

¿AVANZA MEDELLIN HACIA LA DEMOCRACIA
DELIBERATIVA?

IVAN DARIO ESCOBAR RENDON

UNIVERSIDAD SANTO TOMAS – UNIVERSIDAD
KONSTANZ
MAESTRIA EN DERECHO PÚBLICO
BOGOTÁ
2012

¿AVANZA MEDELLIN LA DEMOCRACIA
DELIBERATIVA?

IVAN DARIO ESCOBAR RENDON

Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Derecho
Público

Director
JHEISON TORRES AVILA
Doctor en Derecho

UNIVERSIDAD SANTO TOMAS – UNIVERSIDAD
KONSTANZ
MAESTRIA EN DERECHO PÚBLICO
BOGOTÁ
2011

Nota de aceptación

Presidente del
jurado

Jurado

Jurado

Bogotá, Febrero de 2012

AGRADECIMIENTOS

Expreso la más sincera gratitud al Padre Carlos Mario Alzate Montes O.P. Rector General de la Universidad Santo Tomás y al Padre Jose Antonio Balaguera Cepeda O.P. por su apoyo y concurso para llevar a cabo el presente estudio posgradual. De igual manera, al Decano de la Facultad de Derecho Sede Principal, Doctor Alvaro Echeverry Uruburu, por su comprensión. Al Director de tesis Dr. Jheison Torres, mis agradecimientos por su valiosa asesoría y a los jurados por su dedicado y oportuno consejo.

RESUMEN

La participación ciudadana resuena en Colombia desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 que se convirtió en un hito histórico para transformar las prácticas políticas tradicionales e institucionalizar un esquema donde todos los integrantes de la sociedad participen activa y autónomamente. Así pues, este hecho se convierte en un paradigma que apoyado por la teoría política, ha permitido reflexionar sobre el papel del individuo, anteriormente pasivo e indiferente frente a las decisiones del Estado, para convertirse en un individuo activo y participativo, promotor de las transformaciones sociales, políticas y económicas.

La sociedad, por ende, se convierte en un referente para alcanzar los cambios que requiere la ciudadanía, los cuales se realizan desde lo local, y no desde otras instancias donde el ciudadano simplemente acata las disposiciones del poder político; ahora, con la Carta Magna, y las nuevas herramientas aportadas por ésta para que los ciudadanos sean corresponsables en su desarrollo y crecimiento, se requieren y posibilitan metodologías y mecanismos para implementar una pedagogía que responda a las necesidades de los ciudadanos del siglo XXI y que sean forjadores de una nueva sociedad, plural, deliberativa y participativa.

Palabras clave: Democracia; deliberación; ciencia política; participación; política pública; presupuesto participativo y cultura política.

Contenido

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I.....	13
DEMOCRACIA Y DELIBERACION	13
1.1 De la democracia moderna a la democracia deliberativa.	13
1.2 Democracia deliberativa expresión del conceso democrático.....	29
1.2.1 Atributos de la deliberación.....	36
1.2.2 Diferencias entre la democracia deliberativa y la no deliberativa.	37
1.3. Concepción de la democracia deliberativa en la C.P. de 1991.	39
CAPITULO II.....	60
ESTUDIOS DE CASO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA	60
2.1 Estudio de caso Internacional: La experiencia del Presupuesto participativo en Porto Alegre Brasil	60
2.1.1. Contexto en el que surge el Presupuesto Participativo	61
2.1.2. Obstáculos iniciales en la consolidación de la experiencia.....	62
2.1.3. Qué persigue el presupuesto participativo y cómo es el proceso participativo?.....	63
2.1.4. Desarrollo del proceso participativo	64
2.1.5. Resultados obtenidos en Porto Alegre	66

2.2 Estudio de caso: La política pública de planeación local y presupuesto participativo en la Ciudad de Medellín.....	67
2.3 Análisis de la política pública de planeación local y presupuesto participativo de Medellín.	70
2.4 El Sistema Municipal de Planeación	72
2.5. Ruta metodológica del Presupuesto Participativo	82
CAPÍTULO III	88
PROPUESTA METODOLÓGICA	88
3.1. Escuelas de Formación Ciudadana: Una apuesta pedagógica en el proceso de culturización política.	88
3.2 Las comunicaciones en el proceso de culturización política.	94
3.3 El impacto en la cultura política de los ciudadanos de Medellín.	97
CONCLUSIONES	101
BIBLIOGRAFIA.....	105

INTRODUCCIÓN

La teoría de la democracia deliberativa surge como una forma de concebir el ejercicio del poder en la que el individuo es parte activa en la adopción de las decisiones de carácter público y como una forma de asegurar la imparcialidad y la amplia participación. Esta concepción deliberativa supone una renovación de la teoría de la democracia, que significa su expansión a espacios anteriormente excluidos del proceso democrático, en los que, las decisiones sólo se predicen como legítimas si son consecuencia de la deliberación pública por parte de la ciudadanía.

De este modo, el primer capítulo aborda el tema de la democracia desde la teoría política y filosófica, a partir del análisis de la teoría democrática y su influencia en el pensamiento occidental con una aproximación a la teoría de la democracia deliberativa y sus principales expositores, se explica su introducción a la Constitución de 1991. Para tal fin, se hace un abordaje epistemológico del concepto de democracia y su evolución histórica, pasando por la discusión filosófica entre democracia moderna caracterizada por el Estado liberal y democracia representativa, o neoliberalismo y dentro de este espectro filosófico y político, la consecución de una sociedad fundada en valores dialógicos y comunicativos, elementos centrales de la deliberación democrática.

Seguidamente, se aborda la democracia en Colombia, teniendo como referencia la carta constitucional de 1991 y los análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Al respecto, el paso de la democracia meramente representativa a una democracia con un componente deliberativo determinará una nueva perspectiva del derecho constitucional que trae

consigo una transformación de los esquemas políticos tradicionales, lo que conlleva a considerar al individuo con mayor preponderancia frente a la administración y a las decisiones que lo afectan directamente, traduciéndose en una ciudadanía más activa en el ejercicio del poder público. De igual modo, se considera que la democracia tiene un carácter universalizador que influye en todas las esferas de la administración estatal, donde se favorecen espacios de deliberación que trascienden los mecanismos tradicionales de participación ciudadana; estos espacios determinan la democratización de las decisiones administrativas y el acercamiento del Estado a la comunidad. Lo anterior, se ve fortalecido por una amplia y detallada exposición de las Sentencias emanadas de la Corte Constitucional que sustentan desde el plano jurídico, el nuevo ordenamiento constitucional, brindando posturas sobre el deber del Estado de crear espacios de participación ciudadana.

Siguiendo con esta investigación, el segundo capítulo aborda una descripción del presupuesto participativo en el escenario internacional, y cuyo modelo se centra en la Ciudad de Porto Alegre, Estado del Rio Grande Do Sul, Brasil, proyecto de participación ciudadana que se ha convertido en un referente para toda Latinoamérica, y en este caso particular, para la ciudad de Medellín. En los últimos decenios este esquema de participación y deliberación ha cobrado fuerza como un mecanismo de acercamiento de la administración con las comunidades, donde los ciudadanos tienen vocería para definir, plantear y decidir sobre los recursos y el destino hacia donde deben orientarse para bien de la sociedad en general.

De este manera, esta experiencia analizada dentro de este trabajo de investigación, ha permitido desde éste referente conceptual y metodológico aplicarlo a la ciudad de Medellín, en el campo local, donde han surgido políticas de gestión pública de carácter democrática que pretenden el acercamiento de las comunidades a la administración: el Presupuesto

Participativo, el cual se erige en Medellín, como un proceso de cogestión de los recursos públicos donde, la administración comparte el poder público con la ciudadanía a través de una dinámica deliberativa de consenso y negociación.

Así mismo se describe la implementación del Presupuesto participativo a través de fases, procurando la construcción participativa del Plan de Desarrollo Municipal y el montaje institucional del equipo del Presupuesto Participativo, aspectos que muestran una debilidad por parte del Estado para brindar herramientas a los ciudadanos para que se apropien de estos espacios de participación, el cual redundará en una conciencia política frente al deber de los ciudadanos de participar en la toma de decisiones. Estas fases facilitarán a los ciudadanos, la aplicación de mecanismos de participación que tienen como objetivo la deliberación desde el disenso y consenso para alcanzar sus fines como comunidad dinamizadora de la democracia.

El tercer capítulo, tiene como finalidad académica, construir, proponer y exponer una metodología para fortalecer estos mecanismos de participación ciudadana, para mostrar la importancia de elaborar un esquema que permita a los ciudadanos, en este caso, de la Ciudad de Medellín fortalecer su estructura participativa, desde el campo de la deliberación para hacer más efectivo el papel de Estado en pro de sus ciudadanos, que es su razón de ser, dentro de esta nueva concepción de democracia. Así pues, desde esta propuesta de carácter pedagógica por sus implicaciones en la formación y la cultura ciudadana, se busca mejorar los caminos de comunicación al interior del Estado, estrechando los lazos entre la sociedad y la institucionalidad, que redundaría en la espacios de legitimidad y legalidad desde los ciudadanos hacia el Estado, en este caso, la Ciudad de Medellín.

La metodología empleada en los dos primeros capítulos es de carácter descriptiva, donde se abordaron los problemas de la democracia a partir de la descripción de los fenómenos políticos y filosóficos que atañen a esta investigación, teniendo como método la recolección bibliográfica de los diferentes autores que han estudiado la teoría de la democracia deliberativa. Además, se identifican las normas constitucionales, legales y la jurisprudencia, que permiten dilucidar la introducción de la teoría en Colombia como elemento analítico de este trabajo investigativo; en último lugar, y como propuesta académica, se estructura una metodología frente a la pedagogía democrática, en el fortalecimiento de los canales de participación y en fomento de una cultura ciudadana con fines civilistas que redundaría en el desarrollo de la ciudad, y en la construcción de un escenario de legitimidad y legalidad, que es uno de los mayores obstáculos que enfrenta la institucionalidad actualmente.

De acuerdo a lo expuesto, el objetivo de la investigación surge a partir del interés por determinar la influencia de la teoría de la democracia deliberativa en el campo local con el surgimiento de políticas públicas de inclusión ciudadana en las decisiones administrativas. Por ende, la cuestión que acompaña esta reflexión académica se encuentra enmarcada por la siguiente pregunta: ¿Avanza Medellín hacia la Democracia Deliberativa?, la cual es acompañada por una siguiente pregunta que busca determinar las condiciones reales donde se desenvuelve este interrogante y que nos permitirá evidenciar la problemática de esta disertación académica y crear mecanismos para contrarrestar una pérdida de los valores democráticos, como lo es la deliberación. De esta manera, ¿Es importante la formación ciudadana y la cultura política para la deliberación racional y civilizada? Respuesta que daremos tratamiento dentro de la presente investigación.

Además, se aborda el estudio de la teoría de la democracia deliberativa con el interés de determinar sus componentes, y cómo ésta ha sido introducida a nivel nacional de acuerdo a la Constitución de 1991; jurisprudencial, mediante los pronunciamientos de la Corte Constitucional; y local con la adopción de políticas públicas de participación ciudadana y pedagogía de la democracia que buscan una ciudadanía activa en el juego deliberativo. De esta forma, se hizo evidente la necesidad de fortalecer la democracia con espacios en los que un número mayor de ciudadanos participe y delibere sobre las decisiones que afectan su entorno inmediato y, más allá, en la decisión sobre los destinos de las ciudades. Por tanto, se plantea la defensa de la democracia participativa en conexión con el ideal de la democracia deliberativa, el cual se fortalecería a través de la propuesta de las escuelas de formación ciudadana, y de darle la debida importancia a las comunicaciones en el proceso de culturización política; finalmente se analiza el impacto en la cultura política en Medellín.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA Y DELIBERACION

1.1 De la democracia moderna a la democracia deliberativa.

Al realizar un estudio sobre la participación y los espacios de deliberación, es importante realizar un esbozo de la evolución política y filosófica del concepto de democracia. El concepto de democracia se ha utilizado desde los tiempos de los griegos pero sus padres modernos más importantes son John Locke, Montesquieu y Rousseau, cuya idea básica era la defensa de la libertad, y que ella era respaldada dentro de un régimen democrático, considerado como el gobierno del pueblo (Galvis, 1994). En términos generales podemos afirmar, que la democracia se identifica con la participación y que su expresión más concreta es la deliberación política, donde todos los ciudadanos tienen un espacio para dialogar, controvertir y aprobar cómo y de qué forma debe desenvolverse el Estado, garante en última instancia de la participación política de sus ciudadanos.

La democracia en sus inicios, apelaba al pueblo directamente reunido en asamblea, se lograba una mayoría en torno al consenso y la discusión. Eran los tiempos de la democracia directa. En el mundo moderno y ante la imposibilidad de reunir al pueblo para lograr decisiones mayoritarias, es donde surge la necesidad de una democracia indirecta. De este modo, se eligen representantes del pueblo y el interés de las mayorías se convierte en la voluntad del pueblo, cuya denominación se designa como democracia indirecta.

Dentro de esta dinámica filosófica e histórica, el concepto de democracia en principio trae implícita una carga valorativa: es la forma de organización

social que permite el mejor desarrollo de los valores democráticos tales como la libertad, la fraternidad y la tolerancia. Este conjunto de valores conformarían el núcleo de lo que sería la democracia en un sentido sustantivo (la democracia como forma de convivencia social, como forma de vida). La democracia se considera, como una forma de gobierno que se opone a otras formas autoritarias o excluyentes. Además, fundamenta su legitimidad en la mayoría de la población y presenta límites al ejercicio del poder, característica esencial de la democracia contemporánea.

Ahora bien, en el Estado democrático se asume que la validez del orden legal no está dada por una verdad o un principio incuestionable, sino por el consenso de sus ciudadanos sobre su validez. De esta manera, el Estado democrático debe garantizar las distintas formas de participación política, por cuanto es la participación ciudadana la única manera de confirmar la pretensión de validez de la legalidad. En consecuencia, el concepto moderno de democracia, entendida como el orden institucional y los procedimientos que hacen posible la existencia de un consenso libre, implica que la legitimidad de la legalidad se sustente en el debate continuo sobre lo legítimo y lo ilegítimo.

Es importante resaltar, que la democracia descansa en dos pilares: a) legitimidad basada en la mayoría y b) existencia de controles para el ejercicio del poder. El primer pilar, tiene su respaldo en el voto, que es expreso, libre y en igualdad de condiciones para los participantes. El voto se ha institucionalizado como la forma de participación política por excelencia. El segundo pilar, recae sobre un Estado de derecho. El gobernante está limitado a actuar dentro de los parámetros de la constitución y las leyes. El gobernante no tiene poder de por vida ni en forma hereditaria. Además, debe existir un reconocimiento sobre los derechos y libertades de que gozan los ciudadanos expresados en los derechos fundamentales, políticos y

socioeconómicos. El Estado debe estar acompañado por una estructura que permita una distribución coordinada del poder y permita la vigilancia y el control mutuo.

La evolución del concepto de democracia ha dado pie a otras concepciones, pero sin perder su esencia, como lo es: democracia política, fundamentada en la legitimidad y la regulación del poder, que es complementada por una democracia económica, fundamentada en la existencia de igualdad de oportunidades en el acceso a beneficios económicos, a la propiedad privada, a los bienes y a los servicios indispensables, que se acompañan por mecanismos redistributivos y anti-acumulativos; democracia social, que se funda en la existencia de una sociedad sin discriminación y desigualdades. Si en la democracia política pone acento en la libertad y la participación, en la democracia económica y social se subraya la igualdad como requisito fundamental.

Para complementar lo expuesto hasta ahora, retomemos una pluralidad de conceptos que nos muestra Rafael del Águila, al momento de definir el término democracia y veamos su riqueza conceptual:

- 1- Un régimen en el que los ciudadanos se gobiernan a sí mismos (directa o por medio de representantes) y posee todos los recursos, derechos e instituciones necesarios para hacerlo.
- 2- Aquel régimen político en el que existe responsabilidad de los gobernantes ante los gobernados, lo que se concreta en que estos últimos, a través de las elecciones y otras instituciones, ejercen control sobre aquellos.
- 3- Aquel sistema definido por el pluralismo, la competencia libre entre élite y responsabilidad.
- 4- Aquel sistema que quizá no sirva para elegir a los mejores gobernantes, pero sí sirve para expulsar a los peores con costes sociales y humanos mínimos. (Del Águila, 2000, p. 141)

De igual modo, siguiendo a Del Águila (2000), existen otras formas de clasificar la democracia como se expone a continuación: 1- Liberal protector: se define como un régimen político que permite la protección de cada

ciudadano respecto a la acción de otros individuos y de todo ellos respecto a la acción del Estado; busca la libertad de cada uno, que contribuye, desde el liberalismo, la libertad, bienestar y desarrollo de cada ciudadano, y que se refleja en: a- los derechos civiles b- división de poderes c- la división territorial del poder d.- control de la legalidad, e- consentimiento de los gobernados, f- control de los representantes g- al representación en el Estado de los intereses de los ciudadanos(p. 142). 2- Democrático participativo: su origen está sustentado en la democracia ateniense, donde no hay elecciones, ni representación, ni gobierno, ni oposición, ni partidos, ni derechos civiles, ni división de poderes. La asamblea es el centro de la vida política en la que los ciudadanos participaban directamente, cumplían con sus funciones legislativas, ocupaban por sorteo y durante periodos breves cargos ejecutivos, ejercían directamente funciones judiciales en los jurados populares; participación activa del cuerpo de ciudadanos, que se auto-gobernaban y sus características son: deliberación conjunta en la esfera pública; b- autodesarrollo individual a través de la participación, c- sufragio universal y uso cotidiano de las instituciones mediadoras de participación; d- democracia considerada como una forma de vida (p. 145). 3- Pluralista competitivo: la dirección real de la política en cualquier régimen está en manos de minorías y élites selectas, de modo que la división entre gobernantes y gobernados es permanente y se caracteriza por: a- ser un sistema para elegir élites adecuadamente preparadas y autorizar gobiernos; b- el sistema de selección de élites consistente en la competencia entre dos o más grupos auto-elegidos de políticos que se disputan el voto y c- el papel de los votantes no es el de deliberar y decidir sobre cuestiones políticas y después elegir representantes, sino en elegir aquellos que tomarán decisiones (p. 148).

Siguiendo con esta exposición teórica, podemos entender la democracia desde dos ópticas: la primera entendida como una forma de gobierno en la cual el poder está en manos de la mayoría, y su problema

fundamental no es la limitación del poder, sino la distribución del poder, como lo afirma Norberto Bobbio(1989) en “*Liberalismo y Democracia*”; la segunda, la democracia es entendida como fórmula política para resolver de hecho la pluralidad humana, englobada en todo tipo de particularidades y diferencias entre los seres humanos, expuesto ampliamente en Rafael del Águila,(2000) donde entra a jugar un papel primordial el consenso por medio del lenguaje, en este caso la deliberación de sus ciudadanos enmarcada dentro del espíritu de la libertad.

Veamos ahora, a partir de esta disertación filosófica y política, el problema de las relaciones entre liberalismo y democracia, que se encuentra lejos de ser resuelto y que son temas centrales dentro del análisis filosófico de pensadores de la estatura intelectual de Norberto Bobbio. Al respecto, Bobbio sostiene que se trata de una relación de necesidad lógica que se expresa de la siguiente forma: no hay democracia sin liberalismo, parecería que se trata de una relación contingente o necesaria, es decir, de una relación posible bajo ciertas condiciones, en virtud de lo cual la democracia estaría necesariamente vinculada al liberalismo exclusivamente en las condiciones de desarrollo generadas por la sociedad moderna.

Entremos al meollo de este planteamiento para entender la democracia deliberativa y su función dentro de la democracia y formulemos la siguiente pregunta ¿Hasta qué punto puede combinarse el liberalismo y la democracia? Bobbio señala tres opciones posibles o tres maneras posibles de ver la conjunción: a) *de posibilidad*, donde el liberalismo y democracia son compatibles, pueden convivir o darse de manera independiente; b) *de imposibilidad*. No pueden estar juntos, son incompatibles. c) *de necesidad*. Están necesariamente unidos, el uno no puede estar sin el otro (Bobbio, 1989).

El análisis de Bobbio sobre las relaciones entre liberalismo y democracia tiende a inscribirse en la primera de estas combinaciones: se trataría, para él, fundamentalmente de una relación de posibilidad, tanto desde el punto de vista histórico, ya que aun cuando se trata de una relación que de hecho se ha dado, ha sido bajo ciertas condiciones concretas (las de la sociedad moderna), como desde el punto de vista lógico, ya que su compatibilidad depende del modo como se entienden o se definen los principios del liberalismo y de la democracia.

En el lenguaje político, el concepto de libertad tiene dos significados fundamentales: la libertad como no interferencia, como facultad de realizar ciertas acciones sin ser obligado o detenido por los demás, por la sociedad o por el poder estatal, y la libertad como autonomía, como poder de no obedecer más normas que las que me he impuesto a mí mismo, como bien lo plantea Kant. Así pues, la libertad en el primer sentido es una constante en la teoría liberal clásica: los liberales buscarán gozar de una esfera de acción cada vez más amplia, no controlada por el poder estatal. El segundo sentido de libertad se emplea en la teoría democrática: para los demócratas “ser libre” no significa no tener leyes, sino darse leyes a sí mismo, por lo que tenderán a crear cada vez más órganos de autogobierno.

En consecuencia, el problema de la libertad aparece, como la exigencia de límites a la acción del Estado. La libertad negativa, es decir, la libertad identificada con la obstrucción, asignada a los Estados modernos, es el derecho de no estar sometidos más que a las leyes y nunca a la voluntad arbitraria de uno o varios individuos, es el derecho de gozar de ciertas libertades personales tales como la libertad de opción, de iniciativa económica, de reunión, etcétera. El prototipo de la libertad negativa, libertad como “no interferencia” o libertad de los modernos, son las libertades civiles,

es decir aquellas que son o deben ser protegidas por la ley. Como ejemplos pueden señalarse la libertad de expresión, de movimiento y de asociación.

Históricamente, estas libertades son el producto de las luchas por la defensa del individuo considerado como persona moral, y por tanto poseyendo un valor en sí mismo, o como sujeto de relaciones económicas, contra la invasión de entes colectivos como la Iglesia o el Estado. Filosóficamente, el presupuesto de las libertades individuales y la justificación de los límites del poder del Estado es la doctrina de los derechos del hombre, elaborada por la corriente *iusnaturalista*, según la cual todos los hombres tienen por el simple hecho de serlo, y no en virtud de algún acuerdo o sistema de leyes especial, ciertos derechos fundamentales naturales que el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar. El Estado según el *iusnaturalismo*, sería el “resultado de un acuerdo entre individuos en principio libres que convienen en establecer los vínculos estrictamente necesarios para una convivencia duradera y pacífica” (Bobbio, 1989, p, 14-15).

Tres consecuencias básicas para la doctrina liberal se desprenden de la teoría de los derechos naturales: a) mantener que la fuente última de toda autoridad gubernamental reside en los individuos, en tanto que poseen iguales derechos naturales y sólo voluntariamente pueden colocarse bajo la autoridad política de otro; b) la función primera de todo gobierno es el mantenimiento y protección de los derechos naturales; c) los derechos naturales establecen límites a la autoridad de los gobiernos. Tanto la teoría del contrato social, como la doctrina de los derechos naturales a la que se está vinculada, son una manifestación de la concepción individualista de la sociedad, concepción que se encuentra en la base de la doctrina liberal. Al respecto Bobbio(1989) preconiza:

La afirmación de los derechos naturales y la teoría del contrato social, o contractualismo, están estrechamente vinculadas. La idea de que el ejercicio del poder político sea legítimo sólo si se basa en el consenso de las personas sobre las cuales se ejerce, y por tanto en un acuerdo entre quienes deciden someterse a un poder superior y con las personas a las que este poder es confiado, deriva del presupuesto de que los individuos tengan derechos que no dependen de la institución de un soberano y que la institución del soberano tenga como función principal el permitir el desarrollo máximo de estos derechos compatibles con la seguridad social. (p.15).

En la lucha contra el Estado absoluto, la doctrina liberal defiende el Estado de derecho, es decir, un Estado donde no sólo los poderes públicos están subordinados a las leyes, sino que además las leyes están subordinadas a algunos derechos fundamentales considerados constitucionalmente, y por tanto en principio “inviolables” (Estado de derecho en sentido profundo). Las libertades individuales quedan garantizadas, según el pensamiento liberal, únicamente en un Estado de derecho mediante ciertos mecanismos constitucionales que tienen como fin limitar los poderes del Estado, impidiendo el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder y dificultando el abuso o el ejercicio ilegal. (Bobbio, 1989).

Contra el Estado máximo o Estado social, el liberalismo es defensor del Estado mínimo, es decir, de un Estado cuyo ámbito de intervención sea limitado; las funciones del Estado deben limitarse al mínimo necesario para la supervivencia de la comunidad. Una vez más, el liberalismo defiende la primacía de la libertad del individuo frente al poder del Estado y, por ende, la subordinación de los deberes del Estado a los derechos o intereses del individuo (Bobbio, 1989). El Estado liberal se opone a cualquier tipo de Estado paternalista que se plantee como objetivo promover “la felicidad” general y considere que sus ciudadanos deben ser tratados como menores de edad, pensamiento que se aleja de la libre determinación del individuo propio de la racionalidad moderna esgrimida y defendida por Kant. Este es el sentido de la crítica de Kant, por ejemplo al Estado paternalista que busca establecer en qué debe consistir la felicidad de sus ciudadanos, cuando su

único fin debería ser el de impedir que el logro de los fines individuales sea conflictivo.

Como contrapropuesta a los intentos del Estado máximo o del llamado Estado de bienestar o “Estado de justicia”, que busca resolver el problema de la justicia social, el liberalismo propone un Estado cuya única función legítima consistiría en ser un “Estado vigilante”, no intervencionista, sobre todo en la esfera de vida económica de los individuos. El liberalismo en su teoría del Estado mínimo, se basa en una doctrina radical de los derechos individuales, en particular del derecho a la propiedad, excluyendo los derechos a la asistencia social. Los partidarios de esta forma contemporánea del liberalismo sostienen no sólo que una de las tareas prioritarias del Estado es la tutela de la propiedad privada, sino, además, que el sistema social más deseable sería un capitalismo *laissez – faire*, es decir, son defensores de una economía de libre mercado y de la libertad de iniciativa económica.

La democracia es, en cambio, una forma de gobierno en la cual el poder está en manos de la mayoría, y su problema fundamental no es la limitación del poder, sino la distribución del poder. El problema es la exigencia de limitar cualquier forma de legislación impuesta desde arriba: se trata de la libertad de los antiguos, según Constant, la libertad positiva de Berlin, o la libertad entendida como autonomía o autodeterminación. Es el concepto de libertad definido por Rousseau, quien identifica la libertad y la obediencia a las leyes que nos prescribimos nosotros mismos y, a su vez, la obediencia a la voluntad colectiva: la libertad coincide con la autodeterminación colectiva. Esta forma de libertad, atribuida a las ciudades - Estado de la Antigüedad, es la libertad de participar en el poder político: “El fin de los antiguos era la distribución del poder social entre todos los ciudadanos de una misma patria. Eso era lo que llamaban libertad. El fin de los modernos es la seguridad en los goces privados; y llaman libertad a las

garantías acordadas por las instituciones a esos goces” (Bobbio, 1989, p. 8). En este sentido, la libertad positiva, entendida como libertad política, en tanto que se traduce por la participación en la toma de las decisiones políticas: votación de las leyes, adopción de tratados, control de los magistrados, etc., está referida al individuo, no considerado como unidad aislada, sino como miembro de una colectividad.

En la época moderna, los fines del liberalismo y los fines de la democracia aparecen como dos principios antagónicos: la demanda de los modernos de limitar el poder y la de los antiguos, de distribuirlo igualmente eran vistas por los liberales clásicos como tendencias hacia dos fines opuestos, incluso contradictorios.

Durante el siglo XIX el liberalismo y la democracia se desarrollan de manera independiente en una serie de encuentros y enfrentamientos: los del individuo “posesivo”. Es evidente que el Estado liberal no es necesariamente democrático (es posible un Estado liberal que no reconozca el sufragio universal) y que un gobierno democrático no genera forzosamente un Estado liberal (Bobbio). Pero en sus reflexiones sobre la democracia, Bobbio(2001) realiza un análisis donde ambos aspectos se encuentran íntimamente relacionados y expresa la siguiente consideración:

De ahí que el Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático. El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. (p. 26-27)

Al respecto, si en un primer instante era evidente que la democracia se oponía a cualquier consideración frente al uso de la libertad sin contrapesos, en la actualidad la democracia requiere de la autonomía de sus ciudadanos, y dentro de su carácter natural, en la transformación y

dinamización de la sociedad, debe propiciar espacios de reflexión y participación, donde el Estado, en su evolución histórica como brevemente hemos expuesto, considera que la libre elección de sus conciudadanos debe ser la norma por la cual se rija el Estado democrático; frente a esta afirmación podemos plantar la siguiente consideración que expresa Bobbio (2001) “[...]es improbable que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales”. (p. 27).

En cuanto a la libertad, resulta así que, una vez determinados los dos significados de libertad en el lenguaje político, la libertad liberal y la libertad democrática, que se expresa en el Estado liberal y el Estado democrático, no son incompatibles, sino que además que su relación es posible, pueden reforzarse una a la otra: “la evolución del Estado representativo moderno se ha caracterizado por una lucha ininterrumpida, con subidas y caídas, a favor de la ampliación de las libertades civiles y de la libertad política” (Bobbio 1989). En la historia real, el Estado democrático termina siendo la continuación necesaria, inevitable, del Estado liberal, en el sentido que sólo con el Estado democrático pueden seguir siendo liberales los Estados liberales. “La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, caen juntos”. (Bobbio, 2001, p. 27).

Ahora bien, realicemos la siguiente pregunta: ¿Qué sucede en cuanto a la igualdad? Hay una tendencia a considerar libertad e igualdad como dos valores antitéticos, o que por lo menos suelen entrar en conflicto, en tanto que en la realización plena de uno de ellos parecería limitar fuertemente la realización del otro. Mientras que la libertad sería un valor para el hombre en tanto que individuo, la igualdad sería un valor para el hombre en tanto que

ser social. Según esto, la doctrina liberal tendería a buscar un tipo de igualdad que respetara la diversidad, mientras que las doctrinas políticas defensoras de la igualdad en general buscarían un tipo de igualdad que eliminara las diferencias.

La doctrina liberal no tiene nada que ver con una concepción igualitaria de la sociedad, en tanto que solo pide la igualdad de todos en una sola cosa. La única forma que la igualdad no sea incompatible con la libertad de la doctrina liberal es entenderla como *igualdad en la libertad*, en la cual se inspiran dos principios fundamentales del Estado liberal: la igualdad ante la ley y la igualdad de derechos. La función del Estado es la de garantizar que todos los individuos sean igualmente libres en este sentido.

Sin embargo, los teóricos llamados liberales discrepan sobre qué debe entenderse por igual libertad. Los partidarios del Estado mínimo identifican la libertad igual con el derecho casi absoluto a poseer propiedades y a establecer contratos, sin tener en cuenta la distribución de recursos que implica este derecho. Para Nozick, por ejemplo, la condición de libertad igual no supone, más bien excluye, la distribución de los recursos disponibles según las necesidades. Según Rawls el fin de la justicia social es maximizar el valor de la libertad para los miembros menos favorecidos de la sociedad, redistribuyendo si fuera necesario, las rentas y la riqueza de ricos y propietarios entre los ciudadanos pobres y desposeídos de propiedad. Para Dworkin (1978), el principio fundamental de la concepción de igualdad que es constituyente del liberalismo consiste en “pedir que el gobierno trate a todos los que están bajo su cargo como iguales, o sea, con el mismo derecho a su igual respeto y consideración”, (p.127) bajo el supuesto fundamental que el gobierno debe ser neutral respecto de lo que se llama cuestión de la “buena vida”, es decir, las decisiones políticas deben ser independientes de

cualquier concepción particular de la buena vida o de lo que da valor a la vida.

Para la democracia, la igualdad se define, fundamentalmente, como igualdad de poder político, es decir, como la igual oportunidad de los ciudadanos de participar en el gobierno de su sociedad, en tanto que son iguales respecto a la política. Así pues, la igualdad política, para los demócratas, se realiza con el sufragio universal. Las dudas y las ambigüedades del liberalismo frente a la democracia aparecen con mayor fuerza en la manera como cada uno interpreta la cuestión de la igualdad. La raíz de la incompatibilidad entre el liberalismo y democracia se encuentra en la tendencia a entender por democracia no solo un mecanismo para elegir o autorizar gobiernos, promulgar leyes y adoptar decisiones políticas, sino también un tipo de sociedad caracterizada por la igualdad social, y una cierta igualdad económica, lo cual supone una igualdad más que política (Democracia social).

El desarrollo histórico de la democracia nos muestra que, a través de la lucha por la democracia, es decir, de la lucha en la igualdad por el poder político, pasó la demanda por otros tipos de igualdad, fundamentalmente la igualdad social y la igualdad económica. El Estado limitado defendido por los liberales, el Estado de derecho que deriva del supuesto de los derechos individuales, y que da lugar al Estado constitucional, es compatible con el método democrático; mientras que la defensa de la limitación de las funciones del Estado, del Estado mínimo, favorable a la economía de mercado y a la libertad económica es incompatible con el ideal de mayor igualdad de la democracia. Así, el liberalismo es compatible con la democracia “a condición de que no se considere la democracia desde el punto de vista de su ideal igualitario, sino desde el punto de vista de su fórmula política: la soberanía popular”.

El conflicto entre liberalismo y democracia es continuo y no se resolverá muy pronto y de manera definitiva. Su alianza sólo puede ser resultado de negociación a favor de una u otra de sus demandas: limitar el poder y las funciones del Estado a favor de un Estado mínimo, o distribuir el poder político. Pero, en contra de un poder sin límites que niega o limita las libertades individuales, o en contra de un poder sin control que niega cualquier tipo de participación en la toma de las decisiones colectivas, liberalismo y democracia “se transforman necesariamente de hermanos enemigos en aliados”.

El liberalismo y la democracia no son precisamente dos teorías antagónicas respecto del poder político; por el contrario desde hace más de dos siglos conviven en la mayoría de los regímenes políticos occidentales. Sin embargo esa convivencia no puede ocultar las tensiones y discrepancias entre ambos modelos. Desde el punto de vista de la utilidad histórica, ambos han encontrado grandes ventajas al acoplarse debido a circunstancias como el desarrollo del capitalismo o el ascenso de los regímenes totalitarios, que amenazaban con destruirlos; pero desde el punto de vista conceptual, la relación entre liberalismo y democracia se hace más difícil a medida que se penetra en los principios más valorados por cada uno de estos modelos.

Mientras el liberalismo se define como la doctrina que defiende el espacio de la privacidad frente al poder público, o que defiende la esfera individual de acción contra cualquier tipo de interferencia de los demás, la democracia consiste en la búsqueda del máximo de autogobierno de que sea capaz un pueblo, o de la mayor intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas que los gobiernen. Por tanto, el liberalismo desea la mayor limitación del poder político, mientras que la democracia persigue la

mayor ampliación del poder distribuido en el pueblo, y entre estas dos esferas y su complementariedad surge la democracia deliberativa.

A partir de esta breve caracterización de la democracia y el liberalismo se puede entender tanto sus discrepancias internas como su convivencia fáctica. Ambos defienden cosas distintas: el liberalismo defiende una teoría del Estado según la cual la intervención de éste en las vidas privadas debe ser mínima lo que ha de entenderse como la existencia de aseguramiento legal de las libertades civiles frente al poder estatal y mediante éste, con las dos consecuencias siguientes: 1. Que las necesidades que tenga el Estado para su funcionamiento no deben interrumpir mi libertad, para lo cual lo mejor es que el Estado sea mínimo. Y, 2. que yo no dependa de sus servicios para el desarrollo de mis potencialidades y a cambio de ello reivindica el derecho a la propiedad privada, mediante el cual puedo valerme por mí mismo. En pocas palabras se trata que el Estado no dependa de mí, ni yo de él. La democracia, por su parte, busca una forma de gobierno con la que se haga posible una verdadera participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que le conciernen a todos, con miras a obtener un orden común regido por leyes asentidas por la mayoría y con un gobierno legítimo, esto es, elegido por la mayoría en elecciones públicas. Con esto puede entenderse que no haya entre liberalismo y democracia una oposición radical; no la hay puesto que no están refiriéndose a un mismo objeto de formas distintas: pues el liberalismo es una teoría sobre los límites del poder según la cual todo poder político es malo, aunque sea necesario un Estado mínimo precisamente para preservar las libertades individuales, en tanto que la democracia es una forma de gobierno cuyo objetivo es la legitimidad de las decisiones públicas, que se obtiene mediante la más amplia participación de los afectados.

Sin embargo, esta diferencia de objetivos centrales: las libertades civiles, de un lado, y los derechos políticos, de otro, no ha impedido que en la

práctica estas dos teorías se encuentren. Por el contrario se ha dado entre ellas una amplia complementariedad: la llamada democracia liberal, o representativa que es el régimen político dentro del cual ambas confluyen y se complementan para brindar al ciudadano una pluralidad de opciones al momento de exigir sus derechos y someterse a sus deberes democráticos dentro de un escenario de pluralidad democrática donde el disenso es su más factible expresión. Por tanto, “El pluralismo permite darnos cuenta de una característica fundamental de la democracia [...]la libertad, más aún, lo lícito del disenso”.(Bobbio, 2001, p. 70). Y más adelante se agrega la siguiente afirmación que respalda lo dicho: “[...]una sociedad en la que el disenso no esté permitido es una sociedad muerta o condenada a morir”.(Ibid, p. 70).

Si lo anterior se cumple, en esa relación entre libertad y disenso, libertad y consenso y pluralidad y sociedad, ésta se abrirá a una nueva etapa denominada democracia deliberativa. Una sociedad pluralista permitirá una mayor distribución del poder, y en consecuencia, la distribución del poder abre las puertas a la democratización de la sociedad civil que a su vez amplía e integra la democracia política base de la deliberación.

1.2 Democracia deliberativa expresión del conceso democrático.

Después del análisis realizado anteriormente al mostrar la relación recíproca entre democracia y libertad, hay un hecho más relevante, donde la sociedad democrática ha sufrido un proceso de liberación, en este caso político, social y económico. Lo anterior, ha posibilitado un proceso de innovación entendida como participación ampliada de actores sociales de diferentes tipos en procesos de toma de decisiones y como bien afirma De Sousa (2004) “[...] estos procesos implican la inclusión de temáticas hasta entonces ignoradas por el sistema político, la redefinición de identidades y vínculos y el aumento de la participación, especialmente en el nivel local”.(p. 53)

La teoría de la democracia deliberativa ha ocupado un papel preponderante en el desarrollo académico actual, la cual presenta una nueva perspectiva en la teoría política y en la forma de ejercer el poder, donde la representación no es suficiente para incluir al ciudadano en el debate político. La democracia deliberativa se manifiesta principalmente en la toma de decisiones políticas como una forma de asegurar la imparcialidad y la amplia participación de los ciudadanos que serán beneficiarios directos de la decisión (Elster, 2001).Lo anterior rememoraría simbólicamente la democracia de los antiguos, donde éstos eran políticos en la medida que su verdadero poder recaía en el autogobierno, en la toma de sus propias decisiones, en la discusión que respetaba el disenso para acercarse al consenso y que Sartori (1997) expresa con todo vigor académico: “El verdadero autogobierno, tal como lo practicaban los griegos requería que el ciudadano se dedicara por completo al servicio público. Autogobernarse significaba pasarse la vida gobernando”. (p. 348).

El concepto de democracia deliberativa ha sido desarrollado ampliamente, por tanto, se puede afirmar que no existe una única definición.

Para ampliar este concepto, resulta ilustrativa la concepción expuesta por John Elster (2001), en su obra “La democracia deliberativa” donde el autor la alude como una forma de toma de decisiones a través de la discusión de los ciudadanos libres e iguales, una renovación a la teoría de la democracia que hemos expuesto en el acápite anterior, y que se replantea a partir del renacimiento de la filosofía política en cabeza de John Rawls y Jürgen Habermas.

Siguiendo con Elster (2001), el concepto de Rawls del equilibrio reflexivo¹, “presupone la posibilidad de deliberación moral” y el de Habermas, de la ética del discurso², que “propone permitir la deliberación tanto sobre los fines como los medios”, donde coinciden en que la elección política, para ser legítima, debe ser el resultado de una deliberación acerca de los fines entre agentes libres, iguales y racionales.

Las diversas definiciones elaboradas por los autores que han estudiado la democracia deliberativa³ concuerdan en que dicho concepto

¹Se puede caracterizar al equilibrio reflexivo como la coherencia máxima entre los principios enunciados como normas y nuestros juicios morales "ponderados" (considere judgments). Estos juicios morales "ponderados" son para Rawls los juicios morales particulares a los cuales adherimos de manera espontánea cuando nos vemos confrontados a situaciones concretas, reales o imaginarias. Son, pues, juicios morales que consideramos intuitivamente como "puntos fijos provisionales", y en esa medida los podemos ver como una especie de referentes que nos sirven para evaluar las aplicaciones a situaciones concretas de los principios generales propuestos como fundamento de nuestros juicios.

²Para Habermas el discurso constituye una forma de comunicación más exigente, que va más allá de formas de vida concretas y en las que las presuposiciones del actuar orientado por el entendimiento mutuo se universalizan, se abstraen y liberan de barreras, extendiéndose a una comunidad ideal de comunicación que incluye a todos los sujetos capaces de hablar y de actuar. Esta comunicación-argumentativa que incluye a todos los miembros de una comunidad indeterminada, está haciendo referencia a los conflictos interpersonales en que se pueden enfrentar los posibles interlocutores en un discurso, los cuales, en cada caso, podrían encontrar una respuesta racional.

³Joseph M. Bessette en "Deliberative Democracy; The Majority Principle in Republican Government"; Jürgen Habermas en "Facticidad y validez"; Joshua Cohen en "Deliberative Democracy and Democratic Legitimacy,"; Carlos Santiago Nino en "La constitución de la *democracia deliberativa*"; John Rawls en "Liberalismo político"; Amy Gutmann en "Why deliberative democracy?"; James Fishkin en

incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes. Así mismo, concuerdan en que lo más significativo de la democracia deliberativa radica en la toma de decisiones a través de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad, evidenciando que la democracia deliberativa sugiere como procedimiento, el de la deliberación entre personas iguales, libres y racionales, para la adopción de decisiones políticas legítimas.

En relación con los presupuestos y beneficios que envuelve el procedimiento deliberatorio, Elster (2001) los resume de la siguiente manera:

- Permite que se publique información relacionada con las decisiones que atañen a la comunidad, lo cual garantiza la ausencia de intereses ocultos
- Justifica las demandas ciudadanas en torno al desarrollo y satisfacción de sus necesidades
- Legitima la decisión final que se adopte como quiera que ella está cobijada por la decisión colectiva
- Favorece la justicia distributiva al permitir que las necesidades o iniciativas de los grupos minoritarios o excluidos sean también discutidas y aprobadas
- Mejora las cualidades morales o intelectuales de los participantes puesto que la discusión facilita la emergencia de nuevos liderazgos enmarcados bajo la transparencia y probidad.

Pedro Salazar Ugarte (2008) identifica cuatro verbos rectores correspondientes al ejercicio real de los momentos democráticos de unacolectividad política que son: elegir, representar, deliberar y decidir. Estos verbos corresponden a la forma en que se ejerce el rol democrático,

Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform, y José Luis Martí en "La república deliberativa. Una teoría de la democracia", entre otros.

bien que se trate del pueblo al escoger a sus representantes, o que se refiera a estos últimos en actos deliberativos al momento de tomar las decisiones que les competen, donde el pueblo evaluando la gestión del representante y decidiendo sobre su futuro, deciden en consenso su viabilidad y pertinencia de ese poder para sus comunidades que representan.

Estos verbos, de acuerdo a Salazar Ugarte (2008), se desarrollan democráticamente así:

Elegir: Posibilidad de elegir y ser elegido. Derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y a través del ejercicio de mecanismos de participación directa tales como plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato.

Representar: Implica ejercer influencia, principalmente a través de representantes ciudadanos en los órganos legislativos o consultivos

Deliberar: Ejercicio de comunicación participativa de orden horizontal, en donde los ciudadanos actúan como pares construyendo conciencia cívica para edificar consensos o reconocer diferencias legítimas y fijar prioridades que responden a necesidades y expectativas compartidas.

Decidir: Tomar juicio a favor de algo; ayudar a otro a tomar determinación. (p. 28)

Los verbos descritos, permiten que el juego democrático sea iniciado y controlado desde la base, es decir, por los ciudadanos destinatarios de las decisiones de los representantes, quienes se suponen las toman a través del enfrentamiento público en igualdad de condiciones, en donde cada opinión cuenta para que éstas sean ponderadas y ausentes de preferencias individuales, con un máximo de consenso crítico y un mínimo de imposición.

El esquema anterior de participación y deliberación coincide con la concepción de Norberto Bobbio (1989), que en referencia a la democracia, la concibe como un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en que se prevé y propicia la más amplia participación posible de los interesados. Este modelo de democracia no es en sí una innovación de la democracia, sino una renovación de la misma: la deliberación trasladada al

ámbito político implica una exigente concreción del ideal participativo que encarna la noción de democracia.

Volviendo al uso del término democracia deliberativa, ésta busca complementar la noción de democracia representativa mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluye la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que está basado en el principio de la deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas.

En este caso, nos referimos a la búsqueda del equilibrio entre la democracia representativa y un proceso de toma de decisiones imparcial y racional donde las decisiones sólo pueden ser legítimas si son consecuencia de una deliberación pública por parte de la ciudadanía. La deliberación debe incluir a los grupos marginales que históricamente fueron ignorados en los procesos representativos. Es importante dotarlos de información relevante; deben regirse no solamente por el consenso sino también por el disenso.

Habermas (1992), considerado como uno de los principales inspiradores de este modelo político, en su libro *Facticidad y validez* concibe la democracia deliberativa como “extensión de la acción comunicativa en el plano de las instituciones” y expresa lo siguiente:

Esta forma de democracia es dependiente de procedimientos y presupuestos comunicativos que institucionalizan el discurso público y que la opinión pública viene a complementar dos esferas de la política que había destacado Weber: la política carismática y la política tecnocrática, donde políticos, técnicos y opinión pública deliberan entre sí en un circuito democrático (p. 363).

Nino (2003) afirma por su parte en su texto “La constitución de la democracia deliberativa” que:

La democracia es moralmente superior a las restantes formas de gobierno porque la discusión pública es el método más apto para conocer la verdad moral. Este enfoque implica que la democracia tiene un valor epistemológico. Es un buen método para alcanzar el conocimiento moral puesto que incluye como componentes esenciales, tanto la discusión como la conformidad mayoritaria, y de este modo nos lleva más cerca de la verdad moral. (p. 180)

En este contexto, la deliberación pública es el método adecuado para conocer los principios morales verdaderos y los derechos que se derivan de ellos, pero su reconocimiento se supedita al entendimiento público entre los ciudadanos y a la libre formación de la voluntad general.

Por esta razón, Nino (2003) establece una serie de condiciones que el procedimiento democrático debe satisfacer para poseer valor epistémico, dentro de las cuales señala las siguientes:

a) la participación de todos los interesados en la discusión y la decisión; b) que esa participación se desarrolle sobre una base razonable de igualdad y sin mediar ningún tipo de coerción; c) que los participantes del debate público puedan expresar sus intereses y justificarlos con argumentos genuinos; d) que el grupo que pone en obra la deliberación tenga una dimensión tal que maximice la probabilidad de alcanzar un resultado correcto; e) que no existan minorías sistemáticamente aisladas; f) que aquellos que participan del debate no se encuentren bajo la influencia de emociones extraordinarias.(p. 180)

Al respecto, termina Nino (2003) señalando, que dentro de las precondiciones del procedimiento democrático deberían incluirse también aquellos derechos orientados a dotar a todos los ciudadanos de los medios materiales indispensables para participar efectivamente de la discusión y de la toma de decisiones, de manera que los derechos económicos y sociales serían también derechos a priori que podrían conocerse mediante la reflexión individual. En este aspecto, se evidencia la necesidad de contar con procesos de educación ciudadana que aseguren las condiciones para ejercicios políticos libres, responsables e independientes, en todo caso sumamente útiles como se comprobará posteriormente.

José Luis Martí (2006) confirma las anteriores apreciaciones y afirma que la gente debe tener el derecho efectivo a participar si así lo desea, y debe tener el tiempo necesario para examinar con rigor la información relevante para tomar la decisión. Lo que hemos de conseguir es generar espacios de participación en los que la ciudadanía pueda hacer contribuciones de calidad, y por lo tanto pueda haber deliberación y reflexión suficientes que garanticen la calidad de la participación. En consecuencia, siguiendo a Martí (2006), la deliberación democrática debe trascender el escenario institucional, en el que los órganos representativos y los procedimientos decisorios existentes sean lo más democráticos y deliberativos que se pueda, dando lugar a nuevos espacios y mecanismos de participación y deliberación democrática, para situarse en el terreno de la deliberación pública no institucional, compuesta por los medios de comunicación, por la acción de la sociedad civil organizada o no organizada, las escuelas, las iglesias o los sindicatos, así como por los debates y discusiones que los ciudadanos llevan a cabo en cualquier escenario público.

En este punto es prudente distinguir la deliberación de la negociación política. Es claro que la negociación tiene un lugar en la democracia, pues no siempre es fácil encontrar una decisión consensuada racionalmente.

En la negociación, las mayorías tienen gran capacidad para imponer su voluntad sin un compromiso con el bien común o el interés general.

La deliberación también es distinta del voto. El voto no siempre está precedido por una discusión previa generada en forma colectiva. El voto no busca consensos, ni tampoco convencer a los demás de la conveniencia o inconveniencia de tal o cual posición. El voto simplemente expresa una preferencia política que permite ser sumada a otras para constituirse en mayoría. Por su parte, la deliberación busca el intercambio de argumentos que propendan por la protección del bien común y el interés general. Tanto la

negociación como el voto son necesarios como instrumentos democráticos cuando la deliberación no permite lograr el consenso, pues no queda más remedio que negociar una solución de compromiso o simplemente votar y decidir por mayoría. Pero éstos son instrumentos subsidiarios.

Al respecto, la democracia deliberativa supone entonces un fortalecimiento de la ciudadanía en la que ésta participa de manera activa en el proceso de toma de decisiones, que asegure que estas sean más adecuadas a las necesidades específicas comunitarias.

1.2.1 Atributos de la deliberación.

A partir del estudio sobre la democracia deliberativa es posible extraer las siguientes circunstancias que distinguen la deliberación:

1. La discusión pública y argumentada implica tener un objetivo o propósito determinado, por tanto exige un uso racional de la capacidad de juicio permitiendo la construcción de decisiones más razonables.
2. La deliberación potencia nuestros valores personales y por ende nuestros juicios individuales, constituyéndose así un nuevo paradigma cultural, en la medida que todos los participantes crecen, debido a que “el intercambio de opiniones con los demás, modera nuestra parcialidad y ensancha nuestra perspectiva; se nos hace ver las cosas desde otros puntos de vista, así como los límites de nuestra propia visión” (Rawls 1995, p. 237)
3. La deliberación contribuye a expandir el panorama de las alternativas entre las cuales optar.
4. Como las razones deben ser permanentemente sustentadas ante terceros, obliga a los participantes del proceso deliberativo a apartarse de sus intereses individuales en procura de las razones que propendan por el bienestar general.

5. La deliberación favorece la solidaridad hacia los problemas que aquejan al resto de la sociedad.
6. El proceso deliberativo permite visualizar la existencia de falta de compromiso social, irrespeto por las minorías o algún “mico” o vicio en las decisiones.
7. La deliberación respeta las mayorías deliberantes, pero no desampara los intereses minoritarios
8. La deliberación permite ejercer control sobre los miembros de instituciones como el Congreso y las altas cortes, ya que obliga a los funcionarios a justificar y explicar públicamente sus decisiones.
9. La deliberación permite entrar en contacto con otras razones y perspectivas, en donde las personas tienen la oportunidad de educarse a sí mismas.
10. A través de la discusión, los participantes pueden presentar soluciones alternativas teniendo en cuenta el conocimiento disponible sobre los errores del pasado gracias a la deliberación.

1.2.2 Diferencias entre la democracia deliberativa y la no deliberativa.

La democracia deliberativa encuentra una especial característica que la diferencia de las demás teorías de la democracia, la cual consiste en que ésta no sólo valora la expresión de la opinión de los ciudadanos mediante el mecanismo de participación por excelencia, en este caso el sufragio, puesto que ésta valora además la deliberación colectiva que le precede; “que asegura una toma de decisiones con mayor imparcialidad y promueve a diferencia de la simple representación una deliberación anterior a toda toma de decisiones políticas”. (Gargarella, 1996. p. 158)

De esta forma los procesos deliberativos aseguran imparcialidad en las decisiones y mayor representatividad frente a grupos que han sido

tradicionalmente excluidos. Para finalizar el acápite de la democracia deliberativa a continuación se presenta un cuadro de diferencias entre un proceso deliberativo y uno no deliberativo, el cual he elaborado a partir de conceptos personales extraídos de las lecturas adelantadas tanto en el proceso formativo, como en el proceso investigativo.

CATEGORIAS	Proceso democrático deliberativo	Proceso democrático no deliberativo
Debate como práctica cultural	Aquello que es de interés público es político, y por consiguiente, susceptible de deliberación y discusión pública. Dicha deliberación no se agota en los debates que sostienen los representantes democráticamente elegidos, sino que se instala en la cotidianidad de las personas, de suerte que es una práctica habitual que se emplea para decidir los asuntos que incumben a todos a los que la decisión afecta directa o indirectamente	Se entregan a los ciudadanos mensajes explícitos o encubiertos que señalan que los gobernantes “saben lo que hacen” y si no lo saben hay que esperar a las próximas elecciones para removerlos
Razonamientos colectivos	Se aprecia que hay disposición para argumentar, y persuadir a otros, y también dejarse convencer con explicaciones razonadas y razonables.	Se induce a las minorías a acatar a las mayorías, deben sumarse, agregarse o incorporarse.
Formación de opinión	Se favorece y se estimula la formación de una opinión pública informada que sólo censura aquella información o juicio que atenta contra los derechos humanos.	Se permite que las personas sean libres para tomar decisiones individuales, pero no se promueven las instancias de encuentros solidarios para que la gente construya y forme su percepción
Grupos de presión	Frente a asuntos de interés público en el que hay desacuerdo de preferencias o de convicciones, las personas no aceptan las imposiciones ni tampoco se suman sin fundamentos a la voluntad de las	Los grupos “corporativos” para promover ciertas leyes que los favorecen utilizan las presiones y las influencias del poder económico o político.

	mayorías, sino que transforman públicamente en la deliberación, las diferencias para alcanzar una voluntad común.	
Pluralismo	En una democracia deliberativa las personas, más que asumir una perspectiva individualista en relación a una situación pública que les incumbe o afecta, toman una posición colectiva, valorando la reciprocidad de actores, argumentos y justificaciones.	Las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad excluyen la diversidad social, cultural, ideológica, étnica, religiosa, sexual, de capacidades, etc.; que no incluye a los grupos históricamente marginados y por este acto estos grupos son ignorados en el proceso de decisiones que les atañe directa o indirectamente.
La toma de decisiones	Al momento de tomar decisiones importa tanto el proceso de la deliberación como su resultado. Por tanto las decisiones no se concretan en un acto de votación, sino que dan lugar a que la deliberación fluya libremente	Los ciudadanos concurren a las urnas a elegir periódicamente a sus representantes en las diversas instancias gubernamentales o públicas

1.3. Concepción de la democracia deliberativa en la C.P. de 1991.

A medida que el mundo se globaliza también se redimensiona el concepto de ciudadanía. En lo relativo al paquete de libertades y derechos que implica el estatus de ciudadanía, es posible decir que es una tarea inacabada, sujeta a un proceso de elaboración, sobre todo en lo que se refiere a la igualdad entre los seres humanos, quedando mucho camino por recorrer para que las libertades adquieran un significado real y efectivo para todos.

En este contexto global, el estatus de ciudadano a que se refirió Marshall⁴, encarna mayores responsabilidades pues se mira al ciudadano

⁴Marshall (1998) fue claro al afirmar que lo que distingue a la ciudadanía civil, política y principalmente la social -todas asociadas al principio de libertad- es su tensión respecto a su

como portador de deberes y derechos civiles y políticos, connotación que lo obliga a la generación de una sociedad organizada en la medida que los individuos se conectan unos con otros; como buscador de bienestar y partícipe de la democracia define el rumbo de su ciudad y de los asuntos comunes, como son las normas, las instituciones, las decisiones colectivas. La ciudadanía permite crear un tejido de relaciones que vincula al ciudadano al cuerpo social a que pertenece, compartiendo los bienes económicos, afectivos y espirituales de la comunidad, así como sus deberes y obligaciones.

Etimológicamente, ciudadanía significa condición de ciudadano, y esta condición está definida por un catálogo de derechos y deberes que perfilan un estatus (un modo de estar en la sociedad), que a diferencia del estatus de súbdito, el cual estaba sujeto a poderes que le eran impuestos, y el de los siervos y esclavos carentes en absoluto de libertad alguna; el concepto de ciudadanía otorga al ciudadano la libertad en una sociedad de libertades. Este estatus es definido por la ley y está respaldado por la fuerza coactiva del poder público que impone respeto por la norma y castiga a sus infractores.

De lo anterior se colige, que las características asociadas al estatus de ciudadanía son: i) Igualdad y universalidad: Es decir, un mismo estatus para la generalidad de ciudadanos; ii) establece y garantiza un paquete de derechos y libertades individuales; iii) limita y controla el poder político para que permita el disfrute de las libertades; iv) prevé la existencia de un sistema

igualdad. La ciudadanía es esencialmente una relación de pertenencia a una comunidad en donde todos tienen un mismo status como miembros. Es, por lo tanto, en la política donde se define el avance o retroceso del proceso de ciudadanía. Y es por la razón de ser "sociales" y no individuales que la construcción de ciudadanía social es fundamentalmente lucha y por lo tanto, conquista política: "...el método normal de establecer los derechos sociales es a través del ejercicio del poder..." (p. 62).

de garantía de esas libertades, y v), dispone de un sistema institucional de participación ciudadana.

En este sentido y bajo estos presupuestos, la Constitución de 1991 estatuyó al Estado Colombiano como social y democrático de derecho, regido bajo los principios de participación, pluralismo y cuya soberanía reside en el pueblo para que la ejerza de manera directa o a través de sus representantes; el modelo de democracia introducido en la Constitución se aleja de la simple representación para concebirla como una democracia con componente participativo en el que el ciudadano redefine su papel como actor principal en el ejercicio del poder, así la Carta Política facilita los espacios de participación que permiten además la introducción de la deliberación como elemento esencial en el ejercicio de la democracia.

Ser un Estado social de derecho significa que el Estado Colombiano está basado en la dignidad humana, derechos y libertades fundamentales de la persona, en donde el sistema normativo está en función de la vida del hombre en sociedad, con una visión teleológica de la justicia que lo legitima, con las creencias, valores y fines que la sociedad comparte*.

Consecuentes con lo expuesto anteriormente, la Constitución de 1991 fue prolija en adoptar el catálogo de derechos fundamentales individuales, al contemplarlos en los artículos 11 al 41; los artículos 42 al 77 los reservó la carta magna para los derechos económicos, sociales y culturales, y en el 78

*Sobre este particular, Gustav Radbruch en su obra Filosofía del Derecho, considera a la justicia proyectada sobre lo concreto, como la equidad. De ese modo: "Justicia y equidad no son distintos valores, sino distintos caminos para llegar al valor uno del derecho. La justicia ve el caso singular desde el punto de vista de la norma general, la equidad busca en el caso singular su propia ley, que al mismo tiempo y finalmente debe tolerar su conversión en ley general, ya que, en fin de cuentas la equidad como la justicia es de naturaleza generalizadora". Para Radbruch, la justicia en relación con el Derecho significa lo reglado, lo recto; y atendiendo a que el sentido del Derecho reside en estar al servicio de la justicia, éste se expresa en valoraciones y exigencias que se traducen en la realidad como ordenación de las relaciones entre los hombres. Ahora bien, como la justicia procura tratar dichas relaciones en el sentido de la igualdad, es de la esencia del derecho estar orientado hacia la igualdad es decir, hacia lo general. Radbruch establece así que la justicia, es según su naturaleza, solución de conflictos, y el Derecho debe gozar de las características de igualdad de trato para todos y la generalidad

al 82 ubicó los derechos colectivos y del ambiente. Así mismo contempla la protección de dichos derechos, a través de mecanismos como la supresión de requisitos adicionales a los legales, la acción de tutela, las acciones populares y de grupo; la responsabilidad extracontractual estatal por daños antijurídicos y la incorporación de tratados internacionales al ordenamiento jurídico.

En lo que se refiere a derechos políticos del ciudadano, la Constitución de 1991 en el artículo 40 precisó que éste goza del derecho de participación, ejercicio y control del poder político, mediante la participación en la elección de otros o de él mismo; en los mecanismos de participación ya señalados; mediante la constitución de partidos, movimientos o agrupaciones políticas; mediante la iniciativa legislativa; a través de la interposición de las acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley y por último, a través del ejercicio de funciones y cargos públicos.

Las garantías de la participación se encuentran en el título IV, capítulo 1, artículo 103, el cual plantea en lo referente a las formas de participación democrática, que "El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan".

Igualmente, en el artículo 311 Superior se establece que "al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativo del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso social, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes".

Los derechos de participación ciudadana ocupan un espacio preponderante en el Estado dada su proclamación como democrático y participativo por lo que la Constitución de 1991 ha sufrido una transformación esencial en la perspectiva democrática y en la forma de concebir al ciudadano frente a la administración y a las actividades que le afectan directamente, esto es, el tránsito de una democracia simplemente representativa a una participativa que implica la inclusión de la ciudadanía en espacios que exceden el derecho al sufragio. Para tal efecto, la Constitución de 1991 consagró diversas formas de participación ciudadana como lo son:

- a) Información: dar a conocer, entregar datos útiles y pertinentes a una comunidad. Una sociedad informada es una sociedad a la que se le facilita participar, por el hecho de contar con información que la faculta para ese ejercicio;
- b) Consulta: si la sociedad, además de contar con información, puede incidir en la identificación de opciones mediante diferentes mecanismos de consulta, se experimenta un incremento de la participación;
- c) Representación: implica influencia, principalmente a través de representantes ciudadanos en órganos legislativos o consultivos;
- d) Deliberación: es la concertación, la negociación de puntos de vista distantes como escenario que puede generar una alternativa nueva. Es un ejercicio de comunicación que invita a decidir;
- e) La decisión o poder delegado: los ciudadanos participan en el proceso de toma de decisiones o de ejecución y;
- f) Control Ciudadano: los ciudadanos administran el curso de acción de los programas.

Adicionalmente, la Carta de 1991 contempla un sistema de libertades públicas que hacen efectivos los principios de participación y pluralismo como son: libertad de desarrollo de la personalidad, de cultos; de conciencia;

de expresión; de pensamiento y opinión; de profesión u oficio; de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra; de reunión y asociación; y la libertad para participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, dentro del sistema institucional, reconocimiento que faculta a la totalidad de la población Colombiana su ejercicio real y efectivo mediante mecanismos políticos como ser electos o escoger sus gobernantes, dirigirlos, fiscalizarlos y removerlos si es el caso, y participativos como el plebiscito; el referendo; la consulta popular; el cabildo abierto; la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Podemos apreciar cómo la Constitución del 91, satisface las condiciones modernas de la ciudadanía, incluyendo dentro de los derechos fundamentales protegidos, los derechos de participación política como fin esencial del Estado, lo que implica que los ciudadanos son asumidos como sujetos de derechos y generan condiciones favorables para su descentralización en las áreas fiscal (transferencia y autonomía de recursos); administrativa (descentralización de funciones y servicios), y política (desconcentración de poderes). De esta forma, la Constitución de 1991, favorece un escenario de descentralización administrativa que aunado al concepto de democracia participativa favorece un ambiente en el que la participación en la vida política se eleva al estatus de deber constitucional de la persona y del ciudadano, en la medida que permea el ejercicio del poder público y social.

2.1 Línea jurisprudencial de la Corte Constitucional Colombiana en materia de democracia deliberativa.

La participación ciudadana se ha centrado en el hecho histórico que ha sido promovido por la Constitución de 1991, donde Colombia superó el estadio de la democracia representativa e ingresó a un nuevo estadio de la

esfera democrática en este caso la participación que encuentra virtudes intrínsecas para justificar la expedición jurídica hacia instancias superiores.

De este modo, el Estado Colombiano y su ordenamiento jurídico, la Constitución se ha convertido en la norma superior que da origen y supuesto a toda la actividad jurídica del Estado. En consecuencia, todos los poderes del Estado remiten la validez de su actuación a ella y a los valores que reconoce y garantiza, los que requieren de una institución que defienda y asegure su salvaguarda de la eventual violación por parte de la acción legislativa, administrativa e incluso judicial del Estado. La Justicia Constitucional encabezada por la Corte Constitucional, cuya labor integra la Constitución con el resto del ordenamiento jurídico del Estado, incluye al ciudadano en el sistema político al velar por la protección de sus derechos fundamentales y contribuye a la precisión de los valores constitucionales.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado el principio de democracia participativa y la deliberación ciudadana a través de sus providencias, describiendo su fuerza expansiva y carácter universal, como principio que irradia todos los espacios políticos y sociales. Sus fallos por vía de inconstitucionalidad describen el proceso de la democracia y sus alcances a partir de la Constitución de 1991; no obstante, por vía de tutela no se encuentra una amplia producción de fallos encaminados a proteger el derecho a participar en plebiscitos, consultas populares o a revocar el mandato. Sin embargo se permite dilucidar una inclinación a favorecer espacios de participación y deliberación de la ciudadanía, además de los consagrados constitucional y legalmente.

A continuación se presenta una relación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha desarrollado el principio de democracia

participativa y la tendencia a incluir de una manera activa a la ciudadanía en espacios de deliberación.

En primer lugar, la Sentencia T-383 de 1993, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte Constitucional analizó el principio de democracia participativa con el fin de establecer si había lugar al amparo de los derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (CP Art. 40), de un grupo ciudadanos asociados a los cuales no se les convocó a participar del Comité de Participación Comunitaria, del Hospital de Barbosa – Santander, al cual pertenecían.

En este caso, la Corte Constitucional enunció que la democracia participativa no se circunscribe sólo a la esfera del poder público; además de resaltar el tránsito de una democracia representativa a una democracia participativa expresó que este proceso significa “abandonar un sistema político y social restringido a la elección de los representantes del electorado y adoptar un nuevo modelo que incorpora junto a los mecanismos tradicionales, instituciones de democracia directa -plebiscito, referendo, iniciativa popular, revocatoria del mandato, cabildo abierto, etc. -y de participación en las decisiones que afectan a todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”.

Frente a este hecho, fundó que el derecho de participación de la comunidad en las juntas directivas de las entidades que prestan servicios públicos no se deduce concretamente de los derechos políticos fundamentales consagrados en el artículo 40 de la Constitución; ya que dicha participación tiene relación directa con el derecho de la comunidad a participar en la gestión y fiscalización de las empresas estatales de servicios (Art. 49, 369); sin embargo, la participación en este tipo de espacios asegura y materializa los postulados de la democracia y de la participación de todos

en las decisiones que los afectan sea en la vida económica, política, administrativa o cultural de la Nación (CP Art. 1 y 2). En este caso, la Corte tuteló los derechos de los accionantes estableciendo que el derecho de la comunidad a participar en la gestión y fiscalización de los servicios de salud es un elemento normativo anterior a la prestación del servicio y del que depende la efectividad del derecho a la salud.

La sentencia C-089 de 1994 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, marca los lineamientos que sobre democracia participativa ha seguido la Corte Constitucional, y establece el carecer universal y expansivo del principio de democracia participativa. Mediante esta providencia, la Corte estudió la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria por el cual se dictaba el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos.

En ésta se estableció que la consagración constitucional del principio de participación implica un proceso expansivo de éste a otros campos distintos del electoral; lo que implica que la Carta Política transfiere extensas facultades a los individuos y grupos sociales, que permiten a los ciudadanos participar en el establecimiento y funcionamiento de las instituciones públicas. De esta forma, expresa la corporación que el artículo 40 constitucional además, de consagrar la facultad de elegir y ser elegido, establece que el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, también se ejerce a través del ejercicio de mecanismos de participación directa tales como plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, iniciativas legislativas y revocatoria del mandato.

En la citada providencia, se precisó que el principio democrático prohijado en la Constitución política es a la vez universal y expansivo; universal en cuanto compromete diferentes escenarios y procesos incluyendo

además de los políticos los privados, y porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad al Estado, y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social.

En lo referente a su carácter expansivo, hace alusión a que su dinámica encausa la sociedad a través del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia.

La participación en la vida política, expresada por la Corte, se eleva al estatus de deber constitucional de la persona y del ciudadano, dado que el principio de democracia participativa no sólo permea el ejercicio del poder público y social, sino que además penetra en ámbitos de la vida privada que se entendían excluidos de la regulación estatal.

La tendencia de la providencia anteriormente citada, se mantiene en la sentencia C-180 de 1994 con ponencia del Magistrado Hernando Herrera Vergara, en la que se analizó el proyecto de Ley estatutaria de instituciones y mecanismos de participación ciudadana –ley 134 de 1994-. En esta ocasión, la Corte reitera el carácter expansivo y universalizador de la democracia participativa, resaltando que dicho principio informa la práctica política a esferas diferentes de la electoral, con lo cual se evidencia que la dinámica de la participación favorece el desarrollo de espacios de deliberación ciudadana en la que los individuos poseen un papel más activo y preponderante. Al respecto, señala la Corte lo siguiente: “El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así

como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo”, “una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional”.

Es menester resaltar, las consideraciones que sobre el mecanismo del cabildo abierto sentó la corporación, ya que lo encausa como la forma de participación ciudadana en la que el pueblo congregado podrá discutir libremente sobre los asuntos que le interesen o afecten, dándole el estatus de garantía constitucional de las reuniones políticas de carácter deliberante. Frente a lo anterior, la Corte precisa que, si bien el cabildo se ha definido como un mecanismo eminentemente deliberante, no significa que la Ley haya limitado sus efectos, por el contrario mediante ésta se podrá conferir fuerza decisoria al cabildo en congruencia con la potestad soberana del pueblo. Según lo anterior, tal y como fue consagrado el cabildo abierto, pese a su importancia como espacio deliberante, las actuaciones que se lleven al interior de éste no poseen fuerza decisoria□.

La Corte manifiesta, al declarar exequible el inciso final de la ley 134, que el principio de democracia participativa no se limita simplemente a la consagración de dichos mecanismos, puesto que reconoce la validez de las formas de participación y deliberación diferentes a los reglamentados en la norma.

Manteniendo lo dicho en las anteriores sentencias citadas, la sentencia T-637 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, reseña la transformación de la democracia en Colombia, y sienta que la democracia participativa se concibe como un concepto moderno, que permite a los ciudadanos deliberar autónomamente y dialogar horizontalmente entre sí, sin la necesaria presencia de candidatos a cargos de elección popular. En dicha

providencia, no se tuteló el derecho a la participación en el ejercicio, control y vigilancia del poder de un ciudadano que ostentaba la calidad de candidato a la alcaldía, al cual no se le permitió ingresar a un foro ciudadano denominado “cabildo”, llevado a cabo en el municipio de Yumbo – Valle del Cauca. En esta ocasión, el alcalde consideró que la naturaleza de candidato político del ciudadano hacía que existiera la posibilidad de utilizar éste espacio de participación para fines proselitistas desfigurándose la finalidad del cabildo de conocer el pensamiento de la población sobre el tema tratado.

La Corte Constitucional no amparó el derecho reclamado haciendo una ponderación del derecho del accionante con los derechos de participación cívica de la comunidad, argumentando que: “frente a una afectación menor de su derecho, se aprecia la protección de algo altamente valorado en una democracia participativa: la existencia y el funcionamiento de espacios de deliberación ciudadana de orden cívico, sin efectos electorales pero de profundas implicaciones republicanas, espacios que se desnaturalizarían con la participación de candidatos electorales. El derecho a la participación electoral de un candidato no puede interferir en el derecho a la participación cívica de una comunidad, de manera autónoma y sin intermediarios.”

Es menester exaltar, que la Corte hace referencia a la comunicación en la democracia participativa; en la cual ésta puede ser horizontal, en el entendido que los ciudadanos al deliberar entre sí como iguales construyen conciencia cívica, se edifican consensos o se reconocen diferencias legítimas, se fijan prioridades que responden a necesidades y expectativas compartidas, y se adoptan decisiones. Así mismo, el reconocimiento de estos espacios en palabras de la corporación configura un Estado en el que probablemente se logrará satisfacer en más alto grado las necesidades de sus asociados.

En cuanto al mecanismo empleado, al estudiar el concepto de cabildo abierto y su consagración constitucional y legal, aclara que la figura participativa convocada en este caso, no corresponde estrictamente al cabildo; sin embargo, de acuerdo a la fuerza expansiva del principio de democracia participativa, consideró que tal mecanismo era legítimo en tanto auspiciaba el diálogo entre pares y la consideración a sus necesidades.

La importancia de esta sentencia en el concepto de democracia participativa, ha sido citada por la corporación como referente de democracia participativa y deliberación ciudadana, en las Sentencias C-898 de 2003, C-934 de 2004, C-514 de 2004, C-041 de 2004, C-461 de 2008.

En sentencia C-580 de 2001 con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández, la Corte al examinar el entonces proyecto de ley sobre organismos de acción comunal, estableció que la consagración constitucional de la sociedad civil como democrática, participativa y pluralista propicia la integración entre el Estado y la sociedad, señalando que este proceso obedece, según concepto de la Magistrada:

[...] a una tendencia contemporánea en el derecho constitucional que a diferencia de la liberal tradicional que imaginaba al Estado y a la sociedad como dos sistemas autónomos y diferentes, con límites bien definidos y mínimas relaciones entre sí-, entiende que el Estado Social debe intervenir para estructurar y fortalecer una sociedad con la cual pueda interactuar permanentemente, aún cuando el resultado de esta interdependencia sea la transformación del propio Estado y de la sociedad, con la eventual y consecuente difuminación entre los límites de lo público y lo privado.”

Por su parte, la Sentencia C-179 de 2002 M.P Marco Gerardo Monroy Cabra, referente al voto programático y su relación con la revocatoria del mandato, la Corte resaltó los lineamientos de las sentencias C-089 y C-180 de 1994, en lo tocante a la tendencia expansiva de la democracia

participativa. Donde define el voto programático como una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa, que une a los elegidos – alcaldes y gobernadores- con los ciudadanos; en la medida que éstos imponen a aquellos por mandato, el programa por el cual fueron elegidos, posibilitando su control. En el mismo orden, la revocatoria del mandato es la consecuencia del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder y materializa el concepto de voto programático, ya que permite dar por terminado el encargo conferido al elegido.

En este evento, se establece la relación entre los anteriores conceptos, donde la Corte se aleja de la interpretación jurisprudencial fundada en las sentencias C-089 y C-180 de 1994, que al analizar la titularidad de la revocatoria del mandato formularon que, sólo los ciudadanos que hubieran participado en la elección del mandatario podían intervenir para revocar su elección. Esta importante modificación se fundamenta en el carácter expansivo de la democracia participativa, en tanto, que limitar la titularidad de esta forma de participación, desconoce el derecho de todos los ciudadanos a participar específicamente en el control político. De esta manera, cobra importancia el citado principio como fundamento del modelo político adoptado constitucionalmente, en el que su misión es proscribir los obstáculos en el ejercicio del derecho fundamental a la participación política.

Mediante sentencia C-522 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño, la Corte destaca la proyección de la democracia y la participación ciudadana en escenarios diferentes al político dado su carácter universal y expansivo, y el desarrollo de la democracia deliberativa como la reformulación a los antiguos esquemas de participación; de esta forma establece que el desarrollo de la democracia se extiende de la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles. “La democracia es universal porque

compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por lo tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Es expansivo pues porque ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.”

Es necesario citar también la sentencia T-596 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, mediante la cual la Corte Constitucional, tutela el derecho de información de un grupo de ciudadanos que se reunían con el fin de ejercer control a la actividad de la administración bajo el nombre de “veeduría”, aun cuando para el momento de accionar el derecho, la ley 563 de 2000 que reglamentaba la figura de las veedurías ciudadanas había sido declarada inexecutable mediante sentencia C-1338 de 2000 . En esta providencia, la Corte determinó el alcance de la sentencia C1338 de 2000, estableciendo que los derechos políticos y de participación ciudadana de carácter constitucional no se limitan a la existencia de una ley estatutaria que regule las veedurías ciudadanas. Por consiguiente, los ciudadanos asociados para fiscalizar la gestión estatal podrán solicitar la información que por mandato constitucional y legal es pública. Así mismo, reitera la jurisprudencia que sobre democracia participativa ha producido esta corporación, permitiendo dilucidar que la democracia no ha de ser entendida como la simple representación de los ciudadanos, por el contrario, ésta concibe la inclusión de los ciudadanos en los ámbitos públicos como parte integral de la forma como es concebido el poder y la manera como puede ser ejercido; en este sentido, resalta el derecho de los ciudadanos de participar en los procesos decisorios que habrán de afectarlos, dado que, son estos quienes

en realidad conocen sus necesidades y tienen mayor interés en los resultados perseguidos. De esta forma, la Corte Constitucional establece postulados en los que se vislumbra que en una democracia participativa los ciudadanos tienen derecho a deliberar autónomamente en forma activa.

La sentencia C-008 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte Constitucional al examinar la adecuación del Decreto 2255 de 2002 a la norma fundamental, introduce la necesidad de la deliberación como presupuesto de las decisiones públicas que afectan directamente a la comunidad. Así, al examinar dicho decreto referente a la sede de funcionamiento de los concejos municipales, precisó que, de acuerdo a la filosofía del principio democrático los actos decisorios han de ser la expresión del pluralismo, la participación y deliberación, el principio de las mayorías y la publicidad; de esta forma, de acuerdo a los preceptos constitucionales la democracia participativa tiene como propósito específico garantizar a los ciudadanos su permanente intervención en todos los procesos decisorios, tanto electorales como no electorales, que afecten o comprometan sus intereses, buscando así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.

En 2009 la reflexión jurisprudencial acerca de la democracia participativa y la deliberación, reitera lo establecido por la Corte Constitucional desde la sentencia C-180 de 1994; así es posible citar por ejemplo la providencia T-123 de 2009 con ponencia de la magistrada Clara Inés Vargas Hernández, al analizar la obligatoriedad de los resultados de la consulta popular, donde se establece sus alcances y límites en consonancia con las normas constitucionales y legales. Resalta el carácter fundamental del derecho de participación democrática como la revalorización del papel del ciudadano en los procesos de toma de decisiones, y como fuente de responsabilidad de los miembros de la comunidad en todos los espacios

además del político, aludiendo al proceso de ampliación de la democracia que se extiende más allá de los mecanismos de participación directa hacia las deliberaciones ciudadanas diferentes de los cuerpos colectivos políticos.

La Sentencia C-141 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, cobra relevancia en la medida que decide la constitucionalidad de la ley 1354 de 2009 que convoca a un referendo constitucional. En esta providencia, la Corte contrasta el proceso de formación de las normas legales por parte del Congreso de la República y el trámite de la iniciativa legislativa ciudadana a partir de la ley 134 de 1994. Así mismo, hace referencia a la jurisprudencia sentada acerca de los límites del poder de reforma de la Constitución y los límites al constituyente derivado y la prohibición de sustituir la carta fundamental.

En cuanto al principio democrático, la Corte resalta la forma de gobierno adoptada en Colombia, en la cual se desarrolla un poder decisorial ascendente que parte de la voluntad de los individuos titulares de los derechos políticos hasta la decisión política de la cual emana el poder público; a su vez, éste modelo en palabras de la Corte se encuentra ligado al principio de igualdad ya que tiene como presupuesto la idea que todos los individuos tienen la misma dignidad que los habilita a conocer y participar de los asuntos públicos. Se resalta el poder de la democracia de irradiar todo el ordenamiento jurídico de tal manera que condiciona la conformación de los órganos y procedimientos del Estado.

Este principio democrático supone además, el respeto de los procedimientos formales establecidos para el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana, los cuales maximizan el valor de la democracia participativa y permiten el surgimiento de espacios de deliberación ciudadana; así, los procedimientos democráticos de acuerdo a Carlos

Santiago Nino, citado por la Corte Constitucional, se expresan gracias a factores como la amplitud de la participación en la discusión entre aquellos potencialmente afectados por la decisión que se toma; la libertad de los participantes de poder expresarse en una deliberación; la igualdad de condiciones bajo las cuales la participación se lleva a cabo; el debate fundado en principios; factores que pretenden ser alcanzados mediante las reglas del proceso democrático; de acuerdo a lo anterior, la ley que convoca a referendo es la expresión de la democracia representativa –el procedimiento legislativo- y participativa –la iniciativa popular-.

La Corte Constitucional, a partir de los lineamientos sentados, determina el alcance de la iniciativa popular como mecanismo de participación ciudadana, y el adecuado procedimiento de convocatoria a referendo por vía legislativa, resaltando que los mecanismos de participación ciudadana son formas de ejercer la democracia directa que no se encuentran exentos de límites de tipo jurídico; así mismo, hace referencia a la alternación del poder como presupuesto básico de la democracia, de la cual señala una doble dimensión: como eje del esquema democrático; y cómo límite al poder político; lo cual supone que en la democracia toda autoridad es rotatoria, impidiendo la concentración que resultaría de la posibilidad de detentarla indefinidamente y asegurando la libertad de elección de los asociados.

Finalmente, la ley 1354 de 2009, fue declarada inexecutable al considerar que en el trámite de la iniciativa ciudadana que le dio origen se verificaron una serie de irregularidades referentes a la financiación de la campaña y el desconocimiento de los mandatos de la ley estatutaria de mecanismos de participación –ley 134 de 1994- en aspectos tales como a la organización promotora de la iniciativa, las cuales suponen el desconocimiento de principios y procedimientos formales de rango constitucional, que suponen violaciones sustanciales al principio democrático.

Es importante resaltar la Sentencia C-252 de 2010 con ponencia del magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, donde, el Tribunal al examinar la constitucionalidad del Decreto 4975 de 2009 –declaratorio del estado de emergencia social-, alude al principio democrático para denotar su carácter fundante en la medida que garantiza la participación de los ciudadanos e individuos en los procesos decisorios y de poder político y social que repercuten directamente en el rumbo de la vida institucional, el desarrollo personal y comunitario.

Resalta su carácter expansivo y universal para significar que dicho principio sólo se entiende realizado cuando los actos decisorios o de poder expresados generalmente por medio de la ley son la expresión de la voluntad soberana emanada de un proceso que asegure el pluralismo, la participación, el principio de las mayorías y la publicidad. De acuerdo a esto, al examinar la constitucionalidad del decreto se interpreta la introducción de la democracia deliberativa en el ordenamiento jurídico como base de las decisiones; al considerar que la ley entendida como expresión soberana, debe surgir de un proceso en el que se ha escuchado la diversidad de opiniones; se ha permitido la participación de personas naturales o jurídicas que tengan interés o de alguna manera se puedan ver afectados con el nuevo ordenamiento; ha sido aprobada por la mayoría parlamentaria (habiendo permitido la participación de las minorías); y tramitada respetando el principio de publicidad. De esta forma, se expresa la soberanía popular en la que se desarrollan deliberaciones y decisiones públicas que garanticen la amplia participación y la manifestación de las distintas posiciones y perspectivas sobre los asuntos de interés público y nacional, con lo cual la validez de una decisión de tipo legislativo no reside únicamente en que ésta haya sido adoptada por la mayoría.

De acuerdo a lo anterior, el tribunal Constitucional consideró que la expedición del decreto examinado no desarrolla el principio democrático por cuanto no es posible predicar que en su formación existió la amplia deliberación de los sectores afectados como presupuesto de la decisión; así mismo, estableció que la declaratoria de emergencia ha de ser subsidiaria cuando se enfrente a la imposibilidad de solucionar la crisis e impedir sus efectos, como consecuencia encontró insuficiente la documentación que precedía la decisión careciendo de justificación.

¿La consagración de la democracia participativa como principio fundante en la Constitución de 1991 y la consagración y reglamentación de los mecanismos de participación ciudadana, ha permitido la inclusión de los ciudadanos en espacios deliberativos hasta el punto de dilucidar una democracia deliberativa?		
El Estado a través del reconocimiento de los derechos de derivados del principio de democracia participativa favorece espacios de participación y deliberación ciudadana.	▲	El Estado no reconoce a los ciudadanos los derechos derivados de la democracia participativa y las formas de deliberación ciudadana.
	T-383/1993	
	▲	
	C-089/1993	
	▲	
	C-180/1994	
	▲	
	C-580/2001	
	▲	
	T-637/2001	
▲		
T-522/2002		
▲		
C-179/2002		
▲		

	T-596/2002 ▲ C-008/2003 ▲ T-123/2009 ▲ C-141/2010 ▲ C-252/2010	
--	--	--

Después de agotar la línea jurisprudencial sobre participación y deliberación, se advierte que los jueces constitucionales están acudiendo a una noción pluralista de la democracia, a través de la cual hacen explícito su respeto por la voluntad democrática popular y ratifican que dicha voluntad reside en la Constitución Política. No obstante, se verán obligados a asumir una perspectiva más amplia sobre el significado de la democracia que evite que grupos mayoritarios violen derechos de las minorías y controle la participación en política por parte de los grupos de presión; a través del fomento de la participación ciudadana.

Los desarrollos Constitucionales y jurisprudenciales precitados han servido de sustento para que se fomenten dinámicas sociales participativas y deliberativas al partir de encuentros incluyentes, en donde los ciudadanos tramiten y gestionen los asuntos colectivos, y que pretende sentar las bases de una cultura política, capaz de interpretar y participar en la resolución de las causas estructurales de su desigual nivel de desarrollo, como de proponer soluciones directas a sus dificultades, y de aplicar recursos para mejorar sus condiciones de vida.

CAPITULO II

ESTUDIOS DE CASO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA

2.1 Estudio de caso Internacional: La experiencia del Presupuesto participativo en Porto Alegre Brasil

Al referirnos al tema de Presupuesto Participativo, es sumamente importante tener como referencia la experiencia vivida en Brasil, donde nace y se consolida este mecanismo democrático de deliberación.

A Finales de los ochenta, el Partido de los Trabajadores (PT), en coalición con otras fuerzas políticas de izquierda, ganó las elecciones locales en varias ciudades importantes, como Sao Paulo, Porto Alegre, Santos, Belo Horizonte, Campinas, Vitriay Goiania. Fue así como se introdujeron innovaciones institucionales que comprendieron el fomento de la participación popular en el gobierno municipal.

De todos los experimentos y las innovaciones, el más exitoso y con un amplio reconocimiento tanto dentro como fuera de Brasil, ha sido el sucedido en Porto Alegre capital del Estado de Río Grande do Sul, ciudad que cuenta con una población aproximada de 1.5 millones de habitantes, situada en el corazón de una región metropolitana en la que viven cerca de cuatro (4) millones de personas, caracterizada para aquel entonces, (1989), por fuertes desigualdades sociales y recursos limitados, frente a las cuales el nuevo gobierno no podía hacer frente y mucho menos dar respuesta inmediata a las expectativas creadas entre la población más desfavorecida, por lo que resultaba imprescindible establecer prioridades de acción y, para hacerlo, contó con la sociedad civil fuertemente organizada, dando voz a los

movimientos sociales a través de un sistema asambleario que permitió a los ciudadanos incidir en las decisiones sobre el gasto municipal.

El objetivo principal del presupuesto participativo en Porto Alegre se centró en la justicia social: empoderar a las comunidades y conseguir que las necesidades de los más desvalidos, a menudo olvidadas, pasaran a primer término mediante la inversión de prioridades, propiciando en las zonas periféricas el acceso a los servicios de infraestructura básica.

Boaventura De Sousa Santos (2002), examinando la experiencia urbana en Porto Alegre expresa que “en la Ciudad se instaló una nueva modalidad de gobierno municipal, conocida como la administración popular, basada en una innovación institucional orientada a garantizar la participación popular en la preparación y la ejecución del presupuesto municipal, por lo tanto, en la distribución de los recursos y la definición de las prioridades de inversión, que se conoce como presupuestos participativos” .

2.1.1. Contexto en el que surge el Presupuesto Participativo

El contexto en el cual surge el Presupuesto Participativo en la Ciudad de Porto Alegre tuvo tres características distintivas. La primera de ellas la constituye el triunfo de un partido progresista con importante arraigo en algunos sectores sociales, para el cual, la implementación del Presupuesto Participativo era una herramienta esencial para el cumplimiento de sus lineamientos, entre los que se encontraban la combinación de elementos de democracia representativa con los de participación ciudadana, la modificación del destino de los recursos del Estado para destinarlos a mejorar las condiciones de vida de los estratos sociales más bajos y alcanzar un desarrollo local de carácter sostenible e integrado. La segunda, fue el grado de movilidad social importante que existía en algunos sectores de la

sociedad civil de Brasil desde los principios de la década del ochenta como consecuencia de la lucha contra el gobierno militar. Estos movimientos estaban organizados a través de una vasta red de organizaciones sociales que fueron vitales para el retorno de la democracia, y que en la ciudad de Porto Alegre jugaron un importante papel para el desarrollo del sistema de Presupuesto Participativo. Por último y como consecuencia del avance de la globalización, se disminuyó el poder de los estados nacionales, obligando a los estados locales o municipales a enfrentar la resolución de muchos de los problemas que en otros tiempos estaban a cargo de los primeros.

2.1.2. Obstáculos iniciales en la consolidación de la experiencia

Pese a contar con las condiciones favorables para el desarrollo de una experiencia de este tipo, en el año 1989 con la implementación del presupuesto participativo, el Gobierno de la ciudad de Porto Alegre decidió firmar un contrato político con la sociedad, que se fue renovando y perfeccionando año tras año. No obstante, surgieron algunas dificultades que impidieron contar con altos niveles de participación en el primer año de su implementación. Entre estos factores se destacan: i) la falta de recursos del municipio para poder satisfacer las demandas de la ciudadanía como consecuencia del elevado nivel de endeudamiento; ii) la escasa capacidad de organización debido a que se trataba de una experiencia inédita sumado el hecho que ninguno de los líderes del partido al frente del ejecutivo ni los líderes comunitarios habían tenido alguna experiencia en la promoción de la participación, pues ambos habían sido socializados en una cultura política de confrontación y no estaban dispuestos a ir más allá de la protesta y la confrontación, y iii), la relación política existente entre el poder estatal y la ciudadanía se basaba en el intercambio de favores, habida cuenta que los líderes de la comunidad no sólo fueron socializados en una cultura política de confrontación, sino también en una cultura política de clientelismo, dinámica

sobre la cual canalizaron recursos a las comunidades. Por tanto, la participación popular de un tipo no clientelista molestó a la política tradicional.

Una reforma tributaria adoptada en 1990 permitió a la ciudad sanear sus cuentas y de este modo recuperar su capacidad de inversión, por lo que el Gobierno comenzó a satisfacer las demandas de la población y la población comenzó a percibir la forma en que sus decisiones eran respetadas y como esto repercutía sobre su nivel de vida, convirtiendo al Presupuesto Participativo en una fuente de movilización en todos los barrios de la ciudad. Pero alcanzar la reforma tributaria no fue fácil debido a que el Partido de los trabajadores no tenía mayoría en la Cámara, por lo que promovió una movilización masiva de las clases populares para presionar a los legisladores a aprobar la ley de reforma tributaria mediante la cual se aumentaron los impuestos.

2.1.3. Qué persigue el presupuesto participativo y cómo es el proceso participativo?

El principal objetivo del Presupuesto Participativo es fomentar una dinámica y establecer un mecanismo sostenido de la gestión conjunta de los recursos públicos a través de decisiones compartidas sobre la asignación de fondos presupuestarios y de rendición de cuentas del gobierno sobre la aplicación efectiva de tales decisiones.

El proceso participativo consiste en una serie de reuniones en las que se definen las demandas regionales, las prioridades de la ciudad, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones del municipio. Cada etapa contiene mecanismos que permiten la circulación de información entre los autoridades políticas del gobierno, sus técnicos y profesionales y la ciudadanía.

Para la implementación del Presupuesto Participativo se dividió a la ciudad en 16 regiones, a través de las cuales se organizó la participación de la población. Dentro de cada una de ellas, la población define en las asambleas zonales un orden de prioridades de la región. Como ejemplo de estas prioridades pueden nombrarse entre otras al alcantarillado, la limpieza y la pavimentación. Esta división de la ciudad en regiones se realizó basándose en criterios geográficos, sociales y organizativos, en donde las asociaciones intermedias y la ciudadanía en general tuvieron plena participación. Al mismo tiempo se decidió que sean las asambleas regionales las que elijan por sí solas a sus representantes.

2.1.4. Desarrollo del proceso participativo

El Presupuesto Participativo no fue en Porto Alegre fruto de una sanción legislativa sino que a instancias del partido gobernante fueron los ciudadanos participantes de manera autónoma los que diseñaron su reglamentación y realizan, año a año los ajustes necesarios para ir mejorando. Respecto a lo legal, lo único que se encuentra reglamentado por el Consejo de Ayuntamiento está en el párrafo primero del artículo N° 116 de la Ley Orgánica Municipal. Este párrafo dice textualmente: "Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del Municipio, en las etapas de elaboración y acompañamiento del plan plurianual, de las directrices presupuestarias y del presupuesto anual".

El proceso del Presupuesto Participativo comienza con una serie de reuniones preparatorias, al tiempo que los delegados de las organizaciones comunitarias y los funcionarios del Gobierno se ponen de acuerdo sobre los temas a tratar en las dos reuniones principales llamadas "rondas" a

realizarse en cada región y respecto a las reuniones temáticas que contienen un temario más específico.

En la primera ronda los funcionarios del municipio presentan un informe detallado de la ejecución del plan de inversiones del año anterior, el grado de avance del plan de inversiones del año en curso y el nivel esperado de recursos a destinarse para inversiones del municipio en el año próximo. Al mismo tiempo, los ciudadanos definen las prioridades de cada región y de cada temática y eligen a sus representantes. Entre la primera ronda y antes de la segunda ronda, los representantes de los ciudadanos deciden sobre las prioridades generales elaboradas en las reuniones temáticas y definen la lista jerarquizada dentro de cada prioridad. Conocido el monto de recursos disponibles para invertir el año próximo, comienza una ronda de negociación y logro de acuerdos en materia de prioridades y demandas. Si no se alcanzan acuerdos, en la segunda ronda se realiza una votación para decidir sobre los puntos en disputa.

En la segunda ronda se elige a los representantes de las regiones y de las plenarias temáticas en el Consejo Municipal del Plan del Gobierno y del Presupuesto (CM-PGM). También se deciden las prioridades de inversión y se forma el Foro de Delegados Regionales y de Delegados por cuestiones temáticas (FD-RT) que se encarga de garantizar la circulación de información entre los delegados y las regiones, hacer el seguimiento de los proyectos en ejecución, recibir nuevas demandas y transmitirlos al CM-PGM.

Finalizadas las reuniones temáticas y de las regiones y constituidos el FD-RT y el CM-PGP, se comienza a elaborar el borrador final del presupuesto. Primero las Secretarías y demás organismos del Poder Ejecutivo discuten en las reuniones del CM-PGM las obras a realizar, su costo económico y su viabilidad técnica. Con esta información los delegados

discuten con los ciudadanos al tiempo que el Poder Ejecutivo elabora una propuesta de presupuesto.

La elaboración del Plan de Inversiones se realiza basándose en tres criterios: la falta de servicios o infraestructura, la población de la región y las prioridades regionales. Ponderando estos criterios y discutiéndolo con la población se elabora el plan de inversiones a llevar a cabo en cada región, la propuesta de las organizaciones temáticas y del Gobierno Municipal. Luego se envía al CM-PGM para su aprobación.

El último paso consiste en que, una vez aprobado el Presupuesto por el CM-PGM, el Poder Ejecutivo debe enviar la propuesta a los Concejales del Ayuntamiento (Consejo Deliberante). Estos deben discutir las cifras del presupuesto y las eventuales modificaciones con el Poder Ejecutivo, planteándose un nuevo proceso de negociación en el que comúnmente se respeta la estructura global que fue elaborada sobre la base de la participación ciudadana.

2.1.5. Resultados obtenidos en Porto Alegre

En Porto Alegre, entre el 15 y el 25 % del presupuesto se asigna según el modelo participativo, el resto se emplea para el pago de los salarios de los empleados y para sufragar los gastos administrativos corrientes.

Además su aplicación permitió mejorar las obras de saneamiento básicas como el incremento del suministro de agua, entre 1990 y 1995, de 400000 a 465000 familias, y para 1996 el abastecimiento de agua aprovisionaba al 98% de las familias de la ciudad. Respecto al alcantarillado el incremento en el sistema pasó de alcanzar al 46% de las familias en 1989

al 85% en 1996 y también se lograron grandes avances en alumbrado público, urbanización de zonas, salud y viviendas.

Respecto de consideraciones políticas la implementación de este sistema permitió reducir significativamente las viejas prácticas clientelísticas, incentivar la participación de la sociedad en las cuestiones de gobierno, capacitar a la ciudadanía acerca de nuevas formas de participación democrática, formar a los delegados de los miembros de la comunidad sobre las técnicas presupuestarias, y por último mejorar sensiblemente los mecanismos de control social sobre los gobiernos.

Finalmente, el presupuesto participativo ha logrado alcanzar sorprendentes resultados en materia de movilización social en todos los barrios de la ciudad. Después de los primeros dos años en donde la concurrencia de la población a las reuniones no fue demasiado importante, a partir del año 1991 la participación fue creciendo rápidamente. Para el año 2010 el número de personas involucradas supera a las 100.000.

El Presupuesto Participativo demostró que la administración transparente y democrática de los recursos es la única forma para evitar la corrupción y la mala utilización de los fondos públicos. La experiencia de la ciudad de Porto Alegre participación de la sociedad ha demostrado en la ciudad que el gasto puede ser eficaz y efectivo donde tiene que serlo.

2.2 Estudio de caso: La política pública de planeación local y presupuesto participativo en la Ciudad de Medellín.

En el presente acápite, se aborda el estudio de la política de planeación local y presupuesto participativo, y lo que ha representado como escenario educador en materia de ciudadanía en Medellín, y como éste se

puede interpretar como una forma de ejercer la democracia en la que se incluye un componente importante de deliberación. Se trata, de demostrar cómo dicha política pública es influenciada por la democracia deliberativa tal y cómo se desarrolló anteriormente cómo forma de inclusión ciudadana en las decisiones de carácter administrativo local.

La Política de PL y PP apunta a desarrollar los principios de equidad e inclusión, transformar la gestión pública y la forma de gestionar los asuntos públicos en la ciudad, las relaciones tradicionales entre el gobierno local, las organizaciones y los ciudadanos, formar competencias individuales y colectivas para dicha transformación, aportar al cambio en los liderazgos tradicionales y la superación de prácticas clientelistas y politiqueras, formar líderes para el desarrollo local y la construcción de lo público, contribuir a la transparencia y eficiencia en la gestión pública priorizando lo público, colectivo y concertado de los proyectos y la inversión.

Esta noción local acerca de lo que debe ser la gestión pública democrática, requiere del acercamiento de las comunidades con la administración municipal para la cogestión de los recursos públicos. La principal riqueza del Presupuesto Participativo radica en la democratización de las relaciones del Estado con la sociedad y la creación de una esfera pública, no estatal, desde la que se desarrollan mecanismos de control social sobre el Estado. Se trata de un proceso de cogestión de los recursos públicos en el que el gobierno municipal comparte el poder político a través de una dinámica deliberativa que se basa en el consenso y la negociación política. De esta forma, se desarrollan a nivel local mecanismos en los que se encuentra presente la concepción de democracia deliberativa en la que, su principal virtud de acuerdo a Elster (2001), es la de asegurar la imparcialidad en la toma de decisiones, dado que éstas son el resultado de la amplia deliberación pública de los ciudadanos afectados en estas.

En esta medida, una de las primeras tareas para lograr la participación efectiva de los ciudadanos es, además de una necesaria transformación institucional, el fortalecimiento de la cultura política, entendida en perspectiva histórica y en relación al significado de la vida política o al aspecto significativo de la política que construyen los sujetos a través de la interacción y relación con las estructuras de poder de la sociedad. Su fortalecimiento demanda, entre otras, la formación política de la población involucrada en procesos de participación, buscando potenciar prácticas más transparentes, fundamentadas en una racionalidad de lo público y facilitadoras del bien común, Así Rawls (1995) ha expresado como condición imperativa en la democracia deliberativa la educación ciudadana en aspectos básicos de gobierno constitucional y democrático, además de aspectos que para el caso concreto son preponderantes como el conocimiento de los problemas que requieren solución prioritaria y cómo realizar dicha priorización.

Pierre Muller (1998), ha señalado que el enfoque de políticas públicas es una construcción de representaciones sociales de la acción pública y de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Relación que aparece con matices particulares adscritos a la realidad socio cultural y socio política de cada Estado, cada región o localidad al momento de formular una política.

Así mismo, André Noel Roth (2006) considera que:

Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (p. 27)

A partir de la definición de Roth, las políticas públicas se pueden entender como un conjunto de respuestas del Estado frente a situaciones

consideradas socialmente como problemáticas o que quieren ser solucionadas con fundamento en la agenda gubernamental; aquí lo público se confunde con lo estatal y las acciones gubernamentales con los propósitos públicos.

La política pública según Roth (2006), no es cualquier política gubernamental, ella exige la participación de instituciones y procedimientos democráticos que se ajusten a los principios constitucionales, que se nutran con la participación de los ciudadanos en dirección a la satisfacción de necesidades e intereses colectivos incluyentes y no arbitrarios.

2.3 Análisis de la política pública de planeación local y presupuesto participativo de Medellín.

De acuerdo con Roth, el análisis de las políticas públicas tiene como objeto de estudio, el conjunto de dispositivos conformado por: Los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y formación de éstos; los medios y acciones procesadas, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental, y los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas.

Bajo este esquema, se aborda a continuación el estudio de la Política de Planeación local y presupuesto participativo en la ciudad de Medellín. Concebida como una estrategia acumulativa que le aporta a la construcción de un modelo de gestión pública descentralizado. Ésta parte de un principio organizativo que aporta a la formación de gobierno municipal democrático y redistributivo, fortaleciendo el tejido social, las organizaciones sociales y el capital social y responde a una iniciativa urbana orientada a la redistribución

del ingreso de la ciudad, a favor de los territorios y grupos sociales más vulnerables.

Los objetivos: en consonancia a lo desarrollado por Roth los objetivos colectivos que el Municipio de Medellín considera como deseables o necesarios son:

Lograr un desarrollo autosostenible, integral, planeado y participativo para la ciudad; Garantizar en la formulación y ejecución de la política, la representatividad, confluencia e inclusión de autoridades; ediles; ONGs; la Industria; el comercio; el sector de la construcción; el sector solidario de la economía; los profesionales; los trabajadores sindicalizados; las comunidades Indígenas; las Universidades; los Colegios; los Centros de Investigación; las entidades u organizaciones culturales; los Gremios Económicos; las Organizaciones de mujeres; las Negritudes; el Consejo Territorial Rural y el Consejo Municipal de Juventud, entre otros; Disponer de información adecuada y oportuna para el ejercicio de la democracia y la toma consiente de decisiones; Garantizar el respeto de los saberes propios y de los demás actores como un elemento fundamental para el reconocimiento; Mantener instancias y escenarios de deliberación apropiados en los que la ciudadanía pueda realizar efectivamente la toma de decisiones; Clarificar y diferenciar los roles de los y las participantes en el proceso; Dedicar mayor tiempo y espacios adecuados para la discusión abierta entre los participantes mejorando las condiciones para adelantar las correspondientes deliberaciones frente a los asuntos que sean tratados en dichos escenarios.

Implementar un proceso pedagógico transversal al programa que contribuya al mejoramiento de la cultura política y la formación de la ciudadanía; Implementar estrategias de empalme de los servidores públicos y delegados y delegadas para abordar la metodología de la Planeación Local

y el Presupuesto Participativo y; Ganar capacidad frente a la planeación, monitoreo, control, seguimiento y evaluación del proceso.

Los medios y acciones: Los medios y acciones dispuestos por la Alcaldía de Medellín para hacer efectiva la aplicación y absorción de la política pública se concretan de la siguiente manera:

a- Principios generales de la Política Pública de Planeación local y Presupuesto Participativo.

Todas las actuaciones de las autoridades e instancias municipales, en desarrollo de sus competencias en materia de planeación se rigen por los principios establecidos en la Ley 152/94* a saber: Autonomía; ordenación de competencias; continuidad; coordinación; consistencia; prioridad del gasto público social; participación; sustentabilidad ambiental; desarrollo armónico de las regiones; proceso de planeación; eficiencia; viabilidad; coherencia; conformación de los planes de desarrollo; concurrencia; subsidiariedad y complementariedad.

2.4 El Sistema Municipal de Planeación

Para hacer explícita la organización del sistema nacional de planeación, he elaborado el siguiente cuadro en el que se ilustran sus autoridades, instancias e instrumentos, mediante los cuales se desarrolla dicho sistema.

*Ley que reglamenta la planeación.

Autoridades de Planeación	Instancias de Planeación y participación	Instrumentos para la Planeación del Desarrollo
<p>El Alcalde Municipal máximo orientador del proceso de Planeación</p> <p>El Departamento Administrativo de Planeación</p> <p>El Concejo Municipal de Medellín</p> <p>El Consejo Territorial de Planeación</p> <p>Las Juntas Administradoras Locales</p>	<p>Consejo Consultivo Comunal y Corregimental, las Comisiones Temáticas y los Comités Coordinadores Comunales y Corregimentales</p> <p>Las Asambleas Barriales y Veredales y las Veedurías comunitarias</p>	<p>Instrumentos Legales. Son a saber: Ley 152 de 1.994, Ley 131 de 1.994; Ley 136 de 1.994. Ley 99 de 1.993; Ley 715 de 2001; Ley 142 de 1.994 y Metodología del trámite de los planes anuales de inversión. Acuerdo 41 de 1.992</p>
<p>El Consejo de Gobierno, encargado de debatir el Plan de Desarrollo y aprobar el anteproyecto al interior de la Administración</p>		<p>Instrumentos técnicos. Son:</p> <p>El diagnóstico global del Municipio de Medellín de la situación existente y de la capacidad de desarrollo sostenible del Municipio; la evaluación pormenorizada del Plan de Desarrollo Municipal vigente; El inventario y Estado de los proyectos en proceso de ejecución; El Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio; El banco de proyectos y programas de inversión municipal; Los estatutos temáticos; Los censos de población y vivienda. La estratificación socioeconómica. El portafolio o paquete de servicios de asistencia técnica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; y el Departamento Nacional de Planeación; El Sistema de Selección de Beneficiarios para programas sociales (SISBEN) y los Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas y de Desarrollo</p>

Como se aprecia, en términos de la estructura política para la participación con que se cuenta para adelantar el proceso de deliberación, decisión y control existen tres tipos de instituciones: i) Las autoridades e instancias de administración y planeación municipal compuestas por el ejecutivo municipal, las unidades administrativas y técnicas, el Concejo Municipal y las Juntas Administradoras Locales JAL; ii) Las instancias de planeación local y de presupuesto participativo integradas por el Consejo Consultivo Comunal y Corregimental, las Comisiones Temáticas y los Comités Coordinadores Comunales y Corregimentales, y, iii) las instancias

comunitarias de participación directa y de control social formadas por las Asambleas Barriales y Veredales y las Veedurías comunitarias.

Esta estructura dispone de unos instrumentos para adelantar su gestión, de orden técnico y legal, con los cuales, El Sistema Municipal de Planeación, articula la normatividad, la dirección de todas las dependencias Municipales, centrales y descentralizadas y las relaciones con los actores sociales, con el propósito de lograr un desarrollo autosostenible, integral, planeado y participativo, por el Municipio de Medellín para la ciudad. El sistema incorpora las instancias y autoridades de planeación, los organismos de ejecución, administración y control y los organismos de la comunidad mediante mecanismos de información y participación y asigna competencias y responsabilidades.

Subsistemas de Planeación: El Sistema Municipal de Planeación se compone de tres (3) Subsistemas, estructurados a partir de mecanismos ágiles y claros de información y de comunicación. Los Subsistemas son:

a) Subsistema de coordinación para la planeación y el desarrollo: Tiene como objetivo general establecer los mecanismos de dirección, coordinación y organización de los recursos necesarios vinculados al proceso de planeación.

b) Subsistema de organización y educación y para la participación ciudadana en la planeación: Tiene como objetivo general, garantizar la generación y conservación de los espacios para la participación ciudadana en la planeación del desarrollo.

c) Subsistema de seguimiento, evaluación y control del proceso de planeación: Su objetivo general, es el de diseñar, integrar y coordinar

acciones relacionadas con la evaluación y el control de la gestión y de los resultados, que comprometen a las entidades en el proceso de ejecución de los planes. La evaluación tendrá por objeto cuantificar y cualificar los logros de objetivos y metas.

Fundamentos del plan de desarrollo: La formulación del Plan de Desarrollo de Medellín tiene como fundamentos, entre otros, los siguientes:

El Programa de Gobierno que el Alcalde haya presentado al momento de la inscripción de su candidatura, en cumplimiento del artículo 259 de la Constitución Política. El Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Departamental y el Plan Metropolitano, cuando éste exista. El Plan Estratégico, cuando exista.

El Plan de Desarrollo está conformado por un diagnóstico, una parte estratégica general y un plan de inversiones, de acuerdo con lo establecido al respecto en el artículo 339 de la Constitución Política, y en la Ley 152 de 1.994.

a) Diagnóstico: Es un proceso participativo de análisis y recolección de información y datos sobre las condiciones de todas las comunas y corregimientos de Medellín, sobre sus problemas, necesidades, potencialidades y soluciones que deben aplicarse o ponerse en marcha desde el plan de Desarrollo Municipal y comunal/Corregimental.

b) Parte estratégica del plan. La parte general o estratégica del Plan de Desarrollo contiene lo siguiente: 1) Los objetivos, metas y prioridades del plan; 2) Las estrategias y políticas generales y sectoriales; 3) Los programas de la administración central y de las entidades descentralizadas, 4) Los Cronogramas de ejecución y los responsables de la misma y 5) El señalamiento de las normas, medios e instrumentos de coordinación municipal, con la planeación nacional, regional, departamental y sectorial.

c) Plan plurianual de inversiones. El plan de Inversiones Públicas contendrá:

- 1) La Descripción de los Programas y proyectos con sus metas respectivas;
- 2) La Proyección de los Costos y Fuentes de los recursos, para los proyectos de inversión;
- 3) Las partidas globales, por comuna y corregimiento, para la elaboración de los Planes Zonales.

Como soporte para la discusión del Plan de Desarrollo Municipal, se cuenta con los siguientes documentos:

- Proyección de los recursos financieros disponibles, desagregados por origen.
- Estado de Deuda Pública, de los Fondos Comunes.
- Recursos potenciales de cofinanciación
- Recursos incluidos en el Presupuesto Nacional.
- Recursos Contingentes.

Mecanismos de información y participación ciudadana: Se han contemplado los siguientes:

a) Participación de comunas y corregimientos en los recursos del Plan Operativo Anual de Inversiones: El Departamento Administrativo de Planeación asigna dentro del Plan Plurianual de Inversiones un componente denominado Presupuesto Participativo que no podrá ser inferior al 5% del valor total de dicho plan. En todo caso el valor total de este componte no será inferior al 5% del presupuesto de inversión del Municipio en cada anualidad.

El Departamento Administrativo de Planeación distribuye el Presupuesto Participativo por Comunas y Corregimientos, según criterios de Población, Índice de Desarrollo Humano, Índice de Calidad de Vida y otros que garanticen los principios de equidad social y solidaridad territorial.

Al Departamento Administrativo de Planeación, junto con la Secretaria de Desarrollo social, corresponde apoyar a las Juntas Administradoras Locales en el proceso de divulgación, discusión y concertación comunitaria para la elaboración de los Planes Operativos Anuales de Inversión en lo correspondiente a la respectiva comuna y corregimiento.

El procedimiento para llevar a cabo esta concertación entre las Juntas Administradoras Locales y la comunidad, se hace de acuerdo a los mecanismos de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

b) Planes zonales. Las zonas, comunas o corregimientos o cualquier división territorial de la ciudad podrán, mediante un proceso de participación, elaborar sus propios Planes Zonales de desarrollo de mediano plazo, con el propósito de conseguir recursos y disponer la utilización de los mismos, de acuerdo con sus prioridades y dentro del marco del Plan de Desarrollo Municipal.

Los Planes Zonales contendrán; un diagnóstico de la Zona, que identifique y priorice las necesidades y problemas más relevantes, unos objetivos, unas estrategias y un plan de Inversiones.

c) Planeación local y presupuesto participativo: La Planeación local y el presupuesto participativo son el conjunto de autoridades, órganos, instrumentos y mecanismos de control, orientados al logro de los objetivos del desarrollo de Comunas y Corregimientos, en el marco de la planeación municipal, y son parte constitutiva del Sistema Municipal de Planeación.

El Alcalde como máximo orientador de la gestión del Municipio otorga a los Consejos Comunales y Consejos Corregimentales la facultad para decidir en el campo del presupuesto participativo.

La Administración Municipal ha creado las condiciones organizacionales y dispone de los recursos para garantizar el pleno desarrollo de la Planeación Local y del Presupuesto Participativo. Con el fin de darle continuidad la coordinación del mismo recae en las Secretarías de Desarrollo Social y del Departamento Administrativo de Planeación.

Se institucionalizó el Comité de Enlace y Seguimiento del Presupuesto Participativo para la coordinación interna del proceso y los Equipos Zonales de Planeación, Gestión y Presupuesto Participativo con el fin de facilitar la asesoría técnica en la formulación y ejecución de las iniciativas ciudadanas aprobadas mediante Presupuesto Participativo.

d) Órganos de planeación participativa: Para institucionalizar y legitimar el proceso de planeación del desarrollo local se crearon como órganos de planeación participativa en el ámbito de comuna y corregimiento: Los Consejos Comunales en la zona urbana, las Comisiones temáticas de trabajo y los Consejos Corregimentales en la zona rural y las Asambleas Barriales en la zona urbana y las Asambleas Veredales en la zona rural:

i) Consejo comunal⁵: Es el máximo orientador de la planeación participativa en cada una de las comunas.

⁵Integración del consejo comunal y del consejo corregimental:

- Todos los miembros de la Junta Administradora Local por derecho propio.
- Los delegados elegidos en las Asambleas barriales y veredales.
- Los delegados de las organizaciones sociales, comunitarias y solidarias, a razón de 1 por cada organización elegido por junta directiva o asamblea.
- Un representante por cada uno de los consejos de grupo de poblaciones específicos o sectoriales reconocidos por la ley, con presencia en la comuna o corregimiento (Consejo Municipal de la Juventud, Cabildo Mayor, Mujeres, Negritudes, Minorías, Desplazados, entre otros).
- El Alcalde o su delegado con voz y sin voto.
- Los equipos zonales conformados por el personal técnico de la Administración Municipal, que participarán con voz y sin voto.
- Un delegado del Concejo como observador del proceso.

ii) Consejo Corregimental: Es el máximo orientador de la planeación participativa en cada uno de corregimientos. Cada consejo es presidido por la Junta Administradora Local. Es el encargado de legitimar y adoptar el plan de desarrollo de comuna ó de corregimiento, y de priorizar y aprobar las inversiones de Presupuesto Participativo que harán parte del Presupuesto Anual del Municipio.

iii) Comisiones temáticas de trabajo: El Consejo comunal o corregimental cuenta con grupos de trabajo o comisiones temáticas para profundizar los diagnósticos temáticos, articular los problemas identificados por las Asambleas Barriales y veredales, las recomendaciones de los Planes de Desarrollo local, y el análisis de las ofertas de la Administración para la elaboración de las propuestas una vez viabilizadas por la Administración.

Las comisiones existentes en cada comuna y corregimiento son:

- Protección Social: Atención a la población vulnerable
- Educación: calidad y acceso
- Desarrollo económico: Materialización de oportunidades
- Obras Públicas: mejoramiento físico y movilidad
- Medio ambiente: sostenibilidad
- Convivencia, seguridad y participación ciudadana: Inclusión
- Cultura: diversidad y reconocimiento de las diferencias
- Recreación y deporte: sano esparcimiento

iv) Asamblea barrial y veredal: Es un espacio de encuentro entre los habitantes y vecinos de cada barrio ó vereda de Medellín. Como órgano de planeación busca ampliar y asegurar la participación ciudadana tanto en la planeación local, como en el Presupuesto Participativo de las comunas y

corregimientos. Son convocadas por las JAL, con el apoyo de la Administración.

Las Asambleas Barriales y Veredales se reúnen con los siguientes objetivos:

- Informar sobre el Estado de los programas y proyectos de los Planes de Desarrollo Local de la respectiva comuna o corregimiento.
- Validar y priorizar mediante votación, los problemas, programas y recomendaciones, que servirán de insumo a las Comisiones Temáticas, para la formulación de las propuestas a presentar en los Consejos Comunales y Corregimentales para su aprobación.
- Elegir las y los delegados a los Consejos Comunales o Corregimentales a razón de uno (1) por cada veinte (25) votantes en Asamblea Barrial y uno por cada 15 votantes en Asamblea Veredal, quienes a su vez deberán inscribirse en las respectivas Comisiones Temáticas

e) Instrumentos del proceso de planeación participativa: Para el desarrollo de los procesos locales de planeación participativa, se tienen instrumentos de corto, mediano y largo plazo: los Planes de Desarrollo Comunal y Corregimental y el Presupuesto Participativo.

i) Plan de desarrollo local de comuna o de corregimiento: Es un instrumento de planeación participativa de mediano y largo plazo, que orienta bajo un propósito común, el desarrollo integral de la comuna y el corregimiento y crea capacidades colectivas para la gestión del desarrollo local. Se formula mediante procesos de participación y concertación, promovidos por el Departamento Administrativo de Planeación y por la Junta Administradora Local, y el Consejo Comunal ó Corregimental lo legitima y adopta. Para su formulación se tienen en cuenta los resultados de las Asambleas Barriales y

Veredales además de los insumos arrojados desde los planes municipales, sectoriales.

Las Juntas Administradoras Locales con voceros del Consejo Comunal o Corregimental, designados para esta función son en cargados de la gestión del Plan de Desarrollo Local en los distintos espacios públicos y privados del orden municipal, regional, nacional e internacional.

ii) El presupuesto participativo: Es una herramienta de gestión participativa de los recursos de inversión asignados a las comunas y corregimientos que hacen parte del presupuesto anual del Municipio.

La formulación del Presupuesto Participativo comprende de manera general las siguientes fases:

- Asignación del presupuesto anual para cada comuna y corregimiento en el marco del Plan Operativo Anual de Inversiones de la vigencia respectiva
- Realización de las asambleas barriales y veredales para identificar problemas y oportunidades de cada barrio o vereda. Cada Asamblea elige un(a) delegad(a) al Consejo Comunal o Corregimental, a razón de, máximo, uno (1) por cada 25 votantes en la Asamblea barrial y uno por cada 15 votantes en la asamblea veredal.
- Realización de Consejos Comunales y Corregimentales en las distintas fases del proceso: Diagnóstico, priorización, aprobación del presupuesto participativo, monitoreo y seguimiento a la ejecución.
- Refrendación de la decisión del Consejo Comunal y Corregimental mediante resolución de la Junta Administradora Local y entrega al Departamento Administrativo de Planeación, quien después de revisarlo y ajustarlo técnicamente, lo viabiliza y distribuye en la

secretaría respectiva para que se proceda conforme a ley, a contratar su ejecución.

f) Mecanismos de evaluación y seguimiento del proceso planeación local y presupuesto participativo: El Departamento Administrativo de Planeación presta el apoyo necesario para que las Juntas Administradoras locales, las veedurías ciudadanas y otros mecanismos de control puedan desarrollarse y realizar adecuadamente la evaluación y seguimiento del proceso.

g) Encuentros zonales y de evaluación con el Alcalde: Espacios de diálogo y retroalimentación entre los delegados del proceso y el Alcalde Municipal con su gabinete, realizado anualmente en cada una las comunas y corregimientos de la Ciudad para presentar y valorar la gestión de la administración municipal en torno a la política pública de Planeación Local y Presupuesto Participativo

2.5. Ruta metodológica del Presupuesto Participativo

De acuerdo a la investigación realizada se advierte que la concepción de la política pública de PLPP se ha complementado con el diseño de un ciclo operativo y metodológico de participación que mantiene una estructura básica de funcionamiento. Veamos:

Fase I. Construcción participativa del Plan de Desarrollo Municipal y montaje institucional del equipo del PP

El instrumento metodológico implementado para darle funcionalidad al PP en la ciudad inicia por el reconocimiento que se hace de los denominados Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales CCCC, principal órgano del proceso en donde se debaten, priorizan y aprueban las iniciativas

presentadas por los voceros de organizaciones y delegados Barriales y Veredales.

21 Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales CCCC sobre líneas estratégicas del Plan de Desarrollo Municipal.

- Decisión de techo presupuestal.
- Diseño y aprobación del Plan de Presupuesto Participativo.
- Conformación secretaría técnica y política del PP.
- Conformación y entrenamiento equipo técnico promotor del PP.
- Presentación y discusión con las Juntas Administradoras Locales.

Fase II. Información y construcción de bases para el diagnóstico territorial.

- Sistematización y georeferenciación de población, problemáticas, dotaciones, inversión y organización social por unidad territorial.
- Encuentro de planes zonales o locales de iniciativa ciudadana.
- Discusión y ajuste del proyecto de reglamento del PP.
- 21 talleres de información y presentación de la propuesta por comunas y corregimientos.

Fase III. Diagnósticos de Comunas y Corregimientos:

- Elección de delegados(as) por organizaciones del ámbito barrial y veredal a los CCCC.
- 21 plenarias de diagnóstico por CCCC. Se eligen consejeros(as) al Consejo Municipal de Presupuesto Participativo CMPP.

Fase IV. Priorización y aprobación del presupuesto operativo municipal del año siguiente:

21 plenarios de priorización de necesidades y propuestas por barrios y veredas, comunas y corregimientos:

- Aprobación del reglamento del CMPP.
- Discusión y elaboración del preproyecto de presupuesto Plan Operativo Anual de Inversiones POAI por el CMPP.
- Estudio y aprobación del preproyecto al Consejo de Gobierno.
- Discusión y aprobación del POAI por el Concejo Municipal.

Fase Final - Inicial: Monitoreo, evaluación y sistematización durante todo el proceso:

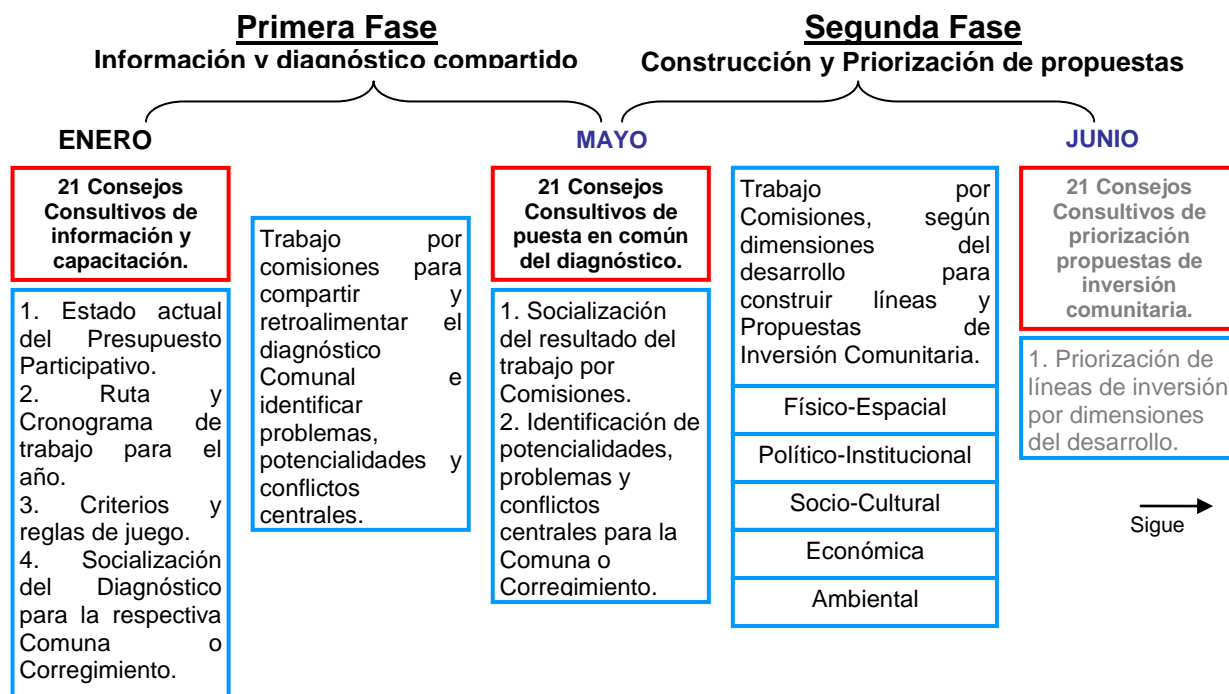
- Conformación de Equipos de Aprendizaje: ciudadanos para el monitoreo y evaluación del PP por comuna y corregimiento.
- Evaluación; sistematización y aprendizajes de la experiencia.

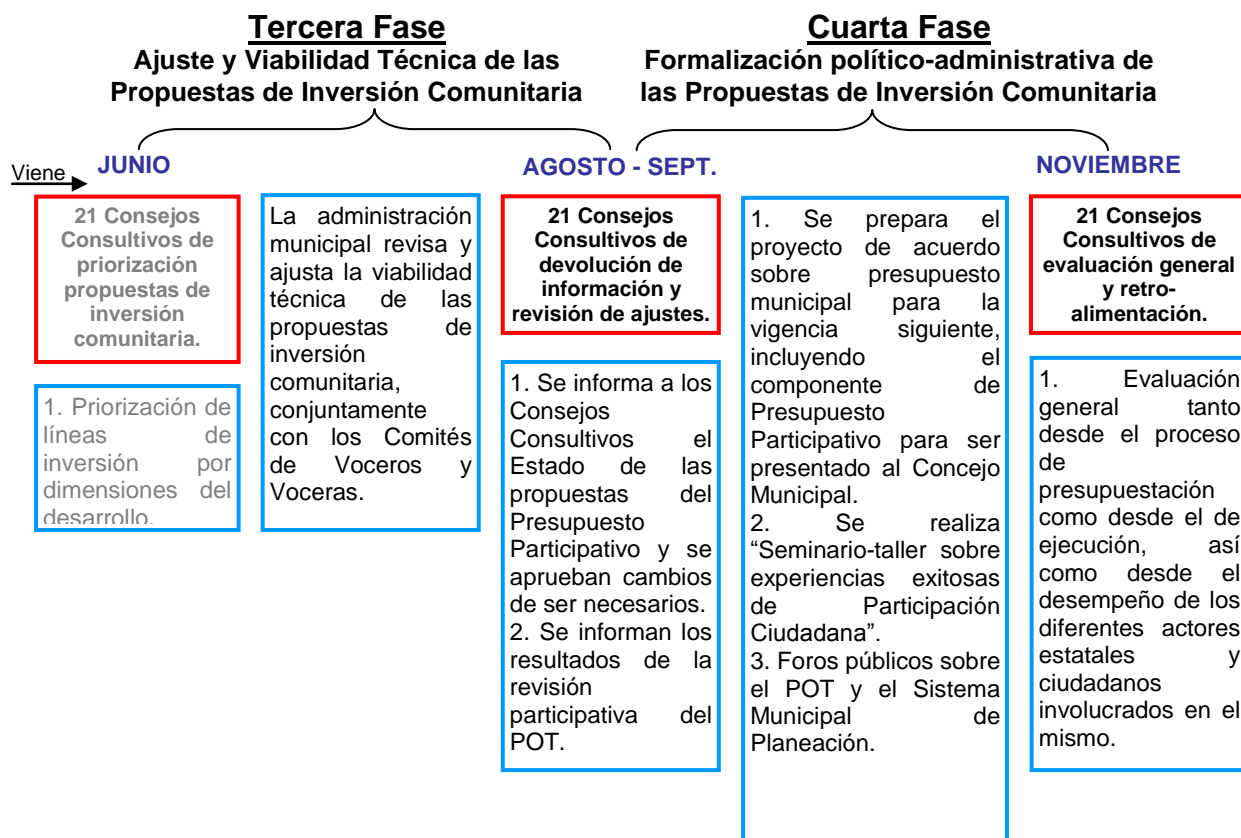
Es necesario destacar como elemento central de este proceso, la importante participación de las organizaciones sociales de base, denominadas Organizaciones Cívico Comunitarias quienes han mostrado gran interés por fortalecer la democracia y la ciudadanía, en su radio de acción, en el espacio local asociado al barrio, la vereda, la comuna o corregimiento, procurando que la toma de las decisiones políticas incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, incluidos los grupos marginales que históricamente fueron ignorados en los procesos representativos o meritocráticos.

Bajo este esquema, el programa ha dado cabida a todos los representantes de estas organizaciones en cada comuna valorándose las transformaciones que éstas han tenido y el papel que han jugado en cuanto a sus niveles de participación. También cuenta otro mecanismo de participación directa, cual es el de las Asambleas Barriales en las que los

habitantes de los barrios eligen representantes que llegan a participar, ya no en nombre de una OCC, sino en representación de un grupo de habitantes del barrio.

En el siguiente gráfico se resumen y visualizan las diversas fases que sigue la ruta metodológica del PP cada anualidad:





Resultados tangibles y visibles: Los resultados se plasman a través de la participación, las inversiones y la ejecución de iniciativas:

La participación ciudadana en las asambleas barriales se ha registrado así:

- 2007: 21.239 personas
- 2008: 32.897 personas
- 2009: 51.459 personas
- 2010: 78.323 personas

Iniciativas: En el Departamento Administrativo de Planeación Municipal y la Secretaría de Desarrollo Social se llevan los avances del Programa de

Planeación Local y Presupuesto Participativo. Desde 2007 se cuenta con los siguientes acumulados:

- 78797 adultos mayores han disfrutado de días de sol
- 49310 personas han participado en los procesos de formación artística
- 11369 niños menores de 2 años han sido vacunados
- 7419 familias han recibido atención directa en casos de violencia intrafamiliar para fortalecer los lazos de convivencia
- 5422 jóvenes se han beneficiado con la educación superior
- 1038 personas se han capacitado en las Escuelas de Formación Ciudadana.
- 246 proyectos productivos han recibido asesoría, acompañamiento y maquinaria para su adecuado funcionamiento
- 230 mujeres han sido capacitadas en proyectos de autoempleo.
- 215 quebradas han recibido acciones de limpieza y paisajismo.
- 134 parques han sido mejorados
- 1790 olimpiadas y torneos deportivos se han llevado a cabo
- 26 medios de comunicación alternativos se han creado y fortalecido

Inversiones: Según la Secretaría de Hacienda Municipal. En el cuatrienio 2008-2011 el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo los ciudadanos y ciudadanas de la Ciudad de Medellín podrán decidir de manera democrática, qué hacer con los recursos que la Administración ha reservado en las siguientes cuantías:

- Año 2008: \$ 101.500 millones
- Año 2009: \$ 105.000 millones
- Año 2010: \$ 112.000 millones
- Año 2011: \$ 120.000 millones

CAPÍTULO III

PROPUESTA METODOLÓGICA

3.1. Escuelas de Formación Ciudadana: Una apuesta pedagógica en el proceso de culturización política.

Como una forma de maximizar la política pública del Presupuesto Participativo en Medellín se plantea la necesidad de educar al ciudadano en aspectos básicos del ejercicio de la democracia, se plantean las escuelas de formación ciudadana como una forma de fortalecer el escenario del PP, así de acuerdo a la teoría de la democracia deliberativa, el ejercicio de la democracia y la toma de decisiones exige de ciudadanos competentes comprometidos con el desarrollo, lo cual sólo se logra a través de prácticas pedagógicas de formación ciudadana.

En este sentido, para fortalecer las capacidades de las y los delegados a las asambleas barriales y corregimentales así como ediles de las Juntas Administradoras Locales (JAL) y líderes, ciudadanos y ciudadanas que participan en procesos de gestión del desarrollo local, y con el ánimo de promover espacios de formación ciudadana en sus localidades que los cualifique para un mejor desarrollo de sus comunidades de modo que se puedan desarrollar las iniciativas que las y los ciudadanos de las comunas y los corregimientos de Medellín priorizan desde el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, se han puesto en marcha las Escuelas de Formación Ciudadana.

Las Escuelas de Formación Ciudadana dan lugar a un proceso de promoción de la cultura política democrática y de cualificación de los actores, buscando la vinculación de nuevos líderes y fortaleciendo aquellos que ya

han participado en procesos previos, permitiéndoles apropiarse metodologías y técnicas para la promoción de procesos formativos permanentes y articulados a las especificidades de la gestión y el desarrollo de los territorios.

Esta es una iniciativa que se viene consolidando en la ciudad en los últimos años y que ha generado impactos como la valoración del territorio como espacio en el cual se ejerce la ciudadanía, el aumento y la cualificación de la participación en procesos de planeación y gestión del desarrollo local, la vinculación de un número significativo de mujeres y jóvenes en los diferentes procesos y el estímulo para la participación con actitudes de transparencia y equidad.

El papel de la pedagogía plantea tres grandes líneas de acción para fortalecer el sentido de lo público en Medellín y así consolidar espacios y acciones de participación democrática:

i) Posicionamiento temático

Dado que la participación no es una prioridad de la sociedad, es necesario entonces incidir en su manera de entender la participación, qué significa, para qué sirve, por qué es importante hacer parte de las decisiones públicas. Acercar el tema a los ciudadanos y convertirlo en algo común a todos y comprensible para todos.

ii) Fortalecimiento institucional

Principalmente pretende garantizar las condiciones para una participación activa y efectiva en la sociedad. Partimos de identificar una necesidad institucional para garantizar y sostener procesos de participación en la ciudad y de una articulación entre las ofertas institucionales. Es necesario desarrollar acciones encaminadas a fortalecer la institucionalidad para

garantizar la atención y sostenibilidad de los espacios de participación existentes, y a crear espacios de articulación y negociación de los enfoques y la oferta institucional.

iii) Fortalecimiento de la acción ciudadana

Esta línea de acción responde a un tema: Apatía de los individuos para el ejercicio ciudadano. Esta debilidad proviene de asuntos como el desprestigio de los mecanismos y espacios de participación, la tensión entre nuevos y viejos liderazgos en las organizaciones y el débil sentido de lo público que hay entre los ciudadanos. En este sentido entonces, el reto está en diseñar acciones que le den una nueva legitimidad a los escenarios, procesos y mecanismos de participación; que promuevan nuevos liderazgos individuales y colectivos, y que fortalezcan las acciones e iniciativas ciudadanas.

Bajo las siguientes líneas estratégicas propongo las acciones pedagógicas para fortalecer la participación ciudadana en Medellín:

Línea estratégica 1: Articulación y concertación de una agenda pública social y política de participación.

En esta línea, las estrategias y acciones están encaminadas principalmente a conseguir el compromiso público de los diferentes sectores de la ciudad en una gran alianza que impulse la participación democrática. Se propone una acción colectiva que ponga a circular en la ciudad los conceptos de la participación y la democracia, y el debate público como primer insumo para la construcción de unos lineamientos para la participación en Medellín.

LÍNEA ESTRATÉGICA	EJE TEMÁTICO	ESTRATEGIAS	RESULTADOS
ARTICULACIÓN Y CONCERTACIÓN DE UNA AGENDA PÚBLICA SOCIAL Y POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN	Posicionar la participación social y política en la agenda pública.	1. Construir una plataforma que asuma el fomento de la participación democrática en la ciudad.	Incidencia en la agenda política y mediática de la ciudad. Alianzas estratégicas que favorezcan la participación.
		2. Posicionar en la ciudad una marca social asociada a la Participación democrática en Medellín.	Incidencia en la agenda política y mediática de la ciudad. Alianzas estratégicas que favorezcan la participación. Procesos pedagógicos
		3. Debate público sobre los lineamientos de la participación en Medellín.	Procesos pedagógicos Incidencia en la agenda política y mediática de la ciudad. Planes de desarrollo local, concertados y socializados. Difusión de indicadores y resultados exitosos de participación. Se cuenta con unos lineamientos de política de participación concertada y discutida.

Línea estratégica 2: Formación y pedagogía ciudadana para la participación democrática.

Aquí, las estrategias y acciones le apuntan al reconocimiento, visibilización e intercambio de experiencias significativas de participación democrática, a la formación dentro y fuera de las instituciones educativas, y al fortalecimiento de las organizaciones sociales en su relación con otras organizaciones y con las comunidades a las que pertenecen.

LÍNEA ESTRATÉGICA	EJE TEMÁTICO	ESTRATEGIAS	RESULTADOS
FORMACIÓN Y PEDAGOGÍA CIUDADANA PARA LA PARTICIPACIÓN	Promoción una ciudadanía activa y deliberante	1. Difundir y promover experiencias positivas de participación de los ámbitos local, nacional e internacional.	Ciudadanía que reconoce y valora los espacios y mecanismos de participación. Reconocimiento público a experiencias colectivas destacadas. Se han fortalecido experiencias a partir del intercambio. Visibilización de experiencias colectivas destacadas.
		2. Capacitar a las organizaciones en Planeación Estratégica de la comunicación	Procesos y herramientas pedagógicas en ejecución. Se han fortalecido experiencias a partir del intercambio. Incidencia en la agenda política y mediática de la ciudad.
		3. Insertar en el sistema educativo, la bibliotecas públicas y en las organizaciones sociales dispositivos pedagógicos para la formación para la participación	Procesos y herramientas pedagógicas en ejecución. Ciudadanía que reconoce y valora los espacios y mecanismos de participación. Se han fortalecido experiencias a partir del intercambio.
		4. Desarrollo de competencias para la deliberación, en niños, jóvenes y adultos.	Nuevos escenarios de deliberación en la ciudad. Procesos y herramientas pedagógicas en ejecución. Ciudadanía que reconoce y valora los espacios y mecanismos de participación.

Línea estratégica 3: Cualificación de la deliberación pública.

En esta línea los ciudadanos y las organizaciones sociales son los protagonistas, tanto en los medios de comunicación como en escenarios de rendición de cuentas y control social. Las estrategias y acciones están encaminadas a fortalecer la acción ciudadana en el marco de la democracia.

LÍNEA ESTRATÉGICA	EJE TEMÁTICO	ESTRATEGIAS	RESULTADOS
CUALIFICACIÓN DE LA DELIBERACIÓN PÚBLICA	Difusión y legitimación de escenarios, procesos y mecanismos de participación.	1. Dar la voz a la ciudadanía de la participación a la ciudadanía.	Espacio de opinión del proceso, en voz de la ciudadanía. Escenarios de rendición de cuentas de las organizaciones sociales y comunitarias. Nuevos escenarios de deliberación en la ciudad.
		2. Metodología para la rendición de cuentas.	Escenarios de rendición de cuentas de las organizaciones sociales y comunitarias. Espacio de opinión del proceso, en voz de la ciudadanía.
		3. Fortalecer medios alternativos.	Alianzas estratégicas que favorezcan la participación. Difusión de indicadores y resultados exitosos de participación. Procesos pedagógicos Incidencia en la agenda política y mediática de la ciudad.

Línea estratégica 4: Fortalecimiento institucional para la participación democrática.

Partiendo de la idea de que sólo una institucionalidad fortalecida y articulada puede garantizar las condiciones para una participación efectiva, las acciones y estrategias de esta línea le apuntan a la formación de servidores públicos en el tema de la participación, y a la apertura de un espacio permanente de concertación al interior de la Administración, donde inicialmente se propicie un debate interadministrativo sobre los lineamientos de participación para Medellín.

LÍNEA ESTRATÉGICA	EJE TEMÁTICO	ESTRATEGIAS	RESULTADOS
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN	Construcción y concertación de lineamientos de política de participación en Medellín.	1. Pedagogía sobre participación para servidores públicos.	Sistema interadministrativo de participación en funcionamiento. Se ha elevado el nivel de comprensión de la participación entre los
		2. Espacio permanente de diálogo, construcción y articulación interna de la administración.	Sistema interadministrativo de participación en funcionamiento. Se ha elevado el nivel de comprensión de la participación entre los servidores públicos.
		3. Articulación de enfoques y acciones de la oferta institucional.	Sistema interadministrativo de participación en funcionamiento. Se ha elevado el nivel de comprensión de la participación entre los servidores públicos.
		4. Debate interno sobre los lineamientos de la participación en la ciudad.	Se cuenta con las bases para el debate público sobre los lineamientos de política de participación. Se ha elevado el nivel de comprensión de la participación entre los servidores públicos.

3.2 Las comunicaciones en el proceso de culturización política.

La promoción de una cultura política democrática en Medellín debe considerar que el proyecto político que hoy rige los destinos de la ciudad ha hecho grandes aportes al desarrollo de la democracia local, procurando que en la configuración de lo común participen todos los actores, reconociendo que la participación en el diálogo público no diluye las diferencias ni elimina los intereses particulares.

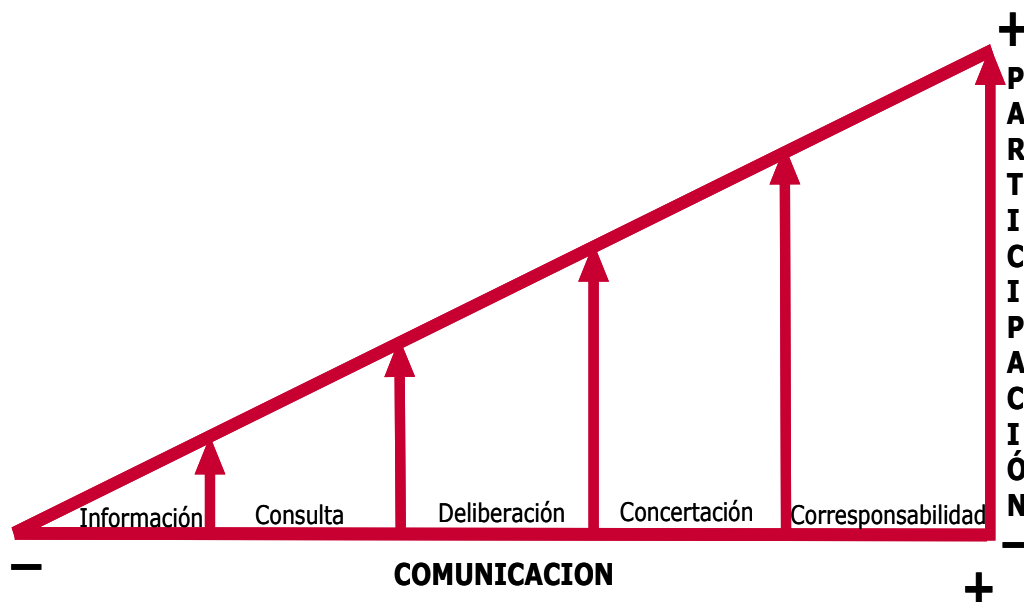
La democracia se construye en el espacio público, y lo público, a su vez, se edifica con la sociedad civil. Lo público es el lugar de la exposición, del debate y de la legitimación de los sentidos producidos socialmente y que

tienen por destino al conjunto de la sociedad. En este proceso es fundamental el papel de las organizaciones sociales que, en interacción con sus similares y con la institucionalidad, construyen el soporte de la participación democrática.

Es por ello, que las comunicaciones adquieren una naturaleza colectiva que obliga a comunicar en función de un interés colectivo que apunta hacia la movilización. Esta movilización, se entiende como la convocación de voluntades para lograr un propósito común bajo una interpretación y un sentido compartidos (Toro, 2002). Es un enfoque metodológico que busca el fortalecimiento de la participación y se propone como un instrumento de formación de ciudadanía.

La relación entre comunicación y participación se evidencia en este enfoque al establecer una correspondencia entre los niveles cada vez más complejos de comunicación con los niveles de mayor madurez en la participación social. Dicho de otra manera, una sociedad con bajos niveles de comunicación no puede aspirar a alcanzar altos grados de participación.

En el siguiente diagrama se evidencia cómo se ha puesto en marcha en Medellín lo reseñado en el capítulo I en relación con los mecanismos constitucionales de participación existentes en Colombia:



FUENTE: Juan Camilo Jaramillo L. Modelo General de Comunicación Pública, 2000

Se evidencia que la información es la condición para la participación, está en la base del proceso participativo; en un segundo nivel se ubica la consulta, la acción de indagar; en un tercer nivel está el debate, la confrontación de tesis, ejercicio que implica la convocación a argumentar. Una sociedad que delibera, que discute y cuestiona las decisiones que le afectan, sin duda tiene un grado mayor de participación, en tanto se aproxima al terreno de las definiciones y las decisiones. Un cuarto nivel asume la concertación, la negociación de puntos de vista distantes como escenario que puede generar una alternativa nueva. Es un ejercicio de comunicación que invita a decidir. La construcción de sentido avanza de la deliberación a la decisión, a la construcción de acuerdos y, tal vez, de mecanismos que los hagan sostenibles; tal escenario implica unos niveles mayores y cualificados de participación que, finalmente, desembocan en la corresponsabilidad, la responsabilidad compartida en la dirección y gestión de los asuntos públicos, un nivel maduro de interlocución entre gobernantes y gobernados, entre instituciones y sociedad.

Aunque se han verificado avances significativos en este propósito, se requiere profundizar acciones para derrotar el modelo clientelista, la ilegalidad, la corrupción y los vicios políticos. En esta dirección, es

fundamental promover la existencia de diversas expresiones sociales y políticas, y fortalecer la acción y la participación democrática. Hoy en día Medellín cuenta con un importante número y variedad de organizaciones sociales; ellas han promovido transformaciones en sus comunidades e inciden en las políticas, planes y programas de desarrollo para la ciudad y la región. Sin embargo, persisten factores que caracterizan la nuestra como una sociedad con una débil cultura de lo público. El reto es profundizar el proyecto colectivo en el que la participación, los derechos, la ética, la política y la convivencia sean asuntos que toquen a toda la ciudadanía y hagan parte de sus hábitos, imaginarios, patrones de conducta, formas de relacionarse, en fin, de su cultura política.

En este sentido, la comunicación y la formación ciudadanase han convertido en herramientas claves para “contribuir a la formación de una ciudadanía autónoma, deliberante y comprometida frente a los asuntos públicos y colectivos, y la promoción de relaciones democráticas y transparentes entre las instituciones del Estado y la ciudadanía en Medellín. La comunicación ha facilitado la Movilización Social, tal como lo entiende el concepto de Comunicación Pública: “comunicar para movilizar la sociedad significa articular colectivamente propósitos realizables y pertinentes a los fines de diversos actores sociales que pueden sentirse convocados al logro de un objetivo común, sin detrimento de su autonomía cultural, ideológica o política” (Toro, 2002, p. 34).

3.3 El impacto en la cultura política de los ciudadanos de Medellín.

Las transformaciones sociales y políticas que se están presentando en Medellín han sobrepasado los partidos y las organizaciones por las que tradicionalmente circula la acción política. En los últimos cinco años, hemos presenciado la emergencia de hechos políticos en los que es perceptible una

reacción ciudadana a los esquemas y a los aparatos formales, que al parecer ya no interpela los partidos ni las declaraciones ideológicas sino las aproximaciones más prácticas hacia el hecho político.

Las diferentes prácticas ciudadanas, la legitimidad de la institucionalidad formal y los escenarios de actuación ciudadana en el campo político, han adquirido sentido al relacionarlas con un conjunto de actitudes, normas y creencias, compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una comunidad, configurando una plataforma de acción próxima al ideal de cultura política que reclama la sociedad de Medellín.

Forman parte de la cultura política de una sociedad las orientaciones actitudinales más o menos difundidas, como por ejemplo, la indiferencia, el cinismo, la rigidez, el dogmatismo o por el contrario, el sentido de confianza, la adhesión, la tolerancia hacia las fuerzas públicas (Gevara, 1999).

También forman parte de ella las normas —el derecho y el deber de los ciudadanos de participar en la vida política, la obligación de aceptar las decisiones de la mayoría, la exclusión o no de formas violentas de acción—. El otro elemento lo constituyen el lenguaje y los símbolos específicamente políticos.

Según esta perspectiva, son tres los ámbitos de la cultura política: uno subjetivo, marcado por las actitudes individuales; otro normativo, que fija las reglas de juego entre los actores políticos; y otro simbólico, de corte discursivo o de las representaciones lingüísticas, en el cual se otorga un lugar especial a las formas en que los actores políticos se nombran, se identifican como tales y se diferencian de otros. La manera en que estos componentes se manifiesten en un espacio geográfico particular o en un período histórico, caracterizará la cultura política como más o menos

democrática, según el escenario que dibujen las actitudes, las normas y los lenguajes de los diferentes grupos sociales y los diferentes actores políticos. La cultura política es, entonces, la manifestación de un proceso, es el resultado de las actuaciones de diferentes sectores sociales quienes, encarnando unos intereses, intervienen en la configuración de la agenda pública y buscan incidir en la conducción de lo público.

Fomentar la cultura política democrática, como se lo propone la política pública de planeación local y presupuesto participativo, supone reconocer que “la cultura política” expresa la correlación de fuerzas que se establece entre “subculturas” que pugnan por establecer su modelo como marco predominante, estableciendo una tensión permanente, propia de los procesos políticos. Las diferentes actitudes, normas y valores se encarnan en grupos sociales que, en algunos casos, se complementan y suman intereses, y en otros se oponen entre sí.

En palabras de AntanasMockus, “hoy la pelea en Medellín se libra entre capital social zanahorio y capital social perverso”; entre unas nuevas maneras de asumir lo público como servicio y dentro de un marco normativo claro, con amplias posibilidades de participación ciudadana, y unas viejas formas de apropiación privada de lo público, apelando, incluso, a la connivencia con los poderes alternos, paralelos e ilegales, con formas de coerción y utilización de las organizaciones sociales.

La tensión entre fuerzas e intereses, la dinámica histórica y la irrupción de nuevos actores configuran una cultura política que se traduce en comportamientos sociales en el espacio de lo público. La lectura de esos comportamientos puede hacerse, de manera limitada, sobre el ejercicio electoral, donde intervienen variables como participación, abstención, partidos políticos, sistema electoral, sufragio y representación política. O, de

manera más amplia, en la configuración de las relaciones entre la institucionalidad y la ciudadanía, entramado donde lo electoral, si bien es un punto de referencia importante, no es el único escenario ni el definitivo; intervienen allí variables como los niveles de organización social, los sistemas de participación y deliberación, el ejercicio de la veeduría ciudadana y la rendición de cuentas, el control social, entre otros factores; lo esencial en este caso es la presencia viva de la ciudadanía, de hombres y mujeres, en la agenda pública y en el escenario de lo público como espacio de negociación simbólica, es decir, como espacio de comunicación, ello por cuanto lo público, como bien lo expresa Uranga(2000), es el ámbito donde se desenvuelve la ciudadanía para la consideración y el debate de los asuntos comunes y para la reconstrucción del tejido social; y se constituye a través de la puesta en escena de los puntos de vista y las concepciones de los diversos actores en el marco de las prácticas sociales. Y más adelante agrega que es allí donde los conceptos y las acciones de los alcanzan legitimidad social. El espacio público es, por excelencia, un lugar de participación y de comunicación. (Uranga, W. y Vargas, 2000)

CONCLUSIONES

La democracia deliberativa reflejada en la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones de interés público, trae consigo la concepción de una ciudadanía activa que no se limita a la simple representación, dicha inclusión otorga mayor legitimidad en la medida que las decisiones han sido discutidas y aceptadas por la generalidad

El modelo deliberativo de democracia ejerce gran influencia en nuestro sistema jurídico, así los espacios de participación y deliberación ocupan un papel preponderante como supuesto en la toma de decisiones administrativas, lo que asegura que éstas tengan un mayor contenido social que se ajuste a sus valores imperantes.

El Programa de Planeación local y Presupuesto Participativo en consonancia al nuevo esquema democrático se erige como un espacio de inclusión y deliberación ciudadana en el cual, se acerca la administración al ciudadano permitiendo que éste participe de manera directa en la distribución del gasto público, sin embargo la solidez de estos espacios en los que la deliberación ocupa un papel preponderante, depende de la implementación de estrategias de pedagogía ciudadana que evidencien la importancia de la participación como forma de asegurar una amplia participación y la toma de decisiones más imparciales que atiendan las necesidades generales.

Es necesario implementar un proceso permanente de promoción de la cultura política democrática y de cualificación de los actores, buscando la vinculación de nuevos líderes y fortaleciendo aquellos que ya han participado en procesos previos, permitiéndoles apropiarse metodologías y técnicas para la promoción de procesos formativos permanentes y articulados a las especificidades de la gestión y el desarrollo de los territorios. Este proceso de

preparación y entrenamiento debe comprender el manejo de la normatividad Constitucional y de Derecho Público que les posibilite la comprensión de la acción estatal, que impida de paso, la cooptación por parte de los grupos de presión.

Así mismo, las conclusiones siguientes responden a asuntos que son señalados como problemáticos y en los retos que se plantean para enfrentarlos desde los propósitos estratégicos de la planeación local y el presupuesto participativo. Si estos asuntos se atienden responsable y adecuadamente permitirían un salto cualitativo de esta experiencia -hoy convertida en política pública- que es uno de los grandes capitales sociales y políticos con los que hoy cuenta la ciudad de Medellín.

Ampliación de la participación: El PP se plantea como una estrategia que busca, en una relación de complementariedad entre democracia participativa, representativa y deliberativa, que cada vez un número mayor de ciudadanos participe en las decisiones sobre su entorno inmediato y, más allá de esto, en la decisión sobre los destinos de la ciudad. Se requiere en este sentido, intensificar el trabajo de formación y acompañamiento específico a las JAL con el fin de ayudar a su cualificación y renovación. Al mismo tiempo, mejorar la estrategia comunicativa y de formación ciudadana que permite ampliar la participación ciudadana en este proceso (en las asambleas barriales, en los consejos comunales como miembros de organizaciones sociales, en los comités de veeduría ciudadana).

La articulación PP y planes locales: Existe la necesidad de articular de manera más clara el presupuesto participativo con los procesos de planeación local y el plan de desarrollo municipal. Los planes locales deben orientar, en términos de la identificación y priorización, las iniciativas presentadas a través de PP. Sin embargo, esta articulación debe ser el

resultado de un proceso que requiere de una intención explícita de conocimiento, revisión y apropiación de este insumo. Como se sabe, los planes de desarrollo local tienen desarrollos desiguales y unos responden en mejor medida que otros, no sólo a las realidades locales sino a los consensos sociales que sobre estas realidades se dan entre la población. Si la relación entre PP y PL se hace de manera automática se corre el riesgo de arrastrar con vacíos y deficiencias pero sobre todo, de no lograr la legitimidad necesaria. Esta articulación implica incluir, como parte importante del plan de acción, un proceso de revisión y ajustes de los planes locales desde lo que significa el proceso de PP, del Sistema Municipal de Planeación (Acuerdo 043 del 07) y de la metodología con la que hasta ahora se ha orientado el proceso de diagnóstico y priorización de iniciativas en el PP.

Impulso a veedurías ciudadanas y rendición de cuentas: Ligado al punto anterior, está la necesidad de fomentar procesos de veeduría ciudadana que hagan seguimiento y control, desde los territorios, al proceso de planeación local y presupuesto participativo; y la incorporación de la rendición de cuentas como parte de los compromisos de los contratistas relacionados con la implementación de los proyectos. Se propone que haya procesos de capacitación explícitamente orientados a esta finalidad, dado que interesa que sea una acción apropiada por la ciudadanía, lo cual permitiría, entre otras cosas, profundizar sobre la potencialidad de las veedurías como mecanismos para el fortalecimiento de la gestión pública democrática y la promoción de la ciudadanía.

Dentro de esta conclusión, es importante responder a la pregunta inicial de esta investigación, que se enfoca al tema de la participación dentro de un ambiente democrático, por tanto ¿Es importante la formación ciudadana y la cultura política para la deliberación racional y civilizada?. La respuesta es tajante al respecto, para que se surja un sentido de pertenencia

hacia las decisiones del Estado, quien nos representa, es importante sensibilizar a los ciudadanos de hacer parte de estos procesos de participación ciudadana. Así pues, la Ciudad de Medellín tiene un reto, y no es por demás, que debe emular a su par de la Ciudad de Porto Alegre. Cada vez observamos en esta ciudad progresos en torno a la participación y deliberación ciudadana, pero hemos podido evidenciar, que aún falta mucho trecho por recorrer en la formación y participación ciudadana.

Al respecto, la metodología propuesta y el resultado de esta investigación demuestran que una formación adecuada conlleva a al fortalecimiento de la institucionalidad en este escenario, como lo es la ciudad de Medellín, y como lo hemos abordado dentro del segundo capítulo, las diferentes sentencias muestran que el Estado colombiano está dispuesto a zanjar esa brecha en torno a la participación. De allí, que esta investigación resalte la necesidad de implementar y colocar en escena un espacio para la formación y reflexión democrática, que redunde en beneficios para todos los miembros de esta sociedad; esa es nuestra apuesta para hacer de los ciudadanos sujetos democráticos con formación en valores políticos.

De esta manera, nos hallamos frente a un reto, culturizar a los ciudadanos, a pasar de las múltiples dificultades que aquejan a la sociedad, a la carencia de espacios de formación, a las situaciones hostiles frente a la participación ciudadana, pero convencidos aun más desde esta reflexión, que el camino esta trazado y que la participación y deliberación democrática es una respuesta oportuna y necesaria para responder a los retos del siglo XXI.

BIBLIOGRAFIA

ARANGO, R. (2007). Filosofía de la democracia. Bogotá: Siglo del Hombre.

ARENDT, H. (1996). La condición humana, Barcelona: Paidós.

ARISTÓTELES. (1999). La Política. Madrid: Gredos.

BOBBIO, N. (1989). Liberalismo y democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

_____. (2001). El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

BONETE P. E. (1990), Éticas contemporáneas, Madrid: Tecnos.

BOHMAN, J. (1997) Public Deliberation. Cambridge (USA): MIT Press.

BULLMAN, G. (1960). Introducción a la Política. Buenos Aires: Fabril.

CASTORIADIS, C. (2005) Escritos Políticos. Madrid: Catarata.

COHEN, J. (2001). Democracia y libertad. Elster, John La democracia deliberativa, Barcelona: Gedisa.

COMBELLAS, R. (1982) Estado de Derecho, Crisis y Renovación. Colección Monografías Políticas. Caracas: Editorial Jurídica.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA de 1991.

CORTÉS, F. (2009). De la política de la libertad a la política de la igualdad. Un ensayo sobre los límites del liberalismo. Medellín: Siglo del Hombre Editores y Universidad de Antioquia.

CORTÉS, F. y MONSALVE, A (1996), Liberalismo y comunitarismo. Derechos humanos y democracia. Valencia: Alfons el Magnanim.

CORTINA, A. (1993), Etica aplicada y democracia radical, Madrid: Tecnos.

DIAZ, E. (1966). Estado de derecho y sociedad democrática. Madrid. Taurus.

DE FRANCISCO, A. (1999). Republicanismo y modernidad. Revista Claves de razón práctica. No. 95. Madrid.

DEL ÁGUILA, Rafael. (2000). Manual de Ciencia Política. Madrid: Trotta.

Diccionario de la lengua española 2005 Espasa-Calpe

DO SANTOS Boaventura, (2002) Democracia e Participação: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto: Afrontamento.

DURAN, V. (2001). Estado Social de Derecho. Democracia y participación. Valle de Bravo, México.

DURANGO, G. (2006) Derechos Fundamentales y democracia representativa. Bogotá: Temis.

DURKHEIM, E. (1990) Montesquieu y Rousseau, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

DWORKIN, R. (1987) Los derechos en serio, Barcelona: Ariel Derecho.

ECHEVERRY, A. (2002). Teoría Constitucional y Ciencia Política. Bogotá: Librería del profesional.

ELSTER, J. (2001). La democracia deliberativa comp; tr. José María Lebrón. Barcelona: Gedisa.

FERRARA, A. Sobre el concepto de comunidad liberal. Revista de Filosofía Política (No. 3, Madrid: Anthropos.

FERRAJOLI, L. (2000). El garantismo y la filosofía del derecho, Bogotá: Universidad externado de Colombia.

FISHKIN, J. (1995). Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática. Barcelona: Ariel.

GALVIS GAITAN, Fernando. (1994). Manual de Ciencia Política. Santa fe de Bogotá: ESAP.

GARCÍA-PELAYO, M. (1991). "Obras Completas (II)". MADRID: Centro de Estudios Constitucionales

GARGARELLA, R. (1996). La justicia frente al gobierno: Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial. Barcelona: Ariel.

GREPPI, A. (2006). Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo. Madrid: Trotta.

GRINSBERG. (2005). Historia de Roma. Madrid: Círculo de lectores.

GUEVARA COBOS, E (1999). Aproximaciones sociológicas en torno a la cultura política colombiana. Revista Reflexión política. Bucaramanga. Año 1 no. 2.

HABERMAS, J. (1999). Tres modelos normativos de democracia, en La inclusión del otro, Barcelona: Paidós.

HERNÁNDEZ, A. (2002) Republicanismo contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía, Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

HOBBS, T. (2007). Leviatán, Madrid: Alianza Editorial.

KANT, E. (1964), Filosofía de la historia, Buenos Aires: Nova.

_____, (1967), La paz perpetua, Madrid: Aguilar.

_____, Fundamentación de la metafísica de las costumbres, México: Porrúa.

KELSEN. H. (1977). Esencia y valor de la democracia. Barcelona: Labor.

LASKY. H.J. (1946). La libertad en el Estado moderno. Buenos Aires: Abril.

LOCKE J. (1969). Ensayo sobre el gobierno civil. Madrid: Aguilar.

_____. Esencia y valor de la democracia según Kelsen: la actualidad de un clásico de la filosofía política. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

HEGUEL, F. (1994). Ediciones Episteme, S.L. Col. Eutopías – Instrumentos de Trabajo, vol. 43 València: Traducción castellana de Manuel Giménez Redondo.

_____. (1992). Aclaraciones a la Ética del Discurso, Editorial Trotta, Traducción de José Mardomingo, Madrid 2000.

_____. (1992). Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia. Cap. VII de Facticidad y validez. Madrid: Trotta,

JARAMILLO, JUAN CAMILO Experiencia en Comunicación Pública. Barranquilla. Universidad del Norte, 19-21 de Mayo de 2003.

_____, Taller de construcción de líneas estratégicas. Medellín. 28-29 de Octubre de 2008.

LANDWERLIN, G. (1984). El Estado social de derecho: Forsthoff y Abendroth, dos interpretaciones teóricas para dos posiciones políticas. Revista de estudios políticos, N° 42.

_____, Segundo ensayo sobre el gobierno civil; Biblioteca de Política, Economía y sociología; Ediciones Orbis, Barcelona, 1985,

MAQUIAVELO, N. (1985). El Príncipe. México: Porrúa.

MARSHALL, Th. (1998). Ciudadanía y clase social, Madrid: Alianza Editorial.

MARTÍ, J. L. (2006). La república deliberativa. Una teoría de la democracia. Madrid: Marcial Pons.

MCPHEE, P. (2003) La Revolución Francesa. Crítica, Barcelona.

MEJÍA, J. (1998). Derecho, legitimidad y democracia deliberativa desarrollo y conflicto de paradigmas jurídico-políticos en las sociedades en transición. Bogotá: Temis.

MILLER, D. (1997). Ciudadanía y pluralismo. Revista La Política, No. 3.

MILL. J. S. (1970). Sobre la libertad. Madrid: Alianza Editorial.

MIRALLES, A. M. (2005) Estudio de Percepciones Ciudadanas sobre la Política y lo Político. Grupo de Investigación en Comunicación Urbana. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.

MOCKUS, A. (2008) Taller de Cultura Política. Octubre de 2008.

MULLER, P. (1998). Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas. INNOVAR Revista de ciencias administrativas y sociales. Bogotá: Universidad Nacional.

NINO, C. S. (2003). La constitución de la democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa.

OVEJERO, R, J. L. MARTI Y R. GARGARELLA. (2004). Nuevas ideas Republicanas. Autogobierno y libertad. Barcelona: Paidós.

PETTIT, Ph. (1999), Republicanismo. Una teoría sobre la libertad y el gobierno. Barcelona: Paidós.

RAWLS, J. (2002) La justicia como equidad. Madrid: Paidós.

RAWLS, J. y HABERMAS, J. (1992). Debate sobre el liberalismo político. Barcelona: Paidós.

REQUEJO, G. (1997). Democracia. Las Razones de un Sueño que genera monstruos. Contenido en: 10 Palabras Claves de Filosofía Política. Navarra: Cortina, Adela.

ROTH, A. N. (2006). Políticas Públicas. Formulación Implementación Evaluación. Bogotá: Aurora.

RUBIO, C.J. (1990). Paradigmas de la política, del Estado justo al Estado moderno. Barcelona: Anthropos.

SÁNCHEZ, B. (2001). El reto del multiculturalismo jurídico. En Bonaventura de Sousa y M. García. El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Bogotá: Colciencias, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Universidad de Coimbra, Universidad de los Andes, Universidad Nacional y Siglo del Hombre Editores.

SALAZAR, U. (2006). La democracia Constitucional. México: FCE-UNAM.

SARTORI Giovanni. (1994). Qué es la democracia. Argentina: Alfaguara.

SEGOVIA, J.F. (2008). Habermas y la democracia deliberativa. Madrid: Marcial Pons

THESING, J. (1995). Política y Democracia. Bogotá: Unión Grafica.

TOQUEVILLE, A. (1996). La democracia en América. México: F.C.E.

TORO, J. B. y JARAMILLO, J. C. (2002). Comunicación pública y movilización social. Medellín: Imprenta Departamental de Antioquia.

UNIVERSITAS. Revista de filosofía, derecho y política, nº 10, julio 2009, ISSN 1698-7950.

URANGA, W. y VARGAS, T. (2000) Lo público: lugar de comunicación. Hacia la redefinición de procesos y estrategias comunicacionales. Proyecto de Investigación. Docentes-investigadores de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social UNLP. Buenos Aires.

VELASCO, Juan Carlos (2006) Deliberación y calidad de la democracia. Claves de razón práctica. nº 167

VILLORO, L. (1998). Estado plural, pluralidad de culturas, México: Paidós.

VILLORO, L. (1998). Autonomía y ciudadanía de los pueblos indios. Revista de Filosofía Política N° 11, Madrid: Instituto de Filosofía del CSIC

_____, "Sobre el principio de la injusticia: la exclusión" (Octavas Conferencias Aranguren, 1999). En: Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política N° 22, p.104, Madrid.

VIVA LA CIUDADANÍA. Comunicación para la construcción de lo público y de lo colectivo. Bogotá: 2005.

ZAPATA, R. B. (2001). Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social, Barcelona: Anthropos.

CIBERGRAFIA

<http://assemblee-nationale.fr/espanol/8bb.asp>

<http://cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3>

<http://ciudadpolitica.com>.

<http://constitucion.rediris.es>

<http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana>

<http://derechos.net/doc/tratados/declaracionderechosdelhombre/>

<http://dialnet.unirioja.es>

<http://enciclopedia.us.es>

<http://grecia.pais-global.com>

<http://haciaaemancipacion.org/politica/Revista18>

<http://medellin.gov.co>

<http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/ExpPortoAlegre.htm>

http://secretjurid.com/links/iurelinks_constit_int

<http://swedenabroad.com>

<http://hc.rediris.es/08/index.html> Historia Constitucional (revista electrónica),
n. 8, 2007

[http://idp.uoc.edu/monogràfico:La democracia electrónica.](http://idp.uoc.edu/monogràfico:La%20democracia%20electrónica)

REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

SENTENCIA T-383 - 1993. M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz

SENTENCIA C-089 - 1993. M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz

SENTENCIA C-580 - 2001. M.P: Clara Inés Vargas Hernández

SENTENCIA T-637 - 2001. M.P: Manuel José Cepeda Espinosa

SENTENCIA C-179 - 2002. M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra

SENTENCIA T-596 - 2002. M.P: Manuel José Cepeda Espinosa

SENTENCIA C-898 - 2003. M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra

SENTENCIA C-934 - 2004. M.P: Jaime Córdoba Triviño

SENTENCIA C-574 - 2004. M.P: Clara Inés Vargas Hernández

SENTENCIA C-041 - 2004. M.P: Clara Inés Vargas Hernández

SENTENCIA C-461 - 2008. M.P: Manuel José Cepeda Espinosa

SENTENCIA T-123 de 2009 M.P. Clara Inés Vargas Hernández,

SENTENCIA C-141 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto,