



Poder local y democracia participativa
en América Latina

Iosu Perales Arretxe

*Un elemento ideal o normativo es
ciertamente constitutivo de la democracia:
sin una tensión ideal, una democracia no nace y, una
vez nacida, rápidamente se distiende...
las democracias son difíciles, deben ser promovidas y
creídas.*

Giovanni Sartori

*Lo más que puede esperar el ciudadano
es ser "representado";
ahora bien, la única cosa que puede ser representada y delegada
es el interés o el bienestar de los constituyentes,
pero no sus acciones y opiniones.
Por ello, el gobierno representativo sigue siendo democrático
porque sus objetivos principales
son el bienestar popular y la felicidad privada;
pero se convertirá en oligárquico
si la felicidad y la libertad públicas se convierten
de nuevo
en el privilegio de unos pocos.*

Hannah Arendt

Índice

Presentación

- 1. Lo global, lo nacional y lo local**
- 2. Del centralismo a la descentralización**
- 3. La educación para la participación: una ciudadanía participativa**
- 4. Movimientos críticos y poder local**
- 5. El fortalecimiento de la sociedad civil**
- 6. Municipalismo, democracia y participación**
- 7. Poder local y desarrollo humano sostenible**

Panorama de la Democracia Participativa:

- 8. El presupuesto participativo en Porto Alegre**
- 9. La democracia en Porto Alegre**
- 10. ¿Es extensible o replicable la experiencia de Porto Alegre?: El caso de Montevideo**
- 11. El déficit democrático o el declive de la democracia representativa**

Presentación

Las referencias a la descentralización, al espacio local y a la participación ciudadana son hoy en día lugares comunes en el contradictorio discurso político y académico contemporáneo de América Latina. Actores muy diversos coinciden aparentemente en el reconocimiento de las virtudes de la transferencia de poder de decisión a niveles de gobierno más cercanos a la gente, como una condición fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social.

Más allá de las previsible dudas sobre las razones objetivas de este consenso tan amplio, es de interés explorar las posibilidades concretas que la descentralización y la implementación de la democracia participativa tienen en el terreno de la eficacia, en orden a una mejora de la estructuración social, la extensión de una cultura de la tolerancia y el consenso y el fortalecimiento de los nudos sistémicos de la vida política.

El presente texto plantea la hipótesis de que las urgencias de América Latina en los ámbitos de la gobernabilidad legítima y el desarrollo humano sostenible, tienen en la vía de la participación ciudadana una oportunidad histórica. Este movimiento democrático encuentra en el marco de lo local un espacio apropiado. De tal manera, la triple dimensión de poder local, democracia y ciudadanía, convergen y multiplican sinergias que se retroalimentan, a través de la extensión de la democracia participativa. La investigación extiende sus hipótesis a los ámbitos de la regeneración política de las estructuras e instituciones estatales, de gobierno y de los partidos políticos, y propone como resultante una mayor eficacia y legitimidad del Estado.

Para ello me propongo unos objetivos específicos:

- Dimensionar la influencia de la actual globalización económica y política sobre los Estados latinoamericanos y sus frágiles democracias,

- Caracterizar los beneficios de una cultura democrática expresada en valores y prácticas participativas,

-Señalar en base a algunas experiencias concretas metodologías participativas y sus corolarios en forma de fortalecimiento de la sociedad civil y del orden democrático.

La democracia participativa, concepto muy impreciso, no la entiendo como antagónica, sino como complementaria de la democracia representativa. Requiere de una sociedad civil que participa en los procesos de decisión que conllevarán posteriormente a las decisiones definitivas, lo que supone oportunidades de voz propositivas y garantías para el ejercicio de tales oportunidades. La participación ciudadana tiene como objeto la democratización del espacio público, y no se limita al ámbito de las instituciones políticas sino que se extiende asimismo al campo de la sociedad civil; se orienta a fortalecer las capacidades autorganizativas de la sociedad y es un medio de socialización de la política y de generación de nuevos espacios y mecanismos de articulación Estado y sociedad. En este sentido, como dice Mónica Baltodano "si bien democracia y participación se nos presentan como concomitantes, es la crisis de la democracia la que parece abrir más ampliamente las oportunidades a la participación, proyectándola como una necesidad y, cada vez más, como un imperativo para gestionar el complejo propositivo de su formalización jurídico-política en la institucionalidad democrática".¹

La estrategia de la Democracia Participativa, este paradigma que tiene en Porto Alegre un referente necesario, está comenzando a jugar en la izquierda latinoamericana una función regeneradora de su déficit de acción social, del mismo modo que constituye un aporte decisivo en la recuperación de una identidad libertaria lesionada por divisiones internas y por la dificultad de situarse en un escenario de lucha política en condiciones adversas.

Es así que podemos identificar las bondades de la Democracia Participativa en la configuración de una izquierda social y política en orden a:

¹ Baltodano Mónica (2002) realiza una magnífica investigación acerca de la institucionalización política y jurídica de la participación ciudadana, estudiando el caso de Nicaragua. Democratizar la democracia: el desafío de la participación ciudadana. Ediciones Graphic Print. Managua, Nicaragua.

1. Un nuevo enfoque en la construcción de una estrategia de ruptura con el sistema económico y el parlamentarismo burgués, en el camino de otra orden social, que supere las concepciones vanguardistas por una nueva disposición de las fuerzas sociales y políticas; es desde abajo que deben articularse los procesos asociativos, las luchas, y también los mecanismos de toma de decisiones. El *Comité Central* sustituido por una alianza entre fuerzas políticas y sociales iguales.

2. La construcción social de nuevas modalidades democráticas superadoras de la arcaica democracia liberal y de los enfoques reduccionistas de la democracia que también han circulado y aún circulan por las izquierdas.

3. La toma de conciencia de la importancia de la ciudadanía. El peligro de una ciudadanía des-territorializada por la globalización es algo que daña de manera grave el ejercicio de los derechos civiles y políticos, así como alimenta la fragmentación social y el individualismo.

4. La Democracia Participativa como factor de construcción nacional en una sociedad nacionalmente débil que sin haberse consolidado como estado-nación, está siendo succionada por centros de gravedad de las fuerzas económicas que gobiernan la acumulación rompiendo las fronteras.

5. La izquierda está tomando conciencia de que el desarrollo humano sostenible encuentra en la Democracia Participativa grandes posibilidades de desarrollo endógeno; un desarrollo orientado a superar las dependencias del exterior y enfocado a dar respuestas a las necesidades internas.

Es sobre estos principios o ideas-fuerza como se construye este texto que tiene como objeto una reflexión sobre la democracia en América Latina, pero que bien puede extenderse como campo de preocupaciones y como conjunto de inspiraciones a nuestra propia realidad europea, dado que también en nuestro continente vivimos tiempos de achique de la democracia y despliegue desvergonzado de una apropiación de la toma de decisiones por las cúpulas partidarias y grupos de interés mediante procedimientos autoritarios.

Capítulo 1: Lo global, lo nacional y lo local

Como es conocida la relación entre Estado y democracia ha sido siempre difícil. Esta última se formó en buena medida frente o contra el poder político hobbesiano encarnado en el Estado. Sin embargo, con el paso del tiempo el poder político constituye un bien en la democracia. La debilidad de este poder estatal puede suponer una amenaza para la democracia. Este peligro es mayor cuanto más se extienden y fortalecen las corporaciones transnacionales. La pérdida de este poder político puede decirse que deriva en una fragilidad en sus dimensiones protectoras de la seguridad, estabilidad, y del ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, dado que los conflictos no pueden resolverse únicamente con la razón y la lógica. Luiz Carlos Bresser² expone el problema de este modo: "La globalización tiene como consecuencia el aumento de la coordinación de la economía por parte del mercado y la reducción correlativa de la coordinación de la economía por parte del Estado. Las reformas orientadas al mercado también tienen el objetivo de aumentar la coordinación por parte del mercado, pero necesariamente implican el debilitamiento del Estado". Bresser añade: "El papel más importante que se otorga al mercado era necesario, dada la crisis del Estado, pero ha tenido efectos perversos en lo que respecta a la equidad y la consolidación de la democracia, y constituye una amenaza para la cultura democrática".

Lo cierto es que la participación de los ciudadanos es esencial para la legitimación del poder y la democratización permanente de la democracia. La búsqueda de un equilibrio entre poder y participación constituye una tensión propia de la democracia en el ámbito de la organización territorial que es el Estado. La democracia representativa es para algunos ese espacio de equilibrio, pero cabe defender junto a la anterior una democracia más participativa expresada en formas legales, sobre todo en un momento en que aquella atraviesa por una crisis derivada de su pérdida de protagonismo deliberativo. Ello implica en cualquiera de los esfuerzos

² Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999) "*Cultura, democracia y reforma del Estado*". En *Una cultura para la democracia en América Latina*. Saúl Sosnowski y Roxana Patiño (compiladores). Fondo de Cultura Económica. México. Pag. 35.

democráticos una capacitación de los actores que no podría darse eficazmente sin la figura del territorio que es el Estado-nación, las regiones y los municipios.

La actual globalización no asegura este equilibrio ni la capacitación ciudadana para la democracia: el ámbito territorial global tiene dificultades para vertebrar a la comunidad, no concita identidad; los canales participativos son débiles y aquello que hay que elegir resulta ser algo muy distante sin contornos definidos. En todo caso el impacto de la globalización es asimétrico: las sociedades de tradición democrática pueden soportar la dejación de competencias y grados de soberanía; pero las sociedades nacionalmente débiles, como son una buena parte de las latinoamericanas, quedarían a merced de fuerzas transnacionales cuya única conciencia es el mercado. Por otra parte la tutela de instituciones democráticas mundiales, actualmente débiles, no puede resolver este déficit de Estado en los países periféricos. De modo que la idealizada "aldea global" lo es tan sólo para elites, pero no para las mayorías del planeta.

Para el caso de los países pobres y periféricos, la erosión democrática es preocupante: sin poder para negociar, asisten inermes a la imposición de conductas y de decisiones tomadas en los mercados y centros financieros, sin otra posibilidad que ser globalizados en condiciones de extrema indefensión.

Muchos de estos países, nacionalmente débiles, que aún no se han consolidado como Estados-nación, se ven presionados y cooptados por centros de gravedad de las fuerzas económicas que gobiernan la acumulación rompiendo las fronteras. Se impone la gestión de sociedades dependientes por el mercado global, lo que constituye una alternativa fatal. No es ni será factible un desarrollo humano sostenible sin ese espacio político, social y cultural, que es el Estado-nación. Un Estado reconocible por su función social, que ejerza liderazgo alrededor de una aspiración común de modernización y de equidad. Mientras esto no ocurra seguirán habiendo en cada país pobre, periférico, dos naciones: arriba los sectores privilegiados cuyos movimientos económicos tienen como centro focos externos a

sus propios países, y abajo los excluidos del campo y la ciudad que apenas participan en los intercambios económicos y en el sistema político nacional.

No es de poca importancia recordar que en un buen número de países latinoamericanos y caribeños el lugar del Estado es ocupado de forma extremadamente deficiente por los gobiernos. Cuando éstos cambian "el estado" se sobresalta.

Por consiguiente hay que enfatizar que, con frecuencia, cuando se debate la cuestión globalización/soberanía de los Estados, se hace desde una posición y visión del mundo eurocéntrica. Así la corriente que simpatiza con la transferencia de poder político de los Estados a centros supra-estatales, normalmente no advierte que aquellas sociedades que no han alcanzado la primera modernidad, en un mundo asimétrico, están lejos de poder prescindir de cuotas de soberanía que nunca han podido ejercer y sin embargo necesitan. Es el caso de buen número de los países latinoamericanos.

Además, donde se ha erosionado la capacidad de los Estados para atender las necesidades básicas de la población, donde la desintegración de los mismos impide garantizar los mínimos de seguridad –es el caso de Argentina en el momento de escribir esta reflexión-, los conflictos internos encuentran un campo para su despliegue violento, abriéndose brechas profundas en el sistema político. Como dice con acierto Vicenc Fisas, este tipo de situaciones: "En muchos casos, aunque no en todos, esto ocurre en los países calificados como débiles, fallidos, hundidos, fracasados, colapsados, caóticos. Tanto la debilidad de los Estados como la naturaleza de los nuevos actores, sin embargo, no son el resultado del azar o de catástrofes naturales, sino de la combinación de un cúmulo de violencias estructurales internas (políticas no participativas, imposibilidad de acceder a la tierra, a los bienes o a oportunidades; corrupción, clientelismo, falta de gobernabilidad, ineficiencia de los sistemas de justicia, militarismo, etc.) que operan en paralelo a la acción de algunas tendencias del sistema económico internacional vinculados a la

mundialización, que impiden que muchos países puedan seguir el ritmo de la liberalización y de la competencia, o que necesita de zonas políticamente caóticas para así llevar a cabo estrategias de rapiña sobre recursos naturales".³ Estas palabras de Fisas bien pudieran aplicarse a la región centroamericana en las décadas de los setenta y ochenta.

Ante esta realidad Bresser sostiene que "la única forma de neutralizar estos efectos perversos es reconstruir el Estado y redefinir de forma más amplia el espacio público estatal. Sólo así el mercado y la globalización podrán ponerse al servicio de la democracia y la equidad y no contra ellas".⁴ Tesis que Sosnowski y Patiño refuerzan al decir que el Estado debe garantizar los derechos mínimos de la ciudadanía y las condiciones del desarrollo integral, proveer el espacio de expresión de la diversidad social y política para articular su proyecto de sociedad, y mantener su función reguladora del mercado.⁵

Globalización, identidades nacionales y ciudadanía: un debate

Parece haber una coincidencia en torno a la constatación del aumento de actores transnacionales que funcionan con iniciativa propia y autonomía o independencia respecto de las organizaciones territoriales que son los Estados. No es necesario insistir que el propio sistema capitalista mundial, hasta llegar a ser el sistema socio-histórico del mundo entero, se ha basado en la construcción de organizaciones territoriales capaces de regular la vida social y económica y de monopolizar los medios de coacción y violencia. Es la soberanía de estas organizaciones la que se dice que va a ser socavada por la ola actual de expansión financiera y la creación de instituciones políticas supraestatales.

Tal vez, uno de los críticos más radicales a la actual globalización sea Ignacio Ramonet. Visualiza que el Estado ya no controla los cambios ni los flujos de dinero,

³ Fisas Vicenc. "Buscar el remedio en la naturaleza del conflicto". EL PAIS, 30 de diciembre, pag 17.

⁴ Bresser, Luiz Carlos. *Ibid.* Pag 35.

⁵ Sosnowski Saúl y Patiño Roxana en la obra citada defienden el rescate del Estado y su reforma –que no sólo debe hacerse para reducirlo, sino fundamentalmente para mentener sus funciones básicas dentro de parámetros democráticos.

de informaciones y mercancías, y sigue ocupándose a pesar de todo en la formación de los ciudadanos y del orden público interior, dos misiones muy dependientes de la marcha general de la economía. El Estado ya no es totalitario, pero la economía en la era de la mundialización, tiende cada vez más a serlo –según Ramonet-. Este pensador y flagelador del neoliberalismo define a lo que denomina <<regímenes globalitarios>> como sucesores en cierto modo de regímenes de partido único de los años treinta, por lo que tienen de regidores de la totalidad de la actividad de la sociedad mediante el pensamiento único.⁶ Los regímenes globalitarios de Ramonet no admiten ninguna otra política económica, dejando los derechos sociales del ciudadano abandonados a la razón competitiva. Los mercados nacionales, uno de los fundamentos del Estado-nación han sido aniquilados por la mundialización. Ello supone que el Estado no tiene ya medios para oponerse al mercado. Así la realidad de un nuevo poder mundial escapa al control de los Estados.

La debilidad del Estado es para Ramonet una desgracia que afecta a la democracia y modifica los escenarios de la lucha por la transformación social. Pronostica un encontronazo inevitable entre capitalismo y democracia.

El enfoque de Anthony Giddens es completamente distinto. Advierte que la batalla del siglo XXI "enfrentará al fundamentalismo con la tolerancia cosmopolita".⁷ Para él, la globalización está detrás de la expansión de la democracia. Confía en el triunfo de un cosmopolitismo que abraza la complejidad frente a los fundamentalismos que se ven perturbados por los cambios que significan convivencia de lo diverso. Giddens asume la globalización, a la que define como una serie de procesos, como una oportunidad civilizatoria. Su visión comprende la existencia de una asimetría mundial, de manera que la evolución no equitativa de la globalización nos muestra estadísticas angustiosas. Pero se rebela contra quienes ven en la globalización, unilateralmente, un saqueo global, y señala como su desarrollo es cada vez más descentrado.

⁶ Ramonet, Ignacio. *Un mundo sin rumbo*. Pág. 76-77

Giddens afirma que los Estados-nación, son desde luego aún poderosos, y que los líderes políticos tienen un gran papel que jugar en el mundo. Pero inmediatamente reconoce que el Estado-nación se está transformando ante nuestros ojos, y que las naciones han de repensar sus identidades. Está emergiendo una sociedad cosmopolita mundial que requiere nuevos instrumentos políticos. Y es en este punto cuando Giddens se radicaliza al abogar por una regeneración democrática en el escenario de la sociedad mundial, admitiendo distintas variantes y grados en su desarrollo. Admite la paradoja de que al tiempo que la democracia se expande por el mundo, sufre un descrédito allí donde lleva tiempo instalada, para lo que sólo hay una medicina: democratizar la democracia. Pero ésta, en la actualidad, debe volverse transnacional.⁸

¿Qué significa la democracia transnacional de Giddens? La promoción de esta democracia por encima del nivel del Estado-nación supone que las organizaciones transnacionales se democratizen y lideren procesos políticos generales. Su apuesta es favorable a organizaciones como la Unión Europea, superior a una simple asociación de naciones, en la que los países participantes han renunciado voluntariamente a parte de su soberanía. Giddens ve en este tipo de organizaciones una vía de expansión de la democracia dentro de los Estados y en su vínculo internacional-territorial. Una de las dificultades con las que se enfrenta la tesis de Giddens es la permanencia del paradigma tradicional en las relaciones internacionales en la política exterior de potencias decisivas; el Estado como núcleo duro practica un realismo todavía ligado a la visión hobbesiana del mundo como campo de batalla. No es casual que Estados Unidos muestre oposición a cuanto suponga cesión de soberanía, sea en el campo de la política, como de la economía y de la justicia.

Ramonet y Giddens se colocan en posiciones opuestas desde un nexo común: ven la pérdida de soberanía de los Estados como un hecho irreversible. Giovanni Arrighi⁹

⁷ Giddens, Anthony. *Ibid.* Pág. 16.

⁸ Giddens, A. *Ibid.* Pág. 81-96

⁹ Arrighi, G. *Ibid.*

tercia con un diagnóstico, al menos parcialmente distinto y sugerente. Su tesis arranca de la idea de que la mayoría de los miembros del sistema interestatal nunca tuvieron las facultades que se están diciendo que los Estados van a perder bajo el impacto de la ola actual de expansión financiera; e incluso los Estados que tuvieron esos poderes durante un tiempo no los tuvieron en otro. Resalta que las expansiones financieras del pasado, no menos que la del presente, han supuesto la pérdida de poder de algunos Estados –incluso de Estados que han sido tenedores de vías del capitalismo mundial- y el fortalecimiento simultáneo de otros Estados. Arrighi nos recuerda que las ciudades-estado como Venecia y la diáspora genovesa de negocios transnacionales fueron reemplazadas por un proto-estado nacional como Holanda, a su vez reemplazado por el imperio británico, al que sucedió en el ejercicio de la hegemonía Estados Unidos, con sus corporaciones transnacionales y sus redes militares. Cada nueva crisis afecta a un tipo diferente de Estado.

Estirando del enfoque de Arrighi, puede sostenerse que el modelo westfaliano ha sido desbordado por el crecimiento de redes transnacionales de todo tipo, para defender seguidamente estas ideas:

1. La pugna entre globalización y soberanía de los Estados no ha librado aún las batallas decisivas.
2. La pérdida de soberanía nacional afecta muy desigualmente a los Estados. El discurso neoliberal esconde el hecho de que tras el "beneficio general del poder del mercado" hay Estados ganadores.
3. Los estados de sudeste asiático muestran el caso de una integración en los mercados internacionales con el apoyo decisivo del Estado.

La conclusión es que, sin negar el impacto de la globalización financiera es conveniente relativizar por el momento sus efectos políticos.

Ulrich Beck¹⁰ expone con claridad como la globalización es una amenaza contra los Estados-nación. La pretensión de los ideólogos y de los poderes neoliberales es la de dismantelar la política social estatal y su aparato con el fin de avanzar hacia la utopía del anarquismo mercantil apoyado en un Estado mínimo. Beck se sorprende

¹⁰ Beck, U. *Ibíd.* Pág. 34.

de la paradoja de que algunos políticos pidan mercado y más mercado cuando con ello facilitan que se cierre el grifo del dinero y del poder. Y es que, sin revolución, sin cambios de leyes, la toma de centros vitales por poderes económicos transnacionales es una realidad. Siendo el Estado asistencial y la democracia en funciones los perdedores, Beck plantea la necesidad urgente de formular los términos teóricos y políticos de una eficaz justicia social en la era de la globalización.

La alianza histórica entre sociedad y mercado, necesitada de una organización territorial, asistencial y democrática, se viene abajo. Los neoliberales liquidan así los cimientos de Occidente aun cuando se presentan como simples reformadores. La posición de Beck es en este punto sumamente crítica, y sentencia que esta modernización está condenada a muerte.

¿Quién ataca al Estado nacional? La globalización es una ramificación densa de redes de relaciones regionales-globales que configura una realidad policéntrica; los actores transnacionales se multiplican con cada vez más poder. ¿Puede hablarse de una megasociedad nacional a modo de sociedad mundial? Según Beck no hay tal posibilidad, pues la globalización significa también ausencia de Estado mundial.¹¹ Es más concretamente: sociedad mundial sin Estado mundial y sin gobierno mundial. Por consiguiente vivimos un momento de difusión de un capitalismo desorganizado, donde no existe un centro político sustitutivo de los Estados nacionales.

La tesis de Beck, de ser cierta, constituye un grave aviso. El rumbo del mundo en manos de poderes invisibilizados por su dimensión centrífuga e irresponsables en términos democráticos, es la peor de las alternativas.

Richard Falk¹² remata el estado de alarma al referirse al declive de la ciudadanía, como algo derivado de la actual globalización sin rostro político. Falk comienza recordando que el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos ha estado

¹¹ Beck, U. *Ibid.* Pág. 32.

¹² Falk, R. *El declive de la ciudadanía en la era de la globalización*. 1998. Resumen en Internet: www.transnational.org/forum

tradicionalmente asociado a la participación y pertenencia a Estados definidos territorialmente, razón por la cual el hecho de la ciudadanía se vincula a ser miembro de una comunidad política definida geográficamente. Este vínculo entre ciudadanía y límites territoriales otorga una identidad que no puede ser reproducida por la lógica de la globalización. La debilitación de los lazos de unión entre Estado e individuos erosiona los fundamentos de la ciudadanía tradicional. Falk reflexiona sobre la posibilidad de que emerjan conceptos como los de "ciudadanía global", pero reconoce que no es tarea fácil el ejercicio a cabalidad de derechos derivados de ese nuevo concepto.

Ciertamente, el ciudadano que visualiza Falk es un ciudadano des-territorializado, lo que lesiona el ejercicio cívico que lo une a una colectividad política predefinida. En su lugar, sólo será capaz de establecer lazos fragmentados y diversos, las más de las veces inconexos, con los elementos de la sociedad global.

El autor advierte que este fenómeno no se vive de igual manera en un Occidente más habituado a cruzar fronteras y definir identidades más allá de los límites de los Estados, que en las sociedades Orientales donde la resistencia a los procesos de globalización supone el resurgimiento de sentimientos nacionalistas, étnicos, religiosos, en desmedro de las capacidades de tolerancia. Es el juego de fusión y fisión del que habla Ramonet. La solución al problema de la pérdida de conciencia de la ciudadanía la encuentra Falk en la combinación de formas transnacionales de hacer política en el ámbito ciudadano con el rescate de métodos tradicionales de acción local, pues el rótulo de "ciudadano transnacional" pierde sentido si no existen medios claros y efectivos que garanticen su participación y reconocimiento en el ámbito local. El rescate de la ciudadanía es esencial para la democracia y la defensa de los derechos humanos, ¿cómo lograr que este concepto armonice un contrato global con la pertenencia activa a una comunidad territorial? Para Held¹³ ello es factible. Este autor ve necesario que grupos locales, visionarios, sean capaces de construir organizaciones locales y transnacionales a un tiempo; organizaciones que

¹³ Held, David. *Ibíd.* Pág. 276-283, 317-338

actuando localmente abran las puertas de la globalización a la construcción de una sociedad civil global sustentada en el ethos de las democracias cosmopolitas.

Por su parte, Jordi Borja¹⁴ afirma que la ciudadanía es en primer lugar una relación política entre un individuo y una comunidad política. En la actualidad la ciudadanía supone un estatuto jurídico que atribuye un conjunto de derechos políticos, civiles y sociales a los sujetos que la disfrutan, ya sea por nacimiento, ya por adquisición posterior de esta ciudadanía. Y, en este sentido, Borja nos recuerda que la ciudadanía se basa por un lado en un atributo que reconoce o concede el Estado y, por otro, parte del supuesto que los ciudadanos comparten unos valores y unas pautas de comportamiento que permiten la convivencia entre ellos y los dota de una identidad colectiva específica. Decir que la construcción de la ciudadanía, por consiguiente, responde a un proceso vinculado a la existencia y consolidación del estado-nación, y al establecimiento progresivo de la democracia representativa, parece una evidencia.

De la afirmación anterior se deriva, sin embargo, el doble desafío al que se enfrenta hoy día la ciudadanía: por un lado están los obstáculos que ponen en cuestión los contenidos de la ciudadanía adquirida; por el otro se plantea la necesidad de ampliar los contenidos y renovar el propio concepto. Entre los obstáculos podemos citar la crisis del Estado del Bienestar, algo que en América Latina se extiende a la fragilidad de los Estados mismos, la crisis económica y social y la desigualdad, todo ello agravado por una globalización que no entiende de equidad ni de democracia desde abajo. Entre los factores de ampliación de la ciudadanía podemos citar la regulación de derechos universales, la expansión de la ciudadanía a los "no nacionales", la redefinición de la ciudadanía desde el punto de vista de género, la identidad cultural en clave de pluralidad, etc.

¹⁴ Castells Manuel y Borja Jordi, *Local y global*. Taurus, Barcelona 1997.

La globalización es un hecho

La globalización es un proceso histórico, no es el resultado de un acto como encender el motor de un automóvil o la luz de una habitación. Podemos decir que en el año 2025 estaremos mucho más globalizados y en el 2050 aún más. Se trata de una transformación permanente que no sabemos cuándo podrá llegar a completarse, sobre todo por cuanto su esencia es la de extender actividades a través de un planeta diverso geográfica, climática e históricamente. Hobsbawm¹⁵ asegura que "la globalización no opera de la misma manera en todo los campos de la actividad humana. Mientras desde el punto de vista de la técnica, de las comunicaciones y de la economía puede decirse que es una tendencia histórica natural, no es así en la política".

La tendencia hacia la universalización es un hecho indiscutible, al parecer irreversible, que, en todo caso, no se representa armoniosa como en una fábula de Walt Disney. Ramonet observa como simultáneamente a los procesos de fusión se manifiestan fenómenos de fisión, de nacionalidades, religiones, etnias que se oponen con vigor a la idea de unificación y homogeneización global. Ante el telón de fondo de la integración, particularmente regional, la implosión se produce en regiones del Este europeo, habiéndose creado en los últimos quince años 22 estados diferentes. Sueños de anexión, secesión y limpieza étnica, tienen su espacio en un mundo globalizado. Por otra parte, un análisis riguroso de nuestro mundo globalizante nos ofrece el dato de que la quinta parte más rica del mundo posee el 80% de los recursos del planeta. De una población mundial de 6 mil millones, apenas 500 millones de personas viven confortablemente. Por otra parte el dato de que 32 países viven hoy día peor que hace cuarenta años, según datos de Naciones Unidas, es brutal. De ahí lo absurdo de permanecer deslumbrados ante una globalización sectaria que sobre todo tiene que ver con el dinero. En contra del optimismo neoliberal, la globalización no es en sí misma ni una buena ni mala noticia, aunque a corto plazo, el predominio del neoliberalismo no deja mucho espacio para la esperanza.

¹⁵ Ver entrevista a Hobsbawm, Eric J. En *Intervista sul nuovo secolo*. Roma, 1999.

En cualquier caso, como dice Gurutz Jáuregui¹⁶ la tentación de aferrarnos a viejas certidumbres, frente a lo nuevo, no es lo más apropiado. Por contra, aceptar el riesgo de actuar ante los procesos de cambio desde una actitud crítica, es mucho más apasionante. De modo que si aceptamos el punto de partida de que la actual globalización no encarna los valores de un ideal emancipatorio, parece una necesidad la asunción de un proyecto alternativo humanista de globalización que implica la construcción de un sistema político que, como defiende Amin¹⁷ no esté al servicio del mercado global, sino que "defina sus parámetros tal como el Estado-nación representó históricamente el marco social del mercado nacional y no su mera área pasiva de desarrollo". Amin, propone cuatro campos de acción política para la configuración de un nuevo sistema global: la organización del desarme mundial; la organización del acceso a los recursos del planeta de manera igualitaria, que incluya una valoración de los mismos, lo que obligaría a reducir pérdidas y residuos, y una distribución más equitativa del valor de los ingresos derivados de dichos recursos; la negociación de relaciones económicas abiertas y flexibles entre las regiones del mundo, liquidando las instituciones que actualmente dirigen el mercado mundial y creando otros sistemas para gestionar la economía global; el inicio de negociaciones para la correcta gestión de la dialéctica mundial/nacional, y la puesta en marcha de un parlamento mundial. Se trata de una recuperación de la política, no por la vía subterránea del neoliberalismo, sino explícitamente, situándola en la cabina que debe dirigir el rumbo del mundo. El propio Jáuregui¹⁸ apela a la democracia cosmopolita de Held como vía de reconstrucción democrática. Held¹⁹ propone como principales prioridades colectivas, la autodeterminación, la creación de una estructura común de acción política, y la preservación del bien democrático. En esta

¹⁶ Jáuregui, G. *La democracia planetaria*. Ediciones Nobel. Madrid, 2000, pág. 18.

¹⁷ Amin, Samir. *El capitalismo en la era de globalización*. Paidós. Barcelona, 1999, pág. 19.

¹⁸ Jáuregui, G. *Ibid.* Pág. 232-243.

¹⁹ En *La democracia y el orden global*, David Held (1997) defiende la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU para asignar voz y capacidad de decisión a los países en desarrollo; la creación de una segunda cámara en la propia ONU; una mayor regionalización política y la aplicación de referéndums transnacionales; comparecencia obligatoria ante el Tribunal Internacional y creación de otro de Derechos Humanos; fundación de un organismo de coordinación económica; puesta en mercha de una fuerza militar internacional. Estas serían medidas corto plazo que Held completa con otras de medio y largo plazo en su propia obra.

línea, Held propone que el *modus operandi* de la producción, distribución y explotación de los recursos debería ser compatible con el proceso democrático.

Desde nuestro punto de vista, la democracia cosmopolita es una vía apasionante pero insuficiente. Al esfuerzo general planetario puede y debe unirse un esfuerzo de glocalización; palabra que resume bien esa tensión de pensar y actuar global y localmente. Precisamente, la acción local se extiende hoy por toda América Latina, articulando resistencias sociales, impulsando el desarrollo endógeno, buscando ventajas comparativas en la producción y, muy particularmente, rescatando a la ciudadanía para la participación política consciente. Esta vía conecta con lo que se ha dado en llamar la política comunitaria ligada a los intereses de los ciudadanos en el ámbito urbano, rural, vecinal, metropolitano, etc. De otra parte, tiene que ver con una necesaria descentralización de los estados, en orden a promover el desarrollo de la participación política, pero también un desarrollo económico y social más cercano a la ciudadanía y más eficaz.

La glocalización y la contra-hegemonía como respuesta

Es en este escenario que la palabra glocalización resume bien esa tensión dialéctica que consiste en pensar globalmente y actuar en el ámbito local. Se trata de un modo de respuesta con dos componentes: uno de resistencia y otro de alternativa al despliegue de un mercado darwinista y sin rostro democrático.

La acción local se extiende por todo el planeta, articulando esfuerzos productivos y sociales, desde la experimentación, pero también desde una convicción ética que presume la posibilidad de generar espacios reales para otro desarrollo y otra democracia. Esto sucede en América Latina, desde la Patagonia al Río Grande: Participación ciudadana y re-orientación de las economías rurales y de la pequeña empresa se articulan como respuesta a una hegemonía globalizadora que no incluye el desarrollo humano sostenible en su ámbito territorial como una de sus prioridades.

La glocalización emerge entonces como una dialéctica entre resistencia y respuesta que tiene la necesidad de avanzar en logros concretos y a la vez en la pertinencia de ligar dichos logros con un proyecto político de transformación estructural. Ciertamente, pensar globalmente conlleva finalmente una actuación en el campo de nacional y de lo internacional, puesto que de lo contrario la disolución del proyecto local sería el destino previsible. En esta dialéctica entre resistencia y construcción, entre proyectos y logros, entre lo político y lo cotidiano, se encuentra tal vez la clave para articular las experiencias locales con la lucha por los cambios generales. Así, Bresser y Patiño²⁰ defienden el espacio local, comunitario, como campo idóneo para la participación ciudadana en la toma de decisiones y el uso eficiente de los escasos recursos para el cumplimiento de un programa social.

Los ataques a este enfoque de lo local no son pocos importantes. Pero como bien afirma el profesor Francisco Albuquerque las potencialidades del desarrollo endógeno son extraordinarias, más allá de preferencias subjetivas por un municipalismo próximo al ciudadano. ¿Construir una contra-hegemonía? Se trata sin duda de un paradigma con idealismo que, en cualquier caso, debe tener como punto de partida la realidad tal y como es. La teoría de redes ofrece, sin embargo, una oportunidad para generar sinergias y procesos sociales, económicos y políticos, abiertos al intercambio y a la elaboración de una agenda común de escala global. Los movimientos centrífugos, los vasos comunicantes, pueden contribuir a generar nuevos valores y una nueva cultura de la acción social, atentas a nuevas posibilidades enfrentadas a la resignación, y con disposición a desplegar por toda América Latina poderes múltiples, expansivos y creativos.

Admitimos, en todo caso, como afirma Daniel Chávez,²¹ que la globalización no puede ser planteada en términos de "lo global" versus "lo local". Ambas dimensiones pueden ser beneficiosas o perjudiciales, dependiendo de las políticas particulares en cada caso. Concebir a "lo local" como lo bueno y a "lo global" como lo malo, es un punto de partida erróneo. Los argumentos a favor de un mayor intercambio cultural

²⁰ Bresser Luis Carlos y Patiño Roxana. *Ibid.*

entre países y personas son convincentes. Evitar el fetichismo espacial es importante; las relaciones de poder existentes en cada situación es asimismo un factor de notable influencia. La reflexión de Chávez nos induce la idea de que es posible concebir otra globalización, alternativa, pero no en términos tautológicos. Nada sobre la globalización es auto-evidente; es preciso debatir no sólo sobre el *cómo*, sino también y fundamentalmente sobre *qué tipo* de globalización.

En todo caso hay un conjunto de debates interrelacionados que de un modo u otro pesan sobre nuestra reflexión, según señala acertadamente Daniel Chávez:²²

1. *El debate sobre el rol del Estado. En relación con discusiones políticas y académicas contemporáneas acerca de la gobernabilidad en América Latina.*
2. *El debate alrededor de las propuestas de descentralización y participación, distinguiendo los diferentes proyectos políticos que están detrás.*
3. *El debate sobre la dimensión participativa de la democracia.*
4. *El debate sobre el capital social, en términos de creación o ampliación de redes.*
5. *El debate sobre las perspectivas de desarrollo local y el poder local en el contexto de la globalización y considerando las posibilidades de las sociedades latinoamericanas.*

²¹Chavez, Daniel (2000) *¿Democracia participativa en Guatemala?* MOVIMONDO. Ciudad Guatemala. Pag. 25.

Capítulo 2. La educación para la participación: una ciudadanía participativa

"La cultura democrática es fruto de un largo y sostenido proceso de aprendizaje en el que la educación sistemática tiene un papel fundamental. La educación ha sido el requisito indispensable de la configuración de la ciudadanía, sin la cual no se podrían haber construido ni el Estado ni la nación" dicen Sosnowski y Patiño.²³ Los dos autores afirman como necesaria un tipo de educación para la consolidación del sistema democrático; una educación cívica que haga de los espacios escolares, comunicacionales, espacios de intercambio y participación que forme a los individuos en los principios y valores de la democracia. En esta dirección el educador popular Oscar Jara nos recuerda que "es preciso construir otro tipo de poder sobre la base de otra lógica y de otros valores: un poder asumido como servicio; un poder entendido como responsabilidad asignada en relación a la cual hay que rendir cuentas; un poder que suponga ejercicio compartido y no atribuciones concentradas".²⁴ El impulso de una democracia participativa debe contener una pedagogía que centre esta idea de poder. Lo que significa darle a la educación una intencionalidad política con una dimensión transformadora, esto es con una lógica superadora de los esquemas delegativos y formales de la democracia. Esto último es de gran importancia, pues se trata de construir poderes locales no funcionales al sistema y a la cultura del poder vigente, sino exactamente alternativos. Una pedagogía de este tipo convoca necesariamente a la ética y a la política, e impulsa el protagonismo de los movimientos sociales.

La educación para la participación constituye un movimiento cultural que choca con la concepción liberal de ruptura entre actividad política elitista y la vida privada de las mayorías. La cuestión es tan básica como que la democracia requiere ser reinventada en clave de un nuevo contrato entre lo público y lo privado.

²² Chavez, Daniel. *Ibíd.* Pag. 7.

²³ Sosnowski Luiz Carlos y Patiño Roxana. *Ibíd.* Pag. 27.

²⁴ JARA, OSCAR (1996) *Incidir en la historia de la práctica latinoamericana de educación popular*. Revista Contexto & Educación n° 41. San José.

En esta misma línea, Gabriel Murillo y Lariza Pizano²⁵ afirman: "Un proceso de educación cívica ha de integrar necesariamente los siguientes elementos para poder construir una cultura de la deliberación y hacer real el proyecto del ciudadano en cabal democracia, como fundamento de orden político, social y económico (...):

- 1) Un conocimiento de la problemática social en consonancia con los valores democráticos que acarrea el nuevo estado de derecho, tales como la tolerancia, la solidaridad, el pluralismo, la autonomía, la descentralización y la paz (...).
- 2) Acciones para construir la cultura de la responsabilidad social (...) que integren conceptos que pueden ser incidentales en la construcción de la cultura de la responsabilidad social, y que son entre otros filantropía, ética, capital e inversión social (...).
- 3) Acciones para construir una cultura política (...) la política para la gente."

Murillo y Pizano proponen como sólo una educación cívica puede crear las condiciones de funcionamiento de la democracia participativa, y despertar el interés de los ciudadanos y ciudadanas hacia el manejo de lo público, fortaleciendo de este modo las políticas de desarrollo sostenible.

Tiene interés, asimismo, rescatar el enfoque de José Luis Rebellato y Pilar Ubilla quienes abogan por la extensión de valores alternativos: "La educación ciudadana para una democracia participativa requiere, pues, necesariamente una educación en los valores de la justicia, la igualdad social y la solidaridad. Una democracia radical tiene una clara intencionalidad ética y política: crear las condiciones adecuadas para que los excluidos y postergados, no sólo sean partícipes efectivos de las decisiones, sino que salgan de su situación de exclusión. En tal sentido, no parece que puedan esperarse transformaciones importantes en los procesos de construcción de poder local, si la proyección ciudadana (gobernar para todos) no está articulada con políticas inspiradas en la justicia social (gobernar privilegiando a los postergados y

²⁵ Murillo Castaño, Gabriel y Pizano Rojas, Lariza, (1999) *"La democracia participativa en la encrucijada: el caso colombiano"*. En *Una cultura para la democracia en América Latina*, Saúl Sosnowski y Roxana Patiño (compiladores). Fondo de Cultura Económica, México. Pag 124-130.

excluidos). Sin lugar a dudas, esto genera profundas tensiones y bloqueos por parte del sistema político dominante. En tal sentido, gobernar en el ámbito local parece suponer gobernar en medio de la contradicción".²⁶

En la esfera de los valores, Cristina Oholeguy, se refiere a la democracia participativa de este modo: "En un mundo afectado por decisiones globales, destructivas de lo económico, de lo social, ecológico, cultural, de lo humano en definitiva; en un mundo huérfano de proyectos sociales alternativos a la cultura dominante; esto podría ser un germinador de esperanza".²⁷ Pero la educación lo es también para los partidos políticos y las autoridades municipales, en palabras de Oholeguy: "Unos pocos iluminados no podemos hacer pruebas de laboratorio con la democracia, ni jugar a darle formas organizativas diferentes. Los vecinos se juegan enteros y creen o rechazan de acuerdo a lo que van descubriendo que sirve o no sirve a sus intereses. ¡Ojalá comprendiéramos que ya nada queda igual después que se ha introducido una propuesta de participación entre la población! Lo peor sería que lo único logrado con nuestra intromisión en la historia barrial y ciudadana, sea la desilusión, la pérdida de esperanza y expectativas sobre posibles transformaciones".²⁸

En América Latina, la educación popular es básicamente una educación para la participación. Ello da una oportunidad a los procesos políticos de construcción de la democracia de superar el legal-formalismo y erigirse como sistema participativo real. Las actuales democracias inciertas que reposan sobre alargados pasados autoritarios que moldearon culturas e inercias políticas, conductas absentistas, concepciones patrimonialistas del poder y liderazgos personalistas, tienen la posibilidad de fortalecerse si son capaces de capturar el deseo participativo de la gente. La educación popular mantuvo siempre una actitud anti-autoritaria en

²⁶ Rebellato, Jose Luis y Ubilla, Pilar (1999) *Democracia, ciudadanía, poder*. Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo.

²⁷ Oholeguy, Cristina (1999) *Lo que aprendimos de la descentralización*. Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo.

²⁸ *Ibid.*

momentos difíciles de la represión y la clandestinidad, lo cual le otorga una legitimidad moral en el esfuerzo de construcción de una nueva democracia.

El advenimiento de una democracia mejor encuentra en Saúl Sosnowski²⁹ una deliciosa sentencia: "Sólo con la práctica solidaria y con el ejercicio de valores éticos unidos a la eficacia del Estado la democracia comienza a adquirir las dimensiones de su promesa". Sosnowski reconoce que el desplazamiento de las dictaduras no ha resuelto aún las influencias negativas del autoritarismo y por eso es urgente establecer las cuotas necesarias para que las democracias se afiancen en la vida cotidiana de la ciudadanía y a este respecto propone que la memoria y la educación han de jugar un papel decisivo en la creación de valores públicos y privados.

Ciertamente la educación, particularmente la educación popular, tiene una legitimidad en la construcción de la ciudadanía. El retorno del ciudadano en América Latina, tiene necesariamente una dimensión participativa que no es ajena a la labor de de-construcción, es decir de repensar la democracia desde la diversidad, desestructurando poderes ya obsoletos y burocráticos, y reconstruyendo nuevos poderes sociales en manos de las mayorías sociales. Se trata de buscar un nuevo contrato social sobre bases como las siguientes: intervención activa frente a las formas de institucionalización de un poder generalmente atrofiado y reducido al ámbito de los partidos políticos; penetrar en la voz de lo institucional; recrear un imaginario social y recuperar las experiencias humanas (de comunidades, barriadas, movimientos participativos, de los pueblos indígenas, de las mujeres...) Es decir, la apuesta de la educación debe ser profundizar sin vacilaciones los espacios de poder de la gente, de los vecinos, de los sectores más postergados de la sociedad. La ciudadanía participativa re-elaborando su propia agenda social y política en un sentido integral, es decir también en sus dimensiones éticas y culturales.

²⁹ Sosnowski, Saúl (1999) En Prólogo a la obra *Una cultura para la democracia en América Latina*. Saúl Sosnowski y Roxana Patiño (compiladores) Fondo de Cultura Económica. México.

Este proceso es hoy día esperanzador. Como señala Sosnowski,³⁰ "el desarrollo humano, el diseño de una cultura democrática y el análisis de los costos sociales, están adquiriendo una prioridad equivalente a la que posee el desarrollo económico". Y añade: "Cultura y desarrollo", "Cultura y progreso", "Cultura y democracia", "Cultura y paz", son algunas de las consignas que afortunadamente abundan en estos días.

Sin embargo no es sencillo construir una cultura política allí donde las tradiciones autoritarias, clientelares y caudillistas, han sembrado actitudes escasamente autónomas. Por consiguiente el desafío tiene una dosis considerable de revolución mental, de lucha contra las inercias, contra los miedos seculares y la falta de hábito participativo. Ello plantea una doble dimensión a la estrategia educativa: hacia la ciudadanía y hacia el Estado. La primera necesita nutrirse de autoestima, de valores y de organizaciones, el segundo necesita de reformas que habiliten su propia reconversión y aseguren la participación de aquélla. La cultura se erige entonces como una razón de la sociedad y del Estado para convertirse en energía, fuente de creatividad.

³⁰ Sosnwski, Saúl. *Ibid.* Pag.11.

Capítulo 3. Del centralismo a la descentralización

Desde mediados de los años 80 la descentralización administrativa es un asunto de creciente interés en América Latina. Las lecturas que de ella se hacen y los impulsos que recibe son de muy distinta naturaleza según sea la derecha o la izquierda quien los realice. El fenómeno contempla la política municipal, lo que significa la revalorización de una institución marginada secularmente y cuya importancia electoral siempre fue de segundo o tercer nivel. A este movimiento contribuyen las reacciones ante situaciones de crisis económica local y la falta de políticas apropiadas desde el nivel central; las crecientes demandas de las comunidades locales ante los responsables municipales elegidos democráticamente; y las iniciativas promovidas por las municipalidades.

El debate abierto y las prácticas que se implementan, con ser todavía tímidas, han puesto en entredicho lo que ha sido el renglón más nítido y fuerte de la historia de los regímenes políticos latinoamericanos desde la independencia: el centralismo.

Distintos autores, entre ellos, Adolfo Rodríguez Gil y Claudio Véliz³¹ coinciden en señalar que el centralismo ha tenido pilares profundos en los últimos 150 años: Las Repúblicas en América Latina nacieron a la vida política marcadas por núcleos urbanos donde se concentraba la administración, la infraestructura y las capas sociales cultas, lo que posteriormente sería consolidado por un Estado de corte patrimonialista al servicio de unas élites. Ciertamente, son numerosos los factores que empujaron históricamente la formación de gobiernos ocupados en una pequeña parte de la sociedad: Una Administración reducida a un espacio territorial urbano; una infraestructura limitada al mínimo imprescindible; la expropiación de las tierras indígenas; el establecimiento de una economía dependiente de exportación; un poder paternalista y autoritario; la no consolidación de las fronteras... Al centralismo

³¹ Veliz , Claudio, (1980) *La tradición centralista en América Latina*. Ed. ARIEL. España.
Rodríguez Gil, Adolfo, (1990) *Desarrollo territorial y descentralización municipal*. Seminario de Estrategia de Desarrollo, Managua.

latinoamericano también contribuyó la ausencia de una experiencia feudal que en Europa dio lugar a fenómenos de poliarquía; la presencia de una religión dominante, sin disidencias; el desarrollo de una burocracia preindustrial y la llegada tardía de focos de industrialización, etc.³²

No es cuestión en este texto de adentrarnos en un recorrido histórico y sociopolítico que no interesa para nuestros propósitos. Tan sólo añadiremos que en este siglo XX diversos factores agudizaron prácticas centralistas. En el caso centroamericano una dependencia creciente en los planos económico y político, dieron lugar al establecimiento generalizado de dictaduras o gobiernos autoritarios que aseguraban el modelo agroexportador y el orden público en favor de unas oligarquías reducidas. A estos regímenes no les interesaba la descentralización que, sin embargo, era bandera en alguna medida de aquellos sectores cuya actividad se vinculaba al mercado interno y habitaban regiones interiores del país. Así, el caciquismo local, el caudillismo territorial con su clientela política, e incluso el coronelismo, eran más inclinados a una descentralización que en ningún caso tenía que ver con oposición al poder nacional unificador y mucho menos con la participación ciudadana. Y en los casos de otros países latinoamericanos, los procesos de ordenamiento territorial y urbano, la industrialización y el establecimiento de un grado de Estado del Bienestar fortalecieron la centralización. Habitualmente los Estados latinoamericanos han recurrido a la desconcentración administrativa y militar que no implica traspaso de competencias sino extensión del poder central en todos los rincones del país.

El Estado latinoamericano se encontró a la salida de la segunda guerra mundial con un ambiente favorable al aumento de su intervención en la sociedad. El nacimiento de la Alianza para el Progreso, de inspiración norteamericana, sentó las bases de una nueva dinámica económica y política orientada a atajar la radicalización y

³² Respecto de la singular estructura social en América Latina léase a Fernandes, Florestan (1ª edición 1973) en *Problemas de conceptualización de las clases sociales en América Latina*. Siglo XXI, 1985, México. En este trabajo el autor explora y profundiza el desarrollo del capitalismo dependiente sobre bases de relaciones sociales pre-capitalistas, estamentales y arcaicas. La inexistencia de una clase burguesa revolucionaria, marcará de forma importante la escasa vocación democráticas de las élites dominantes, así como también la fragilidad de unos

crecimiento de los movimientos populares que al calor de la revolución cubana se extendían por el continente.³³ Se impuso la necesidad de planificar algunas actividades económicas, de legislar algunas reformas agrarias en la práctica pálidas, de establecer leyes protectoras del trabajo, y muy particularmente se fortalecieron los ejércitos y se estableció la costumbre de pasar a cientos de oficiales por las escuelas estadounidenses del canal de Panamá. Se unieron los intereses de las dictaduras que tenían en el centralismo el mejor método de control, con aquellos sectores que preconizando la racionalización de los recursos predicaban grandes inversiones, desarrollo de infraestructuras nacionales, el crecimiento basado en el dominio de la centralidad. Un sistema político que de modo muy desigual procuró subvenciones y pequeñas transferencias a los municipios, sin cambiar la naturaleza del Estado.

La descentralización del poder político, como reivindicación, quedó en manos de sectores llamados caducos de la sociedad. En tanto que el centralismo, ideológicamente potenciado por el capitalismo dominante, aparecía como sinónimo de crecimiento y desarrollo, aun cuando paradójicamente, descansara muy frecuentemente en gobiernos militares y autoritarios. Enfoque centralista que, por distintas razones, unía curiosamente a la derecha y a la izquierda. Una izquierda, eso sí, de cuadros urbanos, alejada en buena medida del mundo indígena más dado a conductas e intereses centrífugos.

La cultura de la izquierda veía en el centralismo un camino más seguro para llegar al poder y mantener después la revolución victoriosa. La idea de que mediante la centralización sería más fácil lograr la igualdad, la industrialización y el desarrollo equilibrado entre regiones de un mismo país, eran argumentos de peso. Además, la doctrina marxista en orden a un poder de la clase obrera que debería hacer frente a la burguesía, alimentaba asimismo la idea de un Estado centralizado como paradigma revolucionario.

estados poco representativos de unas clases sociales conformadas que serán ocupados por segmentos en muchos casos con conexiones familiares.

³³ Para profundizar en esta tesis ver Palomares Lerma, Gustavo (1999)

Política y gobierno en los Estados Unidos 1945-2000. Tirant Lo Blanch, Valencia.

En la historia de América Latina, la revolución mexicana aportó la idea de centralización, en buena parte mediatizada por motivos políticos y militares, bien a pesar de que en sus orígenes tuvo un carácter notablemente descentralizado y territorial.³⁴

Posteriormente, la influencia de un marxismo soviético, con anterioridad a la gesta cubana, marcó un tipo de socialismo basado en la economía planificada, el sistema de partido único, y una concepción del desarrollo fuertemente atado a un puesto de mando central en el nuevo Estado.

La revolución cubana, a pesar de su carácter innovador, se colocó en sus inicios en la ortodoxia de una centralización que ahora se presentaba como necesaria para combatir la agresión externa.³⁵ Fusionó prácticamente el Partido y el Estado, y estableció políticas dirigidas en todas las esferas desde los Ministerios. Sin embargo después de iniciada una experiencia municipalista en Matanzas, se diseñó y puso en marcha un modelo de organización del Estado en la que estructuras territoriales y municipales eran consideradas la base de un poder popular que llegaba hasta la Asamblea Nacional. A las municipalidades cubanas se les transfirió competencias de salud, educación, seguridad social, provisión de empleos, restaurantes, construcción y mantenimiento de edificios, etc. Este esfuerzo que dio lugar a una mayor participación de la gente en la vida local y nacional, quedó oscurecido a mi manera de ver por la tendencia burocrática y vertical de las estructuras del poder popular, en su afán de conservar la unidad frente al bloqueo. A pesar de ello, este movimiento reformista influyó en la visión de la izquierda latinoamericana que comenzó a prestar mayor atención a una propuesta de organización política descentralizada, aunque de manera aún tímida.

³⁴ Rodríguez Gil, Adolfo, *Ibíd.* Pag. 71.

³⁵ "Los órganos del Estado se integran, funcionan y desarrollan su actividad en base a los principios de la democracia socialista, la unidad de poder y el centralismo democrático" Artículo 66 de la Constitución de la República de Cuba de 1976.

La revolución sandinista fue una empresa política, ideológica, militar y moral, que se vio obligada a usar el centralismo como método para defender la razón de la revolución que pasó a ser la razón de Estado. Además, una visión económica propia del marxismo clásico, pivotaba en torno a la idea de un desarrollo basado en grandes ingenios y planes de desarrollo centralizados en los ministerios. Así, la Ley de Municipios de la Revolución (1979) no sirvió para caminar hacia un poder local real. Sin embargo, hay dos momentos en la experiencia de gobierno sandinista a tener en cuenta: la regionalización que se inicia en 1982, como necesidad de dar una respuesta más eficaz a la agresión de la contra; esta línea de actuación llevaría más adelante a un proceso más sugerente como fue la Autonomía de la Costa Atlántica; el segundo momento es la aprobación por la Asamblea Nacional en 1986 de una nueva Ley de Municipios que define un nivel moderado de autonomía. Esta ley quiso concretar la participación popular como modelo, de manera que junto al Concejo electo hubiera una instancia paralela formada por las organizaciones sociales. Sin embargo, la tesis de quitar argumentos a la derecha y a la guerra de agresión, hizo que el planteamiento no se llevara a la práctica.

El Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica, primera experiencia de este género en la historia de América Latina, merecería un comentario aparte, pero no es objeto de este texto.

La ola de la descentralización

Identificamos aquí tres formas principales de descentralización. La *desconcentración* se refiere a la redistribución de responsabilidades administrativas rutinarias entre organismos del Estado. En este caso el centro conserva el poder exclusivo en la toma de decisiones. La *delegación* significa la transferencia de mecanismos concretos y limitados para la toma de decisiones desde niveles superiores de gobierno a niveles subalternos. La *descentralización* se refiere a una mayor autonomía política conferida a las autoridades locales u otros niveles inferiores de gestión del Estado, dentro de límites funcionales y geográficos. En este caso se concede poder de decidir en lo concerniente a planes como a criterios de ejecución,

así como en lo referente a gestión autónoma de recursos. En su forma ideal, la descentralización significa la redefinición de relaciones entre el centro y las unidades descentralizadas sobre la base de criterios horizontales y de beneficio mutuo.³⁶

Claudio Véliz, uno de los estudiosos de más rigor del centralismo latinoamericano, no cree que la ola descentralizadora ponga en peligro el Estado unificador. Pero lo cierto es que desde finales de los setenta, el Banco Mundial y el Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros organismos, abogan por el protagonismo del municipio. Altos funcionarios del Banco Mundial, ya en 1991, centraron bien la posición del instituto: "El aumento del interés en el arte de gobernar refleja cinco percepciones que se refuerzan entre sí. En primer lugar, se contrasta el éxito de las economías de mercado con el fracaso de la planificación centralizada. En segundo lugar, en muchos países el descontento popular por los abusos de los regímenes autoritarios lleva a buscar formas de gobierno más democráticas y flexibles. En tercer lugar, la ineficacia de las empresas estatales y de los organismos públicos en una época de crisis fiscal ha hecho que se reexamine la función del estado. En cuarto lugar, ha aumentado la preocupación, porque la corrupción generalizada está desviando tanto los recursos internos como la ayuda extranjera. Y, en quinto lugar, el resurgimiento de los problemas étnicos complica mucho la tarea del crecimiento nacional. (...). La privatización y la liberalización económica reducen en medida significativa el poder de los burócratas estatales. Igual cosa ocurre con la popular política nueva de descentralización de las actividades gubernamentales que "confiere poder" a las comunidades locales (es decir les da oportunidades de decidir respecto de asuntos que las afectan), de las cuales se espera luego que asuman mayor responsabilidad por la prestación de servicios públicos".³⁷

Junto al Banco Mundial y al PNUD, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, vienen proponiendo la descentralización como modelo de desarrollo. Pero su enfoque nos parece propio de una supuesta cuarta forma de

³⁶ Ver Chavez, Daniel en obra citada.

³⁷ Landell-Mills, Pierre y Sera Ageldin, Ismael (directivos del Banco Mundial) (1991) *El sistema de gobierno y el proceso de desarrollo*. Finanzas y Desarrollo.

descentralización: la *privatización*. El fondo de este planteamiento consiste en reducir la intervención del Estado, disminuir el déficit público, trasladando a los municipios competencias onerosas. Al mismo tiempo combatir la corrupción por el sistema de adelgazar la burocracia central. De manera no expresa está también la aspiración a que la propia sociedad civil y las ONG asuman determinados servicios públicos. Se puede decir que la filosofía de la privatización se extiende a la esfera de lo municipal, ya que esta última no se concibe como profundización democrática sino que se inscribe en el mismo objetivo de descargar la acción pública estatal sin abandonar la precaria atención a la población. Implica asimismo una transferencia de responsabilidades públicas a entidades privadas, individuales o colectivas (disfrazadas de sociedad civil) pero necesariamente fuera de la estructura del Estado.

La cuestión es saber si estamos ante un proceso democratizador que apuesta por la participación ciudadana o si se trata de una estrategia más del neoliberalismo para descargar al Estado de responsabilidades.

Para el caso de América Latina, Carlos F. Pressacco,³⁸ citando a Pilar Gaitán Pavía, selecciona los que considera principales enfoques desde lo que se ha abordado la descentralización:

1. *Enfoque neo-conservador: La gestión del Estado se ha vuelto ineficiente y por esta razón se debe reducir su tamaño, despolitizar la economía y disminuir el intervencionismo social. Este tipo de concepción prioriza la acción del mercado y la privatización de los servicios públicos, creando así un modelo que trata de funcionar dentro de un vacío social.*
2. *Propuesta interpretativa basada en la sociología de la acción: Debido a la crisis estatal, en los países de América Latina el centralismo se ha vuelto ineficiente para velar por los intereses socioculturales y económicos de la mayoría de la población. En este contexto surgen movimientos sociales, ONG, organizaciones comunitarias, partidos de oposición. Estos sectores*

ayudan a fomentar la descentralización y la democratización. Sin embargo este análisis se enfoca demasiado en los procesos sociales y no resuelve el gran impacto que tiene sobre éstos la política económica, por cuanto el sistema productivo define los tipos de relaciones sociales.

3. *Enfoque politicista: Este enfoque diferencia entre la crisis económica y la crisis política: la falta de recursos financieros para cumplir con las demandas sociales hace que decaiga la legitimidad del Estado. Es necesario estabilizarlo y en la descentralización se encuentra una importante herramienta para nivelar la crisis política (...).*
4. *Enfoque desviacionista: Este marco de análisis está basado en teorías neomarxistas y la base de su argumento es que aunque aparentemente se esté promoviendo la democratización por medio de la descentralización existe un objetivo oculto: garantizar la producción y la acumulación capitalista (...).*

El resumen de Pressacco fortalece la idea de que donde algunos ven en la descentralización virtudes democráticas, siendo los municipios espacios privilegiados por su tamaño, otros ven en ella un instrumento del neoliberalismo destinado a debilitar el papel social del Estado y la capacidad de presión de diversos actores a favor de la reforma del sistema político.

Lo cierto es que, los Estados, de momento, no ceden más que una descentralización administrativa, a la que algunos apologistas le ven virtudes tan notables que hablan de una refundación del Estado. A mi juicio se ajusta más a la realidad el punto de vista que considera que este movimiento obedece a la necesidad de abrir espacios de concertación social a lo interno de los países, a fin de evitar estallidos y revueltas en un momento en que la deuda externa y la ausencia de perspectivas de desarrollo dibujan un futuro lleno de nubarrones. Este planteamiento tiene su lógica en la idea de que el Estado distribuye el poder para no tener que ejercerlo, al carecer de recursos materiales, una vez vaciado por el neoliberalismo de componentes

³⁸ Pressacco, Carlos Francisco (2000) *Descentralización, municipio, democracia*. Centro Editorial Javeriano.

financieros para el gasto social y recursos públicos. Este proceso es complementario a la marea de privatizaciones. Por su parte, Carlos de Mattos alerta acerca del mito de la descentralización y del peligro de aceptarla acríticamente: "...En lo esencial, apuntan al desmantelamiento de los Estados nacionales y, en particular, de los remanentes del Estado de bienestar. La receta más frecuente, entusiastamente sostenida por la ideología neoliberal, postula la ejecución de una estrategia de modernización de los aparatos institucionales nacionales, que incluye como componentes centrales de agenda respectiva, la desburocratización, la privatización y la descentralización".³⁹ No es vano sospechar que este discurso tiene una dimensión puramente instrumental, de tinte economicista.

En la línea de este pensamiento podemos decir que la descentralización busca asimismo legitimar al Estado mínimo mediante la aproximación de sectores sociales a la actividad municipal. Pero, nuestra visión del asunto va más allá en el sentido de encontrar a este fenómeno vindicativo del municipio elementos que favorecen una estrategia para el Cambio democrático y social., a pesar de que ello no esté en la agenda de los estados. Dicho de otro modo: el municipio se le puede volver en contra al poder central, si de su democratización se deriva finalmente un empoderamiento ciudadano.

En el centro-izquierda social y político, la generalización de elecciones municipales, y más en particular su participación en ellas en el caso centroamericano (tras los años de guerras), ha despertado un interés por el poder local. Pero ese despertar está unido al declive ideológico de otros planteamientos ligados a presupuestos rígidos de la izquierda tradicional. La pérdida de credibilidad en la planificación como remedio al subdesarrollo y la desigualdad; la caída del partido único como concepto de vanguardia vinculado a una idea propietaria del Estado; la emergencia de las causas étnicas e indígenas; la toma de conciencia de la ecología y la importancia efectiva de la acción local; las experiencias de lucha barriales; los circuitos de producción y

Bogotá. Pags. 43-44.

³⁹ Mattos, Carlos A. de (1989) *La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?* ILPES. Santiago de Chile.

comercialización de tipo local, etc, son sólo una muestra de un conjunto de factores que han ingresado en la mentalidad y literatura de las fuerzas progresistas latinoamericanas.

Además, algunas experiencias, particularmente en Brasil, han comenzado a influir como alternativas factibles. El éxito de coaliciones de centro-izquierda en algunas grandes ciudades como Montevideo, Lima, San Salvador, Méjico D.F. Sao Paulo, Buenos Aires, Córdoba, Managua... alimentan un interés municipalista. Las fuerzas electorales de progreso perciben y con razón, que las urbes urbanas pueden ser suyas mucho más rápidamente que el gobierno central.

Lo cierto es que una descentralización real que otorgue verdadera autonomía, tiene ventajas importantes desde un enfoque que articule lo democrático al desarrollo humano sostenible. La literatura sobre descentralización resume estos argumentos contemporáneos más frecuentes que Chávez (2000) cita:⁴⁰

- ? *Promueve la participación ciudadana en la planificación y gestión de programas de desarrollo.*
- ? *La planificación responde en forma más apropiada a las necesidades locales.*
- ? *Promueve planes e intervenciones del Estado integrales y coordinados.*
- ? *Aumenta la velocidad y la flexibilidad de los procesos de toma de decisiones y la implementación de proyectos.*
- ? *Genera recursos adicionales (humanos y materiales) y promueve un uso más eficiente de los recursos existentes.*
- ? *Promueve el desarrollo de formas de ciudadanía más fuertes y responsables.*

Son ventajas que pueden no manifestarse en forma simultánea e incluso entrar en contradicción entre sí. En este sentido nuestro punto de vista sostiene que la descentralización significa un compromiso entre la eficacia y la participación. Pero esta descentralización debe considerar las relaciones de poder pre-existentes, para

⁴⁰ Chavez, Daniel. *Ibíd.* Pag. 12.

cambiarlas. No vaya a ocurrir que la descentralización reduzca aún más el capital político de la población más pobre y excluida.

Lo interesante es que comienza a darse una modificación saludable del modelo de sociedad en el campo del centro-izquierda. La acción de base comienza a contemplarse no como una mera logística para acumular fuerzas en la vía principal de tomar el gobierno, sino como un componente democrático de un nuevo Estado y de un nuevo desarrollo. Sin embargo, este hilo de reflexión no es el único, ni ha alcanzado aún la hegemonía en el seno de los partidos políticos. Veamos precisamente sus distintos modos de valorar el asunto.

El momento de la descentralización

El proceso descentralizador es todavía lento. El peso del modelo de desarrollo intervencionista con inspiración en la CEPAL no se ha disipado por completo, pero hay algunos movimientos.

En Chile comienza a darse una cierta descentralización municipal a partir de la reforma de 1991, tras una etapa de desconcentración que tuvo lugar durante la dictadura. Es con la restauración de la democracia que se reforma la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades con la publicación de la ley 19.130 en marzo de 1992.⁴¹ Con ello no se resuelve uno de los principales problemas como es la brecha entre las fuentes propias de ingreso y los gastos necesarios para el ejercicio del gobierno municipal, pero se define un marco de autonomía de los municipios con personalidad jurídica y patrimonio propio con objeto de satisfacer las necesidades de la comunidad local. Ciertamente esta autonomía está sujeta al deber de someterse a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ellas, pero ello no parece ilógico. Donde si hallamos un nudo complicado es en el poder de la Contraloría General de la República para fiscalizar a las municipalidades, lo que induce a pensar la hipótesis de un control político decisivo desde el centro político del Estado.

⁴¹ Ver el análisis de Pressacco Carlos. F y Huerta María Antonia en "*Chile: descentralización, municipio y participación municipal*" (2000) *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. CEJA. Bogotá.

Pressacco y Huerta⁴² precisan las debilidades de la actual descentralización política chilena que afectan a la autonomía de las alcaldías y a las posibilidades de participación ciudadana: 1) Escasa capacidad del municipio para administrar los asuntos que afectan directamente a la sociedad local; 2) No existe ningún mecanismo legal que asegure a las Municipalidades la participación en las decisiones que les afectan, ni en las de los Ministerios ni en los organismos nacionales y regionales que elaboran los planes a los que deben sujetarse las Municipalidades; 3) Las Municipalidades en Chile carecen de mecanismos que permitan su reacción legal frente a las decisiones de otros organismos del Estado que afecten a su ámbito competencial; 4) La Contraloría, aprovechando las disposiciones legales, controla la legalidad de todos los actos municipales; 5) Incapacidad jurídica de las Municipalidades para solicitar a la Contraloría la emisión de un dictamen, facultad que sí se reconoce a otros organismos del Estado.

En Guatemala la firma de la paz entre el gobierno y las guerrillas en 1995 abrió un proceso de transición política conformando un marco legal que facilita la descentralización y crea espacios potenciales para la participación ciudadana en la gestión del desarrollo local. Este marco otorga al municipio un notable papel en la prestación de servicios y la coordinación del desarrollo local, teniendo como bases legales la Constitución de la República, el Código Municipal y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. En estas leyes se definen algunos mecanismos para la descentralización de la administración pública, la prestación de servicios sociales y la gestión del desarrollo, así como también la participación social en estos ámbitos. A los gobiernos locales se les ha asignado competencias en la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo, en la promoción de la participación del vecino, así como en el impulso de la educación, la alfabetización, la cultura en general, la salud y el saneamiento ambiental.

⁴² Pressacco y Huerta. *Ibíd.* Pags. 105-107.

Jesús Puente Alcaráz y Juan Fernando Molina de la Universidad Rafael Landívar⁴³ de Guatemala, reconociendo los avances generales en el plano de la descentralización reflexionan sobre la fragilidad del proceso, aún incipiente y lejos de haberse completado. Estos autores defienden la tesis de que desconcentración y descentralización deben encontrar un espacio de confluencia que facilite la reforma del Estado, construyendo una democracia guatemalteca en la que el Municipio constituya un pilar fuerte. Sin embargo, reflexionan, los municipios guatemaltecos son sumamente débiles para enfrentar los desafíos de la gobernabilidad. Señalan su incapacidad para dar solución a los conflictos de tierras, en ausencia de una ley de catastro nacional. Por otra parte muchos años de conflicto armado moldearon una cultura de la no-participación, lo que constituye un déficit para la necesaria articulación de movimientos de base democráticos. Puente y Molina no dudan en designar la descentralización como espacio de una "gobernabilidad borrosa", entendida ésta como incapacidad para dar respuesta a los problemas básicos de las poblaciones: lucha contra la pobreza, el desempleo, la educación y la salud.

Un cuadro de oportunidades y amenazas de la descentralización y la participación ciudadana puede resumirse de esta manera:⁴⁴

PROCESOS DEL CONTEXTO NACIONAL	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
Proceso democratizador	-Alcaldías elegidas democráticamente -Espacios de participación -Posibilidades de concertación social para el desarrollo nacional y local.	-Persistencia de la inseguridad ciudadana y de la cultura de la violencia. -La corrupción como fenómeno generalizado.
Marco Jurídico y descentralización	-Competencias municipales para la prestación de servicios sociales y la coordinación del	-Insuficiente capacidad financiera de los municipios, condicionada al 10%

⁴³ Ver el estudio de equipo de Puente Alcaraz Jesús, Molina Juan Fernando y otros *Guatemala: descentralización y democracia*, pags. 229-303 en *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala* (2000). Editorial CEJA. Bogotá.

⁴⁴ Cuadro elaborado por el autor, teniendo como base otro elaborado por María Victoria García Vettorazzi (1996) en *Poder local y desarrollo en los Municipios de San Antonio Ilotenango y Sólola*. SERJUS. Guatemala.

	desarrollo local. -Descentralización de la administración pública.	constitucional. -Insuficiente capacidad técnica para asumir responsabilidades derivadas de la descentralización.
Acuerdos de Paz	-Fortalecimiento del sistema pluripartidista y democrático. -Agenda económico social para el combate de la pobreza. -Reconciliación.	-Sectarismo de partidos políticos. -Contribución insuficiente a la paz de estamentos estatales (ejército) y élites empresariales. -Dificultad de la Justicia para esclarecer responsabilidades sobre crímenes de guerra
Militarización		-Pervivencia de estructuras paramilitares.
Movimiento social	-Reconstitución del movimiento social, sindical, campesino y maya.	-Divisiones y tensiones dentro del movimiento popular.
Cooperación al desarrollo	-Propicia la participación ciudadana en la gestión del desarrollo. -Apoyo a procesos sociales y de desarrollo endógeno.	
ONG,s	-Servicios y apoyo a la población de escasos recursos.	-Sin propuesta definida de desarrollo socioeconómico. -Descordinación.
Proceso de ajuste estructural		-Política social contradictoria. -Fondos sociales invertidos en base a decisiones externas. -Ineficacia en la lucha contra la pobreza. -Aumento de la protesta y de las tensiones sociales.

Puente y Molina, por su parte, reconocen que la presencia de Comités Cívicos facilita en principio una disminución de los conflictos. Pero inciden en el hecho de que la participación ciudadana no ha alcanzado el grado necesario de institucionalización, por lo que corre el riesgo de involucionismo en función del talante de los políticos o del alcalde de turno. Respecto al problema de la escasez de ingresos municipales, ambos investigadores aluden a la figura de la "contribución por mejoras", reconocida en el Código Municipal pero poco empleada, como una fuente que debería ser usada por las alcaldías mediante consenso con los Comités Cívicos

y directivas comunales y de movimientos sociales. Para Puente y Molina, la formación de redes de alcaldes departamentales y la mancomunidad de municipios son oportunidades llamadas a ser decisivas para el desarrollo territorial.

Una síntesis de la descentralización en Guatemala nos permite afirmar que está evolucionando positivamente, por la nueva legislación más facilitadora, por la asunción desde muchas alcaldías del desafío que significa, y por la progresiva tendencia participacionista de segmentos de la población que en los casos de Sololá, Quetzaltenango, San Antonio Ilotenango, Santa Lucía Cotzumalguapa y otros, es ya de importancia social y política.

En Colombia la Constitución de 1991 creó nuevos espacios de participación ciudadana, lo cual facilitó el desarrollo de procesos de planificación concertada. Aunque la descentralización no tuvo entre sus objetivos específicos la promoción del desarrollo local, el nuevo marco ha estimulado a las administraciones locales más comprometidas con los problemas de sus territorios a actuar en tal sentido. Un equipo de investigadores dirigido por Consuelo Ahumada Beltrán y Marcela Velasco Jaramillo⁴⁵ señala, sin embargo, que a partir de lo contemplado en la Constitución del 91 los entes territoriales se endeudaron por encima de sus capacidades, llevando a muchos de ellos la quiebra técnica. Ello fue la causa de una Ley de endeudamiento territorial en 1997, promulgada con el fin de corregir esta situación, estableciendo que el endeudamiento de los municipios no puede exceder su capacidad de pago. En su estudio, Ahumada y Velasco explican: "La misma ley define unos límites al endeudamiento, los cuales suelen compararse con un semáforo –usualmente la ley se conoce como "ley de los semáforos"- de acuerdo con el impacto (moderado, intermedio o crítico) de la deuda en las finanzas, y establece lo siguiente:

- ? Semáforo verde: se asume que existe plena capacidad de pago cuando los intereses causados y pagados, incluyendo los del nuevo empréstito, no

⁴⁵ Ahumada Consuelo y Velasco Marcela y otros (2000) *Colombia: descentralización, poder local y participación comunitaria*. Pags. 159-228. En *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala* (2000). CEJA. Bogotá.

superan el 40% del ahorro operacional y la relación saldo de deuda/ingresos corrientes es menor o igual al 80%.

- ? Semáforo amarillo: ocurre cuando los intereses causados o pagados incluyendo los del nuevo empréstito, superan el 40% del ahorro operacional, sin exceder el 60% y siempre que la relación saldo de la deuda/ingresos corrientes sea superior al 80%.
- ? Semáforo rojo: se presenta cuando la entidad subnacional sobrepasa el 60% de la relación interés/ahorro operacional, o cuando el saldo de la deuda supera el 80% de los ingresos corrientes, o cuando la entidad no tiene ahorro operacional".

En realidad esta situación de crisis fiscal pone de relieve los déficit de una descentralización que trasladando a los municipios y departamentos prestaciones sociales en salud y educación no ha puesto en marcha las transferencias de los recursos financieros que se necesitan procedentes del Estado. El equipo de investigación de Ahumada y Velasco afirma que dichas transferencias han tenido una reducción notoria, siendo en 1999 un 50% de lo que contempla la ley. Este último hecho tiene una clara conexión con las políticas macroeconómicas que se aplican en el ámbito nacional. "Estas políticas se centran en la reducción del gasto público, la disminución de las transferencias del estado central hacia las regiones y el recorte de las regalías petroleras. Así por ejemplo, la Ley 344 de 1996, conocida como Ley de Racionalización del Gasto Público, que como su nombre lo indica busca disminuir el gasto público, derogó el artículo 221 de la Ley 100, que establecía la financiación del régimen subsidiado de salud y con ello eliminó el porcentaje que debía aportar el Estado a este régimen".⁴⁶ Para Ahumada y Velasco este tipo de descentralización se da en un contexto neoliberal que debilita al Estado central y lo alivia de las funciones que venía cumpliendo en materia social.

Sin embargo, en contraste con la debilidad del Estado y las instituciones locales y regionales para cumplir sus funciones sociales y de desarrollo, el nuevo marco legal emanado de la Constitución de 1991 insiste en el aspecto de la participación

⁴⁶ Ahuma Consuelo y Velasco Marcela. *Ibid.* Pag.183.

ciudadana, contemplando las figuras de los consejos nacional, regionales y municipales de planeación que conforman conjuntamente el llamado Sistema Nacional de Planeación Participativa. En la línea participativa el llamado voto programático constituye un avance democrático singular, quizás único en América Latina. Así la Constitución del 91 establece en su artículo 259 lo siguiente:

Se entiende por voto programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

El voto programático no se extiende al Presidente de la República. Se trata de una disposición avanzada que incluye la revocación del mandato de los elegidos, la iniciativa ciudadana en las corporaciones públicas y la posibilidad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley. Asimismo se consagran mecanismos como el cabildo abierto, el refrendo, el plebiscito y la consulta popular.

Ahumada y Velasco⁴⁷ reconocen, no obstante, que la práctica misma de la participación ciudadana no ha estado acorde con tan profusa reglamentación, estando con frecuencia manipulada por intereses institucionales que emiten convocatorias que buscan tan solo la colaboración y no una participación autónoma y consciente. Por otra parte ambas autoras recuerdan que la participación no incluye asuntos presupuestales, fiscales y tributarios.

En El Salvador Como muy bien ha definido la FUNDE la estructura política se caracteriza por su centralismo administrativo, con una alta concentración de funciones y competencias. El marco institucional para el desarrollo local es todavía ambiguo, fragmentado y sin competencias delimitadas. La mayoría de municipios no son financieramente sostenibles debido a la escasa base demográfica y tributaria, lo que permite no ser sujetos de créditos con la banca, cuestión que los hace dependientes de las transferencias del gobierno central, lo que desestimula la capacidad de generación y recaudación de ingresos propios. La participación ciudadana se ve limitada en muchos casos por el uso inadecuado de los

mecanismos ya establecidos y por la falta de institucionalización de nuevos mecanismos que involucren a la población de manera permanente e integral. A esto se debe agregar la falta de educación cívica relacionada con el conocimiento y ejercicio de sus derechos.

En El Salvador existen disposiciones legales que dotan a los municipios de posibilidades formales para acciones autónomas. El artículo 203 de la Constitución de 1983 regula el concepto de autonomía de los 262 municipios que conforman el país. Esta autonomía se puede resumir en cuatro aspectos formales:⁴⁸

-Autogobierno, que comprende la facultad de elegir los organismos que conforman el gobierno del municipio y la capacidad para adoptar su propia legislación, dentro de los límites establecidos por la Constitución y el Código Municipal.

-Administración propia, establecida por el propio municipio sin consultar a otros niveles de los servicios de administración general (personal, patrimonio, planificación presupuesto, tributación y de otros más) y de los servicios públicos brindados a la comunidad.

-Recursos Financieros propios, provenientes de impuestos, tasas y contribuciones especiales municipales; de explotación de bienes municipales y sus servicios comerciales e industriales; tributos compartidos mediante la participación de los municipios en tributos de otros niveles del gobierno, según distintos criterios como redistribución o transferencias.

-Ejercicio delimitado de control de los gobiernos municipales por parte de esferas del gobierno central, de manera que no atenten contra la autonomía municipal.

Sin embargo, en la realidad, la excesiva centralización del poder y la existencia de una cultura social de la pasividad y en el mejor de los casos de la delegación política; la falta de presupuestos suficientes para la vida de los municipios y la enorme

⁴⁷ *Ibíd.* Pag.217.

⁴⁸ Ver la legislación salvadoreña, en particular el Código Municipal surgido de la Constitución de 1983.

dificultad de estos últimos para recaudar, hacen que el marco legal sea un artefacto poco eficaz. Hasta el momento hay tímidos avances:

*Aumento de las transferencias a las municipalidades de menos del 1% al 6% de los ingresos corrientes del gobierno central.

*Se concede mayor importancia que antes a la influencia de las organizaciones de la sociedad civil en la preparación de propuestas como las contenidas en las Bases del Plan Nación.

*Se impulsan institucionalmente algunos programas de planificación local orientados a la identificación de problemas y a la priorización de posibles vías de solución. Este proceso es aún parcial y alcanza a pocos municipios.

La municipalidad de la capital San Salvador, a partir de 1997, representa el movimiento más avanzado de la descentralización, en la medida en que su peso político y la utilización que hace de todos los registros legales posibles le están dotando de una capacidad para impulsar políticas de ordenamiento territorial, salud, cultura, género, seguridad ciudadana, discapacitados, medio ambiente, juventud y adolescencia. Además, la creación de microempresas con participación de grupos de ciudadanos para la recolección de basura y el barrido de las calles.

La llegada a la alcaldía del Dr. Héctor Silva, un médico que encabezaba una coalición de varios partidos políticos y una agrupación ciudadana, dio inicio a una política de concertación que sustituía al autoritarismo y la verticalidad de las administraciones anteriores. Por otra parte, Silva ha acentuado una fuerza autónoma del órgano de gobierno municipal frente a los partidos políticos, lo que le permite disponer iniciativas colegiadas del Concejo no sujetas a intereses partidarios. Una de estas iniciativas es la apertura de cauces de participación ciudadana, buscando modificar de modo sustantivo las maneras de hacer gobierno en la capital del país.

La participación ciudadana fue establecida en un Cabildo Abierto en Agosto de 1997⁴⁹, estableciéndose una división de la capital en siete zonas de manera que cada una de ellas contara con su propio Cabildo y una Mesa de concertación con la Alcaldía. Las funciones de estas Mesas de concertación están perfectamente definidas: 1) Realización del diagnóstico de la zona; 2) La priorización de problemas y la identificación de soluciones; 3) La elaboración de un plan de desarrollo zonal; 4) La gestión de recursos dotados por el presupuesto municipal para la zona; 5) El ordenamiento territorial; 6) La ejecución de proyectos aprobados.⁵⁰ Las Mesas de zona deben rendir cuentas ante el vecindario y corresponsabilizarse con la alcaldía en las acciones de interés para la zona y la ciudad en su conjunto. Es cierto que este proceso no incluye el presupuesto participativo y que las asignaciones de montos a las zonas son decididas por el Consejo Municipal, pero constituye un considerable avance en la democratización de la vida municipal y el implemento de la participación. Un proceso que se plantea en la actualidad la creación de mecanismos de Contraloría desde las zonas y Mesas de concertación lo que puede significar potencialmente un funcionamiento transparente y operativo.

El proceso está en sus inicios y ha puesto en marcha la Gerencia de Desarrollo Humano, encargada de proponer el diseño de una política de género, juventud y cultura, aprobada en Consejo Municipal a finales de 1999. Para el año 2002 el Consejo se propone aprobar la Ordenanza Reguladora de la Participación Ciudadana en el Municipio de San Salvador, cuyo anteproyecto ha sido publicado para su discusión en los Cabildos zonales por el vecindario.

En Uruguay, la experiencia de descentralización de su capital Montevideo , en proceso abierto desde 1990 es digna de ser recogida. A ella dedicamos el capítulo 10 de esta investigación.

⁴⁹ Hay que hacer notar que el Cabildo Abierto fue una institución del régimen colonial que el Código Municipal de 1983 recuperó formalmente, excepto para la capital San Salvador.

⁵⁰ Información más detallada puede encontrarse en <http://www.amss.gob.sv/html/pc/presente.html>.

En Nicaragua el municipio⁵¹ es la unidad base de la división política administrativa del país. La Constitución de la República,⁵² sanciona que el mismo se organiza y funciona con la participación ciudadana. El período sandinista (1979-1989) fue especialmente rico en iniciativas de participación ciudadana. Sin embargo la participación estuvo muy vinculada al Gobierno y al partido hegemónico, el Frente Sandinista de Liberación Nacional, alrededor de grandes temas nacionales. En realidad la forma de articulación de las estructuras estatales y de gobierno hizo de los municipios instituciones de segundo plano sin recursos propios y con carencia de un marco legal que definiera sus competencias. Además, dada la polarización social y las condiciones de guerra, la participación ciudadana no fue incluyente sino que obra de sectores afines a la revolución. Es con la promulgación de la Ley de Municipios (1988) que se le restituye a los gobiernos locales competencias sobre materias que afectan al desarrollo, la preservación del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades de la población; asimismo esta ley confiere a los pobladores derechos y deberes entre los que se encuentra participar en la gestión de los asuntos locales, apoyar la realización de acciones y obras de interés social municipal por medio del trabajo comunitario e integrarse a las labores de protección del medio ambiente y del mejoramiento de las condiciones higiénicas y sanitarias de la comunidad, entre otras. En 1990, al elegirse las autoridades municipales a través del sufragio directo y secreto, se inicia un proceso de descentralización del Estado que conlleva el fortalecimiento de la autonomía municipal y la promoción de la participación ciudadana. A partir de este año, de forma gradual, la participación adquiere la nueva connotación de Sociedad Civil que se organiza autónomamente de los partidos políticos, con identidad propia y en función de los intereses comunitarios y sociales y la mejora general de las condiciones de vida.

En el período 1990-1996, el gobierno de Doña Violeta Chamorro dio impulso a la Agenda Social sobre las siguientes bases:⁵³

⁵¹ Existen 150 municipios y hay que resaltar la tendencia de los partidos políticos a crear nuevos municipios.

⁵² Artículos 49, 50, 51, 175 y siguientes de la Constitución de la República de 1986, reformada en 1993.

⁵³ Citadas por Aguilar, Salvador (2001) *Participación ciudadana en Nicaragua*. Servicio Holandés de Cooperación al desarrollo. Managua.

- La descentralización, depositando decisiones y ejecuciones administrativas y financieras más cerca de la población afectada.
- La promoción y participación comunitaria, buscando soluciones conjuntas de manera que la agenda sea definida por las propias comunidades.
- La coordinación de los servicios prestados, garantizando que el Estado actúe como coordinador, normador, facilitador y compensador entre acciones y actores.
- La focalización, para establecer la población objetivo y las necesidades de esa población, asignando su espacio al sector privado y a organismos no gubernamentales (ONG) para que completen la acción del Estado.
- La rehabilitación y reconstrucción de la capacidad física de los servicios municipales.

El marco legal de Nicaragua ofrece por consiguiente oportunidades de participación e integración de la población en la identificación y solución de sus problemas; promueve la corresponsabilidad de la comunidad en las acciones de desarrollo y control social y procura un notable grado de negociación y concertación política y social entre las autoridades locales y la sociedad en su conjunto. Sin embargo, una vez más, como sucede en América Latina, el municipio nicaragüense tiene pocos ingresos. De ahí que si bien las competencias son amplias, lamentablemente no se correspondan con las capacidades financieras de las alcaldías. En cuanto al aspecto organizacional, de 129 alcaldías estudiadas⁵⁴ el 88,6% cuentan con un organigrama que refleja su estructura organizativa y su funcionamiento. Un 30% elabora planes anuales y un 55% planifica mensualmente su trabajo. En lo que se refiere a la coordinación de las alcaldías con otras instituciones de Gobierno y con organizaciones de la Sociedad Civil un 91% de los municipios cuentan con Comités de Desarrollo Municipal y un 72,3% comisiones de trabajo sectoriales en las que participan otras entidades institucionales y concejales.⁵⁵

El caso de Nicaragua revela una potencialidad importante. La mejor regulación de la participación ciudadana mediante directivas municipales y la mejora sustantiva en el

⁵⁴ Ver obra citada de Aguilar, Salvador (2001).

nivel de ingresos son renglones que aparecen como los desafíos más inmediatos de una descentralización política formalmente muy notable.

El Perú cuenta con casi 2000 municipios. Alrededor del 70% de la población habita en ciudades, el 26% en la capital, y el 40% en las cinco ciudades más importantes del país. Por otro lado 900 municipios tienen menos de 20.000 habitantes y las localidades rurales conforman el 30% de la población nacional. La Constitución de la República,⁵⁶ en su artículo 74 otorga a los gobiernos locales la capacidad de "crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley". El 188 sanciona que "la descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país". El 192 designa las competencias municipales: "1. Aprobar su organización interna y presupuesto; 2. Administrar sus bienes y rentas; 3. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales; 4. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad; 5. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes; 6. Participar en la gestión de las actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a la ley; 7. Lo demás que determine la ley". No se hace referencia a la participación ciudadana, algo que tampoco encontramos en la Ley Orgánica de Municipalidades cuyo artículo 3º sostiene que las municipalidades representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentan el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de las circunscripciones de su jurisdicción, lo cual no es otra cosa que señalar que los gobiernos locales existen para velar por el bienestar de su colectividad.

Sin embargo, también los municipios peruanos adolecen de recursos financieros. Información disponible acerca del nivel relativo de gasto de los gobiernos locales respecto al gasto del gobierno central, evidencia que durante los años 1980-1990 dicho cociente fue bastante bajo, con valores que se situaron dentro de una banda

⁵⁵ Aguilar, Salvador. *Ibíd.*

comprendida entre 2,6% y 5,4%. Es a partir de 1991 que dicho indicador se incrementará en una banda entre el 9,5% y el 12,9%, para en 1996 iniciarse una tendencia decreciente.⁵⁷ Por otra parte, a partir de 1994, el conjunto de los gobiernos locales del Perú han pasado a depender menos de los tributos que ellos mismo recaudan; es decir ahora son más dependientes de las transferencias, las cuales están compuestas sobre todo por el Fondo de Compensación Municipal y las Transferencias del Vaso de leche. Este retroceso se ha producido en un escenario en el cual desde 1992 la participación porcentual del ingreso de los gobiernos locales respecto del gobierno central ha disminuido casi de manera sostenida: de 12,1% que era en el año 1991, a 7,8% en 1996.⁵⁸

Un diagnóstico general indica que no obstante las normas de rango constitucional, el poder legislativo y el poder ejecutivo han sancionado normas en materia municipal que recortan competencias y atribuciones a las municipalidades, contradiciendo el espíritu y la letra de la Constitución de 1993. Por la vía de leyes ordinarias, decretos legislativos y decretos supremos se han venido despojando de sus atribuciones a las municipalidades, especialmente a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Se estima que de 1990 a diciembre de 1997 se ha establecido alrededor de 45 normas que directa o indirectamente vienen cumpliendo tal propósito.⁵⁹

⁵⁶ Ver Constitución de la República del Perú promulgada en el año 1993.

⁵⁷ Ver el trabajo *Descentralización del estado y modernización de la municipalidad* en http://www.lafacu.com/apuntes/política/moderni_munic/default.htm.

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ *Ibíd.*

Capítulo 4. Movimientos críticos y poder local

José Arocena⁶⁰ distingue tres posiciones en este debate: (1) la reafirmación de la prevalencia de lo global sobre lo local, negando toda posibilidad de desarrollo basado en las realidades específicamente locales; (2) la propuesta de lo local como alternativa a todos los males de la globalización; y (3) los intentos de repensar la articulación local/global a partir de la comprensión de las complejidades de las realidades sociales contemporáneas. Esta última perspectiva es la que orienta este trabajo. Pero desde el lado de lo político hay otras consideraciones: hay un enfoque que considera de interés hacer política local, de un modo instrumental, sin variar una concepción tradicional de la política. En este caso se busca sobre todo incorporar la acción en el municipio a la estrategia general de lucha por el poder estatal. La conquista del mayor número de gobiernos locales se visualiza como un asalto preparatorio a la Casa Presidencial. Con frecuencia sucede que cuando se gana la municipalidad con este enfoque, se da inicio a un proceso de adaptación a eso que se llama realidad, y se sustituye el discurso reivindicativo anterior por una política práctica de lo posible. El escaso apoyo del poder central, las graves dificultades financieras, la no colaboración de las empresas locales, etc, pueden empujar a los concejos municipales a ejercer acciones que no satisfacen las demandas de las mayorías sociales, llegándose a chocar con vecinos, comunidades barriales, etc.

Es entonces cuando las fuerzas políticas gobernantes de lo local comienzan a sentir que las presiones populares son demagógicas e inapropiadas, pues no entienden las dificultades de la gestión pública; y es frecuente que se produzca en el interior de los concejos una división entre "tecnócratas" y "populistas", según pongan el acento en la administración o en las demandas de la gente. Rodríguez Gil fija su atención en una determinada corriente al decir: "Esta izquierda suele tener el punto débil de no buscar cómo modificar la relación municipio-pueblo; no facilita la participación real de

⁶⁰ Arocena, José (1997). *"Desarrollo local: tentativa de Concepualización"*. En *Democracia y Ciudadanía*. Montevideo: Centro de Participación Popular (CPP)

la gente, ya que puede resultar molesta. Su paso por la alcaldía puede dejar realizaciones buenas o malas, pero no varía el carácter sustantivo del poder local".⁶¹

Otro enfoque político consiste en ver lo municipal como refugio. Es una visión minimalista de la política, ante las grandes dificultades del acceso al gobierno central. Hacer cosas por las comunidades, es una buena trinchera para la acción personal o de grupo, a la espera de que otros panoramas nacionales se aclaren algún día.

Esta posición tiene una ventaja y un inconveniente con relación al anterior enfoque: por un lado es menos oportunista y es más receptiva a las demandas y organizaciones populares; por otra parte tiene una visión más chata de la situación política general, pudiendo llegar al conformismo, no profundizando en el poder local. Este enfoque suele tener en ocasiones visiones autárquicas y propone un reformismo de lo local. En buena parte responde a un movimiento basista de gentes muy válidas socialmente, que se autoexcluyen de participar en los núcleos duros de la política (los partidos), con los que pueden terminar chocando. Tienen muchas veces la virtud de buscar soluciones nuevas a problemas nuevos, bajo la lógica de pegarse a la población.

Un tercer enfoque busca de algún modo reconciliar las dos posiciones anteriores en la línea de una nueva manera de hacer política democrática. Trata el comunitarismo como un valor no reñido con las estrategias globales de lucha por el poder. Se trata de una "revolución cultural" en el modo de concebir el Estado, la representación política, el papel de los partidos, etc. Es la búsqueda de una nueva relación, igualitaria, entre organizaciones sociales y fuerzas políticas; entre estas últimas y la población; entre poderes centrales y poderes locales. No concibe la lucha democrática desde la apropiación de las tomas de decisión, desde un puesto de mando, sino desde la concertación de distintos esfuerzos y acciones. El poder local aparece ahora no como mero instrumento sino como objetivo sincero.

⁶¹ Rodríguez Gil, Adolfo. *Ibid.*

Esta visión la resume muy bien, Henry Pease (Primer Regidor de Lima, durante el mandato de Izquierda Unida): "Es el intento de desarrollar en los municipios experiencias masivas de participación local no desvinculadas de la lucha política global; es una alternativa en cuanto al reconocimiento del valor que tiene el aprendizaje democrático de las masas una experiencia no sólo de asambleas populares, sino de participación en comités sectoriales (defensa del consumidor, control de precios, lucha contra la corrupción, lucha por el agua y otros servicios, campañas de salud primaria y movilización cultural, fiscalización de la burocracia, etc.) Es decir la generación de una dinámica que hace de los municipios esencialmente un espacio de gestión popular en el que ante las limitaciones económicas y políticas se descubre el valor de la política nacional (en la que se lucha por cambiar y a fondo el escenario global), al tiempo que la experiencia de participación en sí misma genera una fuerza desde abajo, con nuevos cuadros, con protagonismo directamente popular...".⁶² Pease añade que es perfectamente posible discutir un presupuesto municipal en una asamblea municipal.

Visto desde otro ángulo este enfoque es muy interesante: el municipio como elemento de lucha social combinado con la acción parlamentaria e institucional. Precisamente es común que las élites económicas y sus medios de comunicación contrapongan como excluyentes ambas modalidades de acción política. El parlamentarismo imperante quiere monopolizar toda la actividad política, siendo un amortiguador de las demandas y protestas de la población, de los sectores sociales y de los gremios. Aquí es donde surge el municipio como posibilidad, como espacio accesible al pueblo y a sus organizaciones, para, con nuevos liderazgos que encabezen la protesta, amplia y profundizar las libertades y la democracia, exigir nuevas funciones y recursos municipales, y vincularse a una estrategia nacional ganadora. Esta posibilidad es real, según explica la ex-alcaldesa de Sao Paulo, Luiza Erudina de Souza: "Se logran resultados en esta esfera del poder del Estado

⁶² Pease García, Henry, (1984) *Movimientos populares, municipios y Estado*. Pensamiento Iberoamericano n° 5. Lima.

llamado municipio, cuando éste sabe movilizar ese potencial político que existe en sí mismo y en la sociedad civil. El potencial de esa esfera de poder del Estado, son las posibilidades políticas, el hecho de poder tener una relación directa con la sociedad".

⁶³

Una cuarta posición o enfoque la describe de este modo Adolfo Rodríguez Gil: "Se puede construir una nueva práctica política latinoamericana que situada en la lógica de fomentar un poder sólidamente enraizado en las organizaciones sociales autónomas y en las plataformas locales unitarias, permita la elaboración de una práctica y unas posiciones estatales e internacionales, que pongan las bases de un modelo alternativo".⁶⁴ Este planteamiento parece ir en la línea del municipio como doble poder; una idea de ir haciendo el cambio sociopolítico de abajo para arriba; una concepción podríamos decir utópica, con toda su carga positiva, pero también con la limitación de renunciar por ejemplo a la lucha electoral general por considerarla viciada.

Hay sectores políticos latinoamericanos que entienden su propia regeneración por la vía del municipalismo, una vez que han abandonado proyectos y paradigmas que durante décadas constituyeron la doctrina ultracentralista del Estado. Este fenómeno se manifiesta aún a pesar de lo resbaladizo de conceptos tales como *participación*, *descentralización*, *poder local*, *desarrollo local*, *ciudadanía*, *capital social*, *governabilidad* y *democracia participativa*.

En todo caso, la democracia participativa en el marco municipal, además de ser una oportunidad para la regeneración de la vida política de un país, dando vida a la democracia ahora legal y formalista, puede ser también el revulsivo necesario que necesitan los partidos políticos para su propia transformación. Una transformación que debe recorrer los ámbitos de las ideas, de la acción política y de la moral, modificando no sólo el modo de actuar cotidiano sino también las concepciones

⁶³ Citado en Rodríguez Gil, Adolfo, *Ibíd.*

⁶⁴ *Ibíd.*

estratégicas y el modelo de sociedad futura. Podemos identificar las bondades de la democracia participativa en estos aspectos:

- ? Un nuevo enfoque en la construcción social de nuevas modalidades democráticas superadoras de la arcaica democracia liberal y de los enfoques reduccionistas de la democracia que también han circulado y aún circulan por las izquierdas latinoamericanas.
- ? La toma de conciencia de la importancia de la ciudadanía. Una ciudadanía apenas reconocida en América Latina, y ahora más amenazada que nunca por una globalización que al debilitar el Estado y su soberanía rompe los vínculos de la comunidad política. El peligro de una ciudadanía des-territorializada es algo que daña de manera grave el ejercicio de los derechos civiles y políticos, así como alimenta la fragmentación social y el individualismo.
- ? La democracia participativa como factor de construcción nacional en una sociedad nacionalmente débil que sin haberse consolidado como estado-nación, está siendo succionada por centros de gravedad de las fuerzas económicas que gobiernan la acumulación rompiendo las fronteras.
- ? El desarrollo humano sostenible encuentra en la democracia participativa grandes posibilidades de desarrollo endógeno; un desarrollo orientado a superar las dependencias del exterior y enfocado a dar respuestas a las necesidades internas.

En todo caso, las coordenadas del debate sobre el *poder local* en América Latina, permiten distinguirlo del debate académico más universal sobre el *desarrollo local*. Este último concepto, de fuertes raíces en algunas regiones de Europa, refleja perspectivas de carácter más bien instrumental orientadas a la mejora del acceso a bienes y servicios públicos, pero sin implicar generalmente transformaciones políticas profundas. En cambio, la idea bastante extendida de poder local, en América Latina, tiene una dimensión política muy explícita. Así, Jenny Pearce⁶⁵, con referencia a las estrategias de poder local desarrolladas en América central, señala

que pese a ser una idea relativamente nueva en la región, la misma se basa en prácticas y procesos con raíces en cuatro décadas de movilización social y política. Pearce afirma que *"las estrategias están influenciadas por metodologías de educación popular, ideas de concientización, práctica revolucionaria y luchas de bases"*. Parece oportuno, en consecuencia, aclarar que poder local y desarrollo local no son sinónimo, pese a tener numerosos elementos en común y ser complementarios. Es de este modo que en este trabajo como poder local se alude a prácticas o propuestas participativas en el ámbito municipal que contradicen explícita o implícitamente las tendencias autoritarias, personalistas y clientelares, enraizadas en muchas de las culturas nacionales latinoamericanas.

⁶⁵ Pearce, Jenny (1999) *"Viejos sueños, Nuevas prácticas: A manera de reflexión para el análisis y el diálogo"* En J.Arancibia, A.E.Marín, J. Pearce y S.Prado, *Poder Local: Viejos sueños, Nuevas prácticas*. Guatemala: Consejería en proyectos.

Capítulo 5. El fortalecimiento de la sociedad civil

El fortalecimiento de instituciones democráticas que funcionen constituye uno de los requisitos del desarrollo sostenible y para una nueva ciudadanía. Requisito éste profundamente asociado a la mayor participación ciudadana, esto es al fortalecimiento de una sociedad civil vigorosa.

En América Latina, castigada por dictaduras militares, regímenes populistas y gobiernos de caudillos, así como escenario de conflictos armados de alta intensidad, el fortalecimiento de la sociedad civil es una condición necesaria para el acercamiento del conjunto de la sociedad y las estructuras políticas de todos los niveles, la restauración de la confianza hacia el sistema político y, de manera especial, para consolidar los procesos de reconciliación social e impulsar una cultura de la paz. La definición de la mayor parte de sus regímenes políticos como *democracias inciertas*,⁶⁶ por cuanto reposan aún sobre alargados pasados autoritarios que moldearon culturas e inercias políticas, comportamientos electorales absentistas, concepciones patrimonialistas del poder y liderazgos personalistas, nos parece una definición acertada al mismo tiempo que inquietante. Las democracias en transición hacia la modernización del Estado necesitan de una sociedad civil todavía sumamente frágil con el fin de aprovechar todas sus oportunidades.

El escritor Eduardo Galeano afirma: "Las encuestas indican que América Latina es, hoy por hoy, la región del mundo que menos cree en el sistema democrático de gobierno. Una de esas encuestas, publicada por la revista "The Economist", reveló la caída vertical de la fe de la opinión pública en la democracia, en casi todos los países latinoamericanos: hace medio año, sólo creían en ella seis de cada diez argentinos, bolivianos, venezolanos, peruanos y hondureños, menos de la mitad de los mexicanos, los nicaragüenses y los chilenos, no más que un tercio de los colombianos, los guatemaltecos, los panameños y los paraguayos, menos de un

⁶⁶ Esta acertada definición es título de la obra de Ana Sofía Cardenal y Salvador Martí i Puig, *Las democracias inciertas*, 1998, Tecnos. Madrid.

tercio de los brasileños y apenas uno de cada cuatro salvadoreños".⁶⁷ Por su parte Atilio A. Borón, siguiendo el rastro de diferentes encuestas indica que la proporción de la población que se siente insatisfecha con el funcionamiento de los gobiernos democráticos oscila entre 40% en Perú y Bolivia, 59% en Brasil y 62% en Colombia.⁶⁸

La gobernanza encuentra mayores incertidumbres en las dislocaciones sociales. Estas no facilitan la interlocución y la concertación, y generan distancia y desconfianza hacia las políticas centrales. Los gobiernos no encuentran en la escasa participación ciudadana el suelo de legitimidad suficiente para implementar políticas económicas. Es de este modo que un nudo de contradicciones queda representado en el tropiezo de las democracias con políticas de ajuste que generan una brecha entre instituciones centrales y ciudadanía. Pero, además, la ausencia de una sociedad civil fuerte, interlocutora de las instituciones, no facilita la posibilidad de orientar recursos para mejorar la vida de los sectores más vulnerables y establecer programas de medio plazo para combatir la pobreza, aún en el marco de políticas económicas restrictivas. Pipitone focaliza con precisión este ámbito de reflexión: "Una democracia que opere en un contexto de alta segmentación social, de creciente polarización del ingreso entre clases, grupos o regiones, termina por ser insostenible por la imposibilidad de constituir un tejido social suficientemente homogéneo para que los individuos sean partícipes de un juego con reglas compartidas".⁶⁹ Sin duda la fuerza del Estado muestra históricamente la paulatina integración de la sociedad misma. Así podemos decir con Pipitone que "los Estados fuertes surgen normalmente en situaciones que podemos definir genéricamente como sociedades fuertes, depositarias de largos recorridos históricos".⁷⁰ Ello nos remite a la idea que Estado fuerte es aquél cuya consolidación no excluye sino que

⁶⁷ Galeano, Eduardo (2001) "*La lección de Argentina*". Semanario Proceso. Enero. Montevideo.

⁶⁸ Atilio Borón, para dar estos porcentajes se basa en Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.

⁶⁹ Pipitone U. *Tres ensayos sobre desarrollo y frustración: Asia oriental y América Latina*. Miguel Angel Porrúa. México, 1997.

⁷⁰ Pipitone, U. *Ibid.*

fortalece la capacidad de la sociedad de operar con un máximo de coherencia interna y un máximo despliegue de potencialidades creativas.

El déficit de sociedad civil fuerte debe constituir uno de los puntos centrales de atención de los procesos de democratización. Las opciones que, para resolver la anomalía de una democracia que alimenta nuevas y mayores demandas, deciden reducirla, han resultado ser erráticas. No hay mejor vía que la ampliación de la democracia a fin de consolidarla y hacer de ella un espacio de relación dialógica entre actores sociales y políticos. La gobernabilidad se erige entonces como un tráfico relacional entre el Estado y la sociedad civil; un tráfico que, lejos de interrumpirse, se renueva. Esta conexión necesita a nuestro juicio de una opinión pública poderosa.

Por esto podemos decir que los problemas de la gobernabilidad se pueden originar ciertamente desde dentro del Estado, pero también desde la sociedad civil. Incorporar a la democracia a millones de excluidos del intercambio económico y de la participación, constituye una buena estrategia. El fortalecimiento de la sociedad civil tiene múltiples dimensiones de carácter social, político, moral y cultural, dado que una sociedad fracturada produce confrontación en el acceso a los escasos recursos, insolidaridad, desarraigo y anomia, así como abstencionismo político. Sin duda la delincuencia con rasgos ya estructurales tiene estrechos vínculos con la fragilidad de la sociedad civil, las desigualdades y la ineficacia de los gobiernos en sus responsabilidades de crear empleo, mejorar la educación y los servicios básicos.

Las razones de lo dicho hasta aquí podemos sintetizarlas de este modo:

1. Una sociedad estructurada, con mayor afiliación a asociaciones comunitarias, barriales, sectoriales, sindicales, y a partidos políticos, puede resolver sus conflictos con métodos democráticos sistémicos.
2. Una sociedad vertebrada está en mejores condiciones de concertar a través de sus agentes, políticas económicas y sociales que requieren sacrificios.

3. Una sociedad civil participativa da mayor legitimidad a las instituciones públicas, desplegando una socialización de valores democráticos y en defensa de las leyes.
4. Una sociedad civil con sentido crítico y activa, puede eventualmente ejercer presiones a los gobiernos y a los partidos políticos, pero constituye la mejor garantía de una alternancia pacífica electoral y, en el tiempo, es condición para la gobernabilidad y la estabilidad del sistema político democrático.

Capítulo 6. Municipalismo, democracia y participación

En apariencia la participación ha dejado de ser un motivo de controversias ideológicas. Si hasta hace poco tiempo era una reivindicación levantada por movimientos sociales y fuerzas política progresistas, ahora son también parte de los organismos internacionales más influyentes, como el Banco Mundial, quienes abogan por la participación.⁷¹ Por su parte el Banco Interamericano de Desarrollo publicó su propio manual sobre la participación.⁷² La línea general de este tipo de estudios pone el acento en que la participación es una garantía virtual del éxito de proyectos en desarrollo, obteniendo mejores resultados que los métodos de gestión burocráticos, paternalistas y autoritarios. Algunos autores⁷³ coinciden en señalar una serie de ventajas derivadas de la participación, tales como una mayor eficiencia en la provisión, gestión y mantenimiento de bienes y servicios públicos. Pero existen brechas importantes entre distintos enfoques participativos. En el caso de los organismos internacionales es obvio que su propuesta responde a una filosofía que limita la participación a fin de que no sea una amenaza al orden establecido; los sectores gerenciales y técnicos, las ONGs, deben constituirse en dirigentes del proceso participativo, administrándolo. Pero aún hay más: su reduccionismo economicista evalúa las relaciones sociales en términos de costo/beneficio. También está presente el clientelismo que subordina los procesos participativos.

En lo que respecta a mi posición, entiendo la participación ciudadana como un valor democrático en sí mismo, ya que supone una expresión de autonomía, de libertad, y de lucha. Sin duda, la participación no es suficiente para eliminar las desigualdades en la sociedad; pero es asimismo cierto que la desigualdad social va unida a la poca o ninguna participación; la participación ciudadana surge como condición necesaria para lograr una mejora en la vida de las gentes. Una participación que no debe limitarse a las instituciones sino que tiene que extenderse a lo largo y ancho de la

⁷¹ Chávez, Daniel en su obra ya citada profundiza en diversos aspectos en relación con esta misma idea.

⁷² BID (1997) *Libro de Consulta sobre Participación*. Washington D.C.

sociedad mediante la recreación de organizaciones de base, de redes asociativas para la defensa de intereses y de valores como la libertad, la solidaridad y el apoyo mutuo.

Por lo que sabemos a través de un buen número de experiencias, la gente es capaz de aprender a participar participando. Si en el desarrollo de la acción, la gente es tenida en consideración y no ignorada, su respuesta es positiva. Mucho depende de las condiciones e instrumentos a través de los cuales pueda ejercer esa participación. Es revelador, a este respecto, el ejemplo de las mujeres. Su creciente acceso a la toma de decisiones comunitarias como a la vida política, demuestra que su supuesta pasividad o emocionalidad en la que tradicionalmente se ha fundamentado su subordinación política, no era sino una forma de disfrazar y legitimar las condiciones sociales, económicas y políticas que precisamente impedían tal participación activa.

De otra parte comprobamos que, en buena parte, el desinterés de los ciudadanos por la política se deriva del hecho de que ven los asuntos políticos como algo lejano y ajeno a sus preocupaciones diarias, se hace preciso establecer fórmulas capaces de convencerles de que tales asuntos les afecta directamente. Es cierto en todo caso lo que afirma Mónica Baltodano: "Las grandes mayorías parecieran ajenas e indiferentes frente a las decisiones cotidianas del estado y aparentan satisfacerse con hacer el uso mínimo de los mecanismos de participación formal, votando cada cierto tiempo por candidatos más que por programas. Deciden encarnar sus esperanzas de cambio en el nombre de algún personaje más o menos novedoso".⁷⁴ Esto es la democracia minimalista en la posición de Di Palma cuya derivación es una democracia delegativa. Sin embargo, el mejor sistema para atenuar esta tendencia, así lo creemos, es poner los medios para una participación

⁷³ Gai, D (1989) "*Desarrollo con Participación: Algunas Perspectivas Basadas en Experiencias de Origen Popular*" Revista de la Planificación al Desarrollo 19. Franco, C (1992) "*Imágenes de la Villa el Salvador*" en B. Kliksberg (comp.) *¿Cómo enfrentar la pobreza?* Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.

⁷⁴ *Ibíden.* Pag. 106

ciudadana. A mayor participación, mayor será el número de asuntos considerados como cercanos y propios.

Además, variadas experiencias, revelan que existe una relación directa entre mejoras económicas y sociales en las comunidades y municipios y un aumento de la participación. Pero también vemos que, con frecuencia, la escasez de recursos económicos, políticos y aún jurídicos, frena la sostenibilidad de la participación.

La participación ciudadana, no debe quedar reducida al ámbito de los fines, sino que debe expresarse también en el momento de decidir y poner en práctica los mecanismos y métodos para la participación.⁷⁵ Cabe decir en este sentido que la participación ciudadana es una construcción orientada por un conjunto de criterios que le dan soporte:

- ? Inclusión: para el diseño e impulso de las políticas, sin excluir ni discriminar a sectores sociales.
- ? Diferenciación: los sectores y grupos ciudadanos deben ser comprendidos por el gobierno municipal con sus características específicas y tratados de acuerdo a ellas. Es importante localizar a los grupos más vulnerables, como mujeres y juventud, con el fin de hacer esfuerzos especiales para generar su participación.
- ? Integración: respetando los intereses y características de grupos y organizaciones ciudadanas, el gobierno municipal debe propiciar procesos que permitan integrar a todos los ciudadanos en espacios, momentos e instancias, a través de representaciones legítimas.
- ? Equidad: todo ciudadano y ciudadana tendrá iguales derechos y deberes de participación, independientemente de su posición genérica, edad, raza, religión, ideología política y condición económica y social.

⁷⁵ Jáuregui, Gurutz, (1994) *La democracia en la encrucijada*. Anagrama. Barcelona. En esta obra el autor hace un repaso crítico del funcionamiento actual de la democracia, proponiendo principios filosóficos y políticos para una democracia más participativa.

- ? Flexibilidad: la participación se debe promover de manera sistemática y permanente, de acuerdo a los momentos y circunstancias y sin encorsetarla en modelos rígidos que coarten la creatividad y oportunidad.
- ? Legalidad: la participación de la ciudadanía debe tener siempre basamento jurídico. Las alcaldías deberían facilitar las herramientas jurídicas que aseguren esto y deberían buscar los mecanismos y figuras legales más adecuadas para el estímulo y la garantía de la participación.
- ? Realismo: tanto las alcaldías como la ciudadanía deben conocer con claridad los límites de la participación y tener conciencia de la limitación de recursos.
- ? Coherencia: se debe buscar que la participación ciudadana y la de los gobiernos municipales interactúen entre ellas, complementándose y articulando un proyecto con coherencia.
- ? Legitimidad: la participación ciudadana debe gozar de la mayor representatividad posible.
- ? Responsabilidad: los gobiernos municipales y los organismos de ciudadanos creados al afecto de la participación deben dar cuenta de sus decisiones y asumirlas públicamente.
- ? Aprendizaje: la democratización de los gobiernos municipales y la participación ciudadana son un aprendizaje.

En términos de enfoque, conviene señalar lo siguiente: para algunos, la democracia participativa resulta equiparable en la práctica a la democracia directa o semidirecta. Ello implicaría, por ejemplo, el recurso sistemático a la asamblea como método de toma de decisiones municipales. Parece un punto de vista de mucho interés que, sin embargo, no debe defenderse como doctrina. Más bien entiendo la democracia participativa como complementaria y no antagónica de la democracia representativa. Los concejos municipales, elegidos electoralmente, deben ejercer su responsabilidad en la toma de decisiones. Ello no impide, de acuerdo con Erudina de Souza y Henry Pease, que cualquier asunto municipal esté al alcance de la participación ciudadana. Pero, esta última, debería darse ya en el proceso de

formación de voluntades, en el proceso en que se elaboran lo que luego serán decisiones definitivas. Esto es: la participación ciudadana no se produce tanto en el momento de la manifestación del poder municipal, sino sobre todo en el proceso de su formación.⁷⁶

Una participación ciudadana real significa reconocer la necesidad de un nuevo equilibrio democrático que: de una parte limita el poder de las autoridades y de otra extiende los derechos de los participantes, manifestados en oportunidades de voz, de crítica, de presentación de propuestas, etc. Esto quiere decir que allá donde los procedimientos democráticos han sido meramente formalistas, o han brillado por su ausencia, o simplemente han caído bajo la propiedad de los partidos políticos, se abre una concertación entre Alcaldía-Concejo y los Ciudadanos. Esto requiere una adaptación de las instituciones locales a este nuevo objetivo. Para ello, se deberían dar reformas en las reglamentaciones, emisión de nuevas directivas municipales, que ordenen una democracia participativa. En segundo lugar se necesita poner en marcha las estructuras adecuadas para la participación, revisando si los actuales Consejo de Desarrollo y similares dan la medida de lo que se necesita. La participación ciudadana, no obstante, no debería contentarse con reunir a los sectores más activos y organizados del municipio. Puede y debe aceptar otros retos orientados a movilizar la opinión del conjunto de la población mediante mecanismos tales como el referéndum (que dicho sea de paso tiene gran tradición en Estados Unidos a escala local). Estas pueden ser algunas premisas:

1. Información transparente y fluida entre el gobierno local y la ciudadanía.
2. Consulta ciudadana mediante métodos de encuesta, referéndum...
3. Toma de decisiones de parte de los mismos afectados.
4. Involucramiento de la ciudadanía en la Movilización de Recursos.
5. Involucramiento en la Gestión de Bienes o servicios de carácter público.
6. Contraloría Ciudadana.

⁷⁶ Jáuregui , Gurutz, *Ibíd.* Ver capítulo titulado *Los modelos democráticos*. Pag 87-133.

Este cambio, no es fácil que prospere si otras instituciones como son los partidos políticos, no se democratizan a su vez, y modifican su mentalidad vanguardista. En muchos casos, la estrategia de los partidos políticos riñen con el desarrollo local. Miden los municipios en votos; trasladan sus problemas internos a la administración municipal y sus equipos; quieren sumisión a ciegas a la política nacional del partido. Sin embargo, está en los partidos políticos la clave de un nuevo Poder Local. Para empezar son ellos los que desde los parlamentos pueden y deben promulgar leyes que consoliden la autonomía y el poder municipal con presupuesto. En segundo lugar, los partidos deben reconocer que la estrategia local debe basarse en la independencia de los municipios y sus ciudadanos para decidir. Los partidos pueden procurar miembros capaces para los Concejos.

En el caso salvadoreño es la izquierda, el FMLN, quien muestra una vocación más clara a favor de un municipalismo democrático.⁷⁷ Pero ello no quiere decir que todas las alcaldías del FMLN respondan con igual interés ni las mismas ideas. Por el contrario hay alcaldías del PDC, de PCN y de la misma ARENA,⁷⁸ donde eventualmente encontramos alcaldes favorables a la participación ciudadana. De manera que no se trata de ser sectarios al decir que trabajamos sobre todo con la izquierda; más bien se trata de una opción general que conecta con unos valores y unas ideas participativas, en un país donde la derecha gobernó por décadas en los municipios sin mostrar interés alguno por la participación de los vecinos y vecinas en la gestión del Ayuntamiento y en la vida local.

Es en Brasil y en Uruguay donde las izquierdas han avanzado ya experiencias de Presupuesto Participativo y son ahora mismo modelos a estudiar -más adelante centro mi atención en el caso de Porto Alegre-. A este respecto, a partir de las experiencias post-autoritarias en América del Sur, las ciencias sociales han avanzado en la teoría del significado y la importancia de la democracia, su dimensión participativa y su relación con los desarrollos sociales. El analista argentino José

⁷⁷ Léase Plataforma Municipal para el Cambio (2000) FMLN. El Salvador.

⁷⁸ PDC (Partido Demócrata Cristiano) PCN (Partido de Conciliación Nacional) ARENA (Alianza Nacional Republicana)

Nun⁷⁹ argumenta que el fortalecimiento del carácter participativo de la democracia es imprescindible para la consolidación de la democracia representativa en "contextos precarios". Por su parte, Carlos Vilas,⁸⁰ escribe que el reto de la democratización en América central es cómo combinar la institucionalización del manejo de conflictos y la capacidad del sistema político para transformar las estructuras socioeconómicas y superar las rigideces culturales.

¿Puede la participación ciudadana generar un nuevo ideal democrático? Tal vez la pregunta no esté bien enfocada por cuanto el ideal abstracto de la sociedad democrática parece estar suficientemente inventado. Pero si interrogamos ¿puede la democracia participativa generar una nueva conciencia cívica, una nueva ciudadanía? creo que la respuesta es decididamente afirmativa. Cabe una nueva afirmación: La *democratización* del Estado en América Latina, no su *reducción*, se debe entender en el marco de un proceso de construcción de formas de participación que incorpore a los sectores históricamente excluidos a la vida política. El Estado como instrumento elitista, como botín particular de élites, debe ser resueltamente derrotado por un viaje a las raíces de la idea de la democracia en sí misma.

El enfoque que contiene una versión del comunitarismo (hay otras versiones, algunas de carácter conservador) que une los valores de la comunidad con los valores democráticos de libertad personal e igualdad, me parece sugerente. Esta versión establece valores asociativos en la esfera pública, impulsa un sentido de pertenencia local (un sentido del *nosotros*), de ayuda mutua, de no contradicción irresoluble entre intereses individuales y colectivos, el desarrollo de la amistad, la extensión de lazos sentimentales. Este enfoque ambiciona el compromiso de la comunidad local con la lucha nacional por los cambios sociales y políticos; la emergencia de una ética pública superior y una democracia más efectiva.

⁷⁹ Nun. J (1993) *Democracia y Modernización*. Revista Perspectivas de América Latina, Buenos Aires. Pags.7-27.

⁸⁰ Vilas. C (1994) *Revoluciones: economía y conciencia política*. UNAM, Colección Alternativas. México D.F.

Este planteamiento general puede ser entendido o formulado de dos modos: 1) como forma prefigurativa de organización de la sociedad futura; 2) como forma de respuesta a las nuevas demandas sin referencia a una visión futura.

Parece más acertado poner el énfasis en la segunda opción sin renunciar a la primera.

Bajo la inspiración de estos criterios, una estrategia participativa puede plantearse las siguientes líneas:

- ? Arrancar al Estado central una descentralización con competencias y presupuestos reales para promover el desarrollo económico y social del municipio (salud, educación, medio ambiente, desarrollo urbano, infraestructura rural, actividad cultural, fomento de empleo y micro-empresas, etc.),
- ? Exigir al parlamento nacional y al gobierno una ley marco que consolide la descentralización, dándole carácter constitucional, evitando así procesos regresivos derivados de alternancias de mayorías y minorías,
- ? Establecer medidas de ingresos fiscales, municipales, impulsando la justicia tributaria. Modernizar los mecanismos recaudatorios, eliminando las complicidades seculares con empresas y negocios,
- ? Impulsar la mejora de las capacidades técnicas y administrativas de las municipalidades, mediante programas sistemáticos.
- ? Hacer de los gobiernos locales un modo de poder popular que, partiendo de los intereses de las mayorías y especialmente de los más pobres, diseñe estrategias plurianuales y de emergencia, tendentes a garantizar las necesidades básicas de la población. Esto significa focalizar

prioridades y establecer un enfoque preventivo y participativo que decida cómo invertir el presupuesto municipal,

- ? Impulsar y organizar espacios de participación ciudadana mediante distintas modalidades: Concejos Abiertos; Foros Permanentes de concertación con presencia de autoridades locales y representantes de organizaciones sociales y sectoriales; especial atención a las mujeres y los jóvenes. Reglamentar esta participación mediante normativa local,⁸¹
- ? Crear espacios de control popular sobre presupuestos y gestión financiera municipal, mediante la creación de comisiones normadas por el gobierno municipal,
- ? Búsqueda de consensos y/o acuerdos mayoritarios, mediante la fórmula del referéndum, la encuesta u otras, para la toma de decisiones que afectan a toda la comunidad y sean consideradas trascendentes,
- ? Hacer del gobierno municipal un organismo dinamizador de la vida comunitaria, de las relaciones democráticas, convirtiéndose en la práctica en una especie de coordinadora de los distintos grupos activos, facilitando flujos de información, convocatorias a las partes, etc,
- ? Defender desde los gobiernos municipales en unión de la ciudadanía, los espacios naturales, el patrimonio histórico y cultural local,
- ? Hacer que las autoridades locales se sometan antes y después de la toma de sus cargos, a un modo de control de sus bienes y cuentas bancarias,

⁸¹ Ello significa, en la tesis de Mónica Baltodano superar el límite de la ineficiencia estructural de los mecanismos establecidos en las normativas.

"Este enfoque de poder local tiene como punto de partida la democratización real mediante un desarrollo basado en tres pilares: el humano, el sostenible, el local. Esto supone combinar un proceso endógeno de conjunción de fuerzas locales con otro proceso exógeno, con el propósito de reforzar cinco líneas:

- ? El capital Humano, mediante la formación de cuadros y líderes,
- ? El capital Natural mediante la recuperación y la consolidación del medio ambiente,
- ? El capital Físico, que supone explotar las condiciones urbanas y rurales del municipio en una línea de desarrollo agrícola y/o industrial, atrayendo inversiones, pero también para un ordenamiento territorial lógico, arreglo de las calles y accesos y salidas,
- ? El capital Financiero que debe plantear una solución a los ingresos municipales, mediante la aportación debida del estado y su propia capacidad impositiva mediante tasas, con especial atención a la empresa privada,
- ? El capital Tecnológico necesario para una modernización del municipio, sus infraestructuras, el transporte, pero también la propia administración local ".⁸²

Siguiendo estas pautas proponemos algunas líneas más precisas en orden a la democratización de los municipios:⁸³

- 1.De orden jurídico/normativo
- 2.De nuevos departamentos o áreas institucionales
- 3.De realizaciones de la Alcaldía
- 4.De creación de entes locales
- 5.De capacitación del personal funcionario
- 6.De equipamiento

De orden jurídico/normativo

⁸² Anuario de COMURES (1999) San Salvador.

En esta esfera se trata de incluir aquellos elementos que mejor garanticen los espacios de participación ciudadana, superando el hecho de quién gobierna en cada momento y creando en la gente la conciencia de que se trata de un Derecho, no de una concesión graciosa de la alcaldía del momento. Ello significa que la Alcaldía de turno se comprometa a aprobar reglamentaciones y/o normativas en estas direcciones posibles: Participación en Concejo abierto; marco de consulta y concertación con organizaciones sociales representativas; modalidades de relación con Juntas de Vecinos y Directivas Comunales.

A este respecto es de singular interés el *Anteproyecto de Ordenanza Reguladora de la Participación Ciudadana en el Municipio de San Salvador*, que será aprobada a comienzo del 2002.

De nuevos departamentos o áreas institucionales

No es suficiente que los proyectos contemplen ideas generales del tipo de “participación de las mujeres y los jóvenes”. Hay que persuadir a las entidades locales, de manera particular a la Alcaldía, de la necesidad de crear estructuras del tipo de Área de la Mujer, Área de la Juventud, Área de los Mayores, sean éstas con el nombre que mejor se ajuste a la cultura de cada lugar. Estas estructuras que deben pasar a formar parte del propio organigrama municipal y contar con dotación económica en el presupuesto corporativo.

La importancia de estas estructuras es triple, pues contribuyen a:

- Atender con mayor eficacia a los sectores más vulnerables.
- Alentar en estos sectores la convicción de que cuentan con espacios propios que incentivan su participación.
- Extender hacia el resto de la población del municipio una conciencia de los problemas de estos sectores, pero también mostrar su capacidad de reacción, de participación.

⁸³ Pautas elaboradas por el autor para un Programa subvencionado por la Unión Europea en el área de

Dichas instancias deberían ser mixtas, donde participen miembros de la corporación, personal funcionario y representantes de sectores a los que se dirige, y no tienen por qué ser estructuras separadas; por ejemplo, un Área Social puede trabajar en las tres direcciones.

Un Área Social puede y debe tener líneas de trabajo, por ejemplo: asistencia a mujeres maltratadas y defensa de sus intereses; búsqueda de empleo para jóvenes; de actividades culturales; de asistencia a los mayores sin recursos, etc. La virtud de incluir este tipo de estructuras es que impulsan en la Alcaldía una conciencia de obligación; en la ciudadanía una conciencia de derecho; además, crean precedentes que puedan tener continuidad ante cambios de los equipos de gobierno municipal.

De realizaciones de la Alcaldía

Con frecuencia los enfoques municipalistas incluyen pocas responsabilidades de las alcaldías; ponen el acento en la participación sin tomar en cuenta que la gente colabora cuando observa una Alcaldía dinámica, comprometida, que muestra eficiencia y eficacia.

Las realizaciones o acciones de la Alcaldía deben constituirse en referentes de progreso y bienestar. Así por ejemplo: poner en marcha una biblioteca, construir un centro de mujeres o de mayores, un club juvenil, un área de deportes, etc, combinando el trabajo de un pequeño número de profesionales con jornadas de “trabajo voluntario” de la población en general. Otras acciones pueden ser recuperación de zonas verdes, limpieza de ríos, eliminación de vertederos espontáneos, etc, que pueden tener una parte de financiación en la cooperación internacional y otra parte como esfuerzo municipal en forma de maquinaria, herramientas, etc.

La idea de fondo es que la Alcaldía tiene que capitanear acciones populares que den como resultado mejoras sociales, culturales, medioambientales, etc.

De creación de entes locales.

Se debe prestar atención a los procesos de concertación entre la Alcaldía, las organizaciones sociales y empresariales y de comerciantes del municipio, sindicatos y partidos políticos, para concretar la creación de entes locales enfocados al desarrollo integral del municipio, como son los Comités de Desarrollo o similares, según los países.

La idea es que el proyecto plantea una estrategia de fortalecimiento de espacios de intercambio y unión de sinergias, creación de consensos fuertes alrededor de programas de desarrollo económico (rural, industrial), social, cultural.

Estos Comités o similares deben ser representativos de los distintos segmentos de población, de manera que canalicen un modo de participación.

De capacitación del personal funcionario

Un problema muy extendido es la precariedad formativa del funcionariado. Junto con ello, con frecuencia también, la inestabilidad de sus puestos de trabajo. Todo proceso democrático debería incluir un programa de capacitación del funcionariado en distintas vertientes: administración y contabilidad, relaciones públicas, orden público municipal, conocimiento básico de las leyes, cultura de estar al servicio de la gente, organización del trabajo...

La posibilidad de lograr una estabilidad laboral del funcionariado es un elemento de importancia en sociedades donde las alternancias electorales traen consecuencias de inestabilidad y precariedad en los equipos municipales.

De equipamiento

Nos referimos a herramientas como ordenadores. Pero podemos incluir sistemas contables y administrativos. Otros elementos pueden ser: un camión de recogida de basuras, una ambulancia, libros para una biblioteca, archivadores, etc.



Diaporama obra del autor

7. Poder local y desarrollo humano sostenible

El Eje democrático, la participación ciudadana, se fortalecen cuando la política muestra su eficacia en las mejoras sociales y económicas que aumentan la calidad de vida. Es entonces cuando la ciudadanía advierte que participación y progreso son elementos que crecen juntos. De lo contrario sería pertinente la pregunta ¿participar, para qué? Es así que los procesos democráticos deben mostrar eficiencia y eficacia. El eje económico, en esta lógica, muestra la necesidad de la participación como vía para el empoderamiento de los procesos productivos y económicos, desplegando el valor de lo democrático. Puede haber crecimiento sin participación, pero preferimos la propuesta de otro desarrollo: humano, sostenible, equitativo.

Un eje económico apoyado en la valorización de los recursos endógenos que sepa aprovechar las oportunidades de dinamismo exógeno, desde el criterio de re-orientar las economías hacia las necesidades territoriales. Un eje democrático basado en la

participación ciudadana, el fortalecimiento de la vida municipal y el impulso de redes asociativas. Los dos ejes, democrático y económico, formando parte de una misma estrategia, encuentran en el entorno local el espacio más apropiado. Este espacio es más que un espacio municipal; abarca un marco territorial, de micro-región, con una cierta homogeneidad donde operan redes con comportamientos identificables e independencia de decisión. Al enfoque integrador en el entorno local responde bien la palabra *Glocalización* que resume la idea de pensar globalmente y actuar en un territorio limitado. Una buena profundización de los dos ejes requiere del protagonismo de actores públicos y privados, alrededor de dos principios: La profundización de la democracia y el desarrollo económico local. Esta concertación, como bien dice Francisco Albuquerque,⁸⁴ exige una mentalidad alejada de la lógica del subsidio y de la pasiva espera a que sean otros quienes aporten las soluciones, ya se trate de fondos públicos centrales, de la cooperación internacional o de inversiones extranjeras. Por el contrario, es necesario poner el acento en la importancia de que la gente actúe desde sus propios territorios, a través de la movilización de diversos actores.

El territorio como actor de desarrollo

**** El territorio no puede reducirse a espacio abstracto o indiferenciado.***

**** El territorio es un actor fundamental del desarrollo:***

- Actores territoriales y sus organizaciones*
- Organización social e instituciones locales*
- Medioambiente local*
- Enfoque de Género en Desarrollo*

Importancia de los factores sociales, institucionales, culturales y ambientales en el enfoque del desarrollo local.

16

Diaporama de Francisco Albuquerque

⁸⁴ Albuquerque Francisco ; Aghon, Gabriel; Cortes Patricia. (2001) *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. CEPAL/GTZ.

Es por ello que la idea de participación ciudadana y democratización son caminos que encuentran su mayor desarrollo cuando convergen con un desarrollo local basado en la concertación, en la realización de diagnósticos locales y territoriales, la definición de prioridades de la comunidad, y el desarrollo de infraestructuras, para ir al fondo del asunto: el Desarrollo Humano Sustentable, que implica el despliegue de todas las capacidades humanas y productivas endógenas. Podemos definir esta línea de trabajo para un Desarrollo Local Integral: *Nuevos actores, nuevos instrumentos y nueva gestión.*

Las dos diaporamas siguientes sintetizan la tesis de cómo la descentralización conlleva ventajas considerables con respecto a las políticas centralistas. Diaporamas de Francisco Alburquerque.



RASGOS DIFERENCIALES EN LAS POLITICAS DESCENTRALIZADAS Y CENTRALISTAS

POLITICAS DESCENTRALIZADAS

- **HORIZONTALIDAD** (Políticas indirectas, orientadas a crear oportunidades y entorno favorables a las economías populares).
- **SELECTIVIDAD** (Según los diferentes perfiles productivos territoriales).
- **TERRITORIALIDAD** (Piensan la economía nacional como un conjunto de economías locales).
- **CONCERTADAS** con los distintos agentes locales.

POLITICAS CENTRALISTAS

- **VERTICALIDAD** (Se dictan desde el nivel central del Estado).
- **GENERALIDAD** (Se suponen válidas para cualquier espacio geográfico).
- **FUNCIONAL/SECTORIAL** (Piensan la economía nacional como un conjunto de sectores).

11
F. Alburquerque

Seguimos a Francisco Alburquerque, experto en desarrollo local, para sintetizar algunas premisas:⁸⁵

En primer lugar es necesaria la construcción de la institucionalidad local basada en la cooperación entre actores públicos y privados (especial atención a los actores productivos y sociales pobres), con el objeto de diseñar estrategias de desarrollo compartidas. Esta articulación debe concretarse en la puesta en marcha de Consejos de Desarrollo Local u organismos similares. No es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central, los cuales pueden ser eventualmente utilizados por los territorios, que impulsar y promover un protagonismo y capacidad mayor en los ámbitos local y territorial para una mejor utilización de sus recursos y potencialidades. Hay que hacer de la intermediación de los gobiernos municipales algo fundamental para la superación de las limitadas capacidades de las pequeñas unidades productivas.

En segundo lugar la modernización de la gestión pública local. Es necesario acometer programas de mejora administrativa y capacitar al personal para fortalecer la gestión municipal. La calidad de los servicios e infraestructuras básicas son factores que aumentan los atractivos de una localidad para la inversión. El grado de

⁸⁵ Notas tomadas por el autor en el taller de *Desarrollo Local* impartido por Francisco Alburquerque en San Sebastián los días 25 y 26 de octubre, 2001, Palacio Miramar, organizado por el Instituto Hegoa.

preparación para asumir nuevas competencias y retos estratégicos de las municipalidades es esencial para:

- Reconocer la realidad económica, social y cultural del territorio;
- Tener capacidad de diálogo con la comunidad local;
- Planificar acciones de fomento con destreza;
- Tener capacidad de coordinación y articulación de acciones de desarrollo con agentes socioeconómicos y políticos;
- Tener capacidad de propuesta y negociación con instancias superiores de gobierno.

La modernización significa asimismo superar el funcionamiento burocrático.

En tercer lugar el fomento de la inversión social. Si no existe una capacidad local para sustentar una estrategia propia de desarrollo económico, con generación de empleo, la atención a las necesidades sociales resulta insuficiente. Hay que tener en cuenta que el desarrollo local es una alternativa a las políticas asistenciales. Ello requiere:

- Pactos locales suprapartidarios para la creación de empleo y el desarrollo;
- El fomento de una cultura emprendedora;
- La oferta territorial de servicios de apoyo a la producción;
- Lograr el involucramiento del sector financiero con las estrategias de desarrollo local y al acceso a créditos de las economías populares y pequeñas empresas.

En cuarto lugar es fundamental el desarrollo de estrategias mancomunadas de los gobiernos locales en áreas territoriales. Los municipios latinoamericanos necesitan de la unión mancomunada en zonas y regiones, a fin de diseñar estrategias conjuntas territoriales que contemplen ventajas comparativas, esfuerzos en infraestructuras, captación de inversiones y recursos, oferta de servicios mancomunados. Sólo la mancomunidad de municipios puede afrontar en nuestros países determinadas realizaciones de infraestructura. Pero esa misma articulación es necesaria para luchar por un espacio competencial reconocido

constitucionalmente. Además, para intercambiar recursos tecnológicos, humanos, intercambiar experiencias, etc. El municipio, tomado individualmente, desagregado de otros municipios, tiene menores posibilidades de alcanzar autonomía y recursos materiales. Así, canalizaciones de aguas, electrificación, vertederos y reciclajes de basuras, programas de desarrollo rural e industrial, mejora de vías, preservación de espacios naturales, etc, tienen más posibilidades de realización óptima mediante agrupamientos naturales de municipios.

La necesidad de intervenciones estratégicas de las Administraciones Locales en apoyo del desarrollo económico local es un factor decisivo. La descentralización no debe limitarse a una mejor capacidad de gestión de los recursos transferidos por el gobierno central sino que debe incorporar un nuevo papel de los municipios como animadores y promotores del desarrollo local. Sólo de este modo pueden los gobiernos locales superar su tradicional rol asistencial y contribuir a la generación de riqueza y empleo.

Albuquerque pone algunos ejemplos:⁸⁶

- La Secretaría de Programación Económica de la municipalidad de Rafaela (Argentina), creada en 1991, abordó conjuntamente con el sector productivo local, la promoción de las pequeñas y medianas empresas y la construcción de un entorno local favorable a la cooperación de instituciones y actores relacionados con el desarrollo local, como la educación, la innovación tecnológica, el empleo, la información empresarial y la búsqueda de mercados externos.

- El Programa de Desarrollo Económico Local de la alcaldía de Medellín (Colombia) incorpora proyectos de infraestructura urbana y metropolitana, así como objetivos de posicionamiento de una nueva imagen de la ciudad, que acompañan a los programas de apoyo a la competitividad de las pequeñas y medianas empresas locales.

- Villa El Salvador (Perú) centra su estrategia de competitividad en el impulso del Parque Industrial para apoyar a la pequeña empresa, lo que hizo facilitando el

equipamiento de servicios empresariales comunes y la infraestructura adecuada controlando la contaminación ambiental.

•En Buena Vista (Bolivia) se demuestra que el desarrollo rural no siempre se basa en las actividades agropecuarias, sino que es posible pensar en otras alternativas rentables, basadas en la diversificación de las actividades como son los diversos tipos de turismo y actividades anexas, esto es artesanía, restauración, hostelería, agroindustria, fabricación de madera y muebles.

•En el municipio de La Palma (El Salvador) el apoyo de la alcaldía a la empresa familiar de artesanía ha hecho del municipio el referente principal del país en la fabricación de figuras decorativas, alfombras, toallas artísticas, producción de mecedoras de calidad.

Ciertamente los ejemplos positivos son innumerables en América Latina. Ahora bien, las limitaciones de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo local son asimismo importantes. Las fuertes restricciones que enfrentan las municipalidades se localizan en factores tales como: baja capacitación de los funcionarios, excesiva rigidez en la administración del personal, insuficiente participación ciudadana a pesar de la tendencia creciente, falta de recursos financieros, actitudes sectarias de partidos políticos, fragilidad en las alianzas territoriales entre alcaldías, los municipios rurales son estructuralmente débiles; además muchos municipios carecen de una estrategia de desarrollo y de planes reguladores y de inversión. Sin embargo estamos persuadidos por múltiples experiencias que a pesar de la limitación de recursos los gobiernos municipales pueden desplegar iniciativas fundamentales para la concertación de actores locales entre sí, la coordinación institucional y la asignación transparente de los recursos financieros.

Albuquerque propone cuatro dimensiones de un enfoque integrado de desarrollo local que cabe graficar de este modo:

⁸⁶ Albuquerque, Francisco (2001) *Desarrollo económico local y descentralización en América latina: un análisis comparativo*. CEPAL/GTZ



De este modo, el eje democrático y el eje económico forman parte de un mismo proceso. El fortalecimiento de los mecanismos y espacios de participación ciudadana contiene un conjunto de bondades como las siguientes:

- ? Construcción de un tejido social con sentido de "nosotros".
- ? Impulso de la ciudadanía, entendida como ejercicio individual y colectivo.
- ? Fortalecimiento de las instituciones y aumento de su legitimidad.
- ? Una mejor democracia.

El fortalecimiento de los mecanismos y espacios de concertación social y política contiene otro conjunto de bondades tales como:

- ? Planes locales y territoriales para el desarrollo.
- ? Creación de empleo.
- ? Una educación orientada a la estrategia económica y social territorial.
- ? Mejora de recursos tecnológicos, capacidades productivas, de distribución, y estudio y apertura de mercados.
- ? Cuidado y conservación de los recursos naturales y del patrimonio histórico.
- ? Un mejor desarrollo

La unión de estas dos áreas produce una multiplicación de sinergias y resultados. El Eje Democrático se revela de este modo no sólo como voluntad de mejora del hecho

político, sino con una vocación holística que supera la democracia formal para hacer de ella algo vivo, un factor decisivo para la vida social cotidiana.

Por otra parte, una estrategia de desarrollo local no puede ser algo diferente a una estrategia de poder local. Se trata de mejorar la calidad de los municipios en clave democrática, no meramente desarrollista. De ahí que se hace necesario, en primer término definir los sujetos sociales. No en términos de clasismo excluyente, pues sabemos que todos los sectores locales son necesarios, y sabemos que sólo un proceso multiclasista puede habilitar un desarrollo local, del mismo modo que la democratización es asunto de todos.

En segundo lugar se hace necesario definir proyectos de largo plazo que puedan dar rumbo a toda actividad por muy puntual que sea. El poder local es una construcción, no es una normativa. Ello quiere decir que se requiere diseñar procesos, metas, indicadores medibles, que abarquen todas las líneas posibles: la infraestructura, lo educacional y la salud, la participación de las mujeres, de los jóvenes, el desarrollo agrícola e industrial, la vivienda, las calles, el agua y la electricidad... Un proyecto a largo plazo que contemple lo político: el aumento de la capacidad decisoria de la ciudadanía en las cuestiones decisivas como el presupuesto y el establecimiento de una jerarquía de prioridades.

Capítulo 8. El Presupuesto Participativo de Porto Alegre

En la capital del Estado de Río Grande do Sul (Brasil), centro de una región metropolitana de más de tres millones de pobladores, se viene desarrollando desde 1989 el sistema de Presupuesto Participativo (PP), fórmula de participación ciudadana que, en apariencia, es un asunto sencillo: la alcaldía convoca a los barrios y les pregunta cuáles son sus prioridades, y la alcaldía cumple la voluntad de la gente.⁸⁷ A través del PP, los recursos limitados pasan a ser gestionados en forma transparente y en las áreas que son prioritarias para los ciudadanos. La participación comunitaria no se agota en la definición de prioridades, sino que incluye la fiscalización social de la ejecución de los recursos.

El PP es tal vez el modo más avanzado de participación ciudadana. Contiene dos cualidades importantes: reúne a las diferentes modalidades de participación ciudadana; y constituye el núcleo más fuerte en cuanto a capacidad de control y decisión ciudadana en el ámbito de la municipalidad. Además, el PP tiene la virtud de señalar las capacidades del poder local, su autonomía, pero también sus limitaciones y dependencias respecto del gobierno central. Esto último predispone a la población participante a tener una mirada crítica y reivindicativa respecto de las instituciones nacionales. El PP, asimismo, promueve un sentimiento identitario municipal y de corresponsabilidad en torno a distintas dimensiones: limpieza, contaminación, preservación de bienes públicos, etc.

En este sentido podemos definir con Chávez (2000)⁸⁸ tres objetivos generales:

- ? Promover la más amplia y directa participación de la población (particularmente de los sectores tradicionalmente excluidos) en la gestión municipal y el desarrollo local.

⁸⁷ Excelentes fuentes de información son Campero, Agustín, *El Presupuesto Participativo*, en internet: ipamunicipal.org.ar; Brunet, Luciano, *El proceso del Presupuesto Participativo en Porto Alegre*, en internet: colnodo.apc.org; Prado, Antonio, *La experiencia del presupuesto y planeamiento participativo en Porto Alegre*, en internet: rosario.gov.ar; Pont, Raúl, *Diez años de democracia municipal*, en internet: perso.wanadoo.fr

⁸⁸ Chávez, Daniel. *Ibíd.* Pag. 78.

- ? Crear ciudadanía, promoviendo una mayor conciencia política y el empoderamiento de los ciudadanos y de sus organizaciones representativas.
- ? Construir una nueva cultura democrática, en oposición a las culturas políticas de pasividad, de clientelismo y hegemonías autoritarias.

Por otra parte, en las experiencias más avanzadas, como es la de Porto Alegre, los mecanismos que se establecen para que los ciudadanos puedan decidir, no son circunstanciales sino estables; a ellos se incorpora más y más gente, que al disponer de la palabra y el poder, ejercita una democracia participativa que trasciende al sistema electoral mediante el que se eligió a las autoridades del ayuntamiento. Así, el voto popular no es el final de la participación sino el principio.

En todo caso el funcionamiento se modifica, perfeccionándose cada año para dar mejor respuesta a los nuevos desafíos. El procedimiento comienza por definir las normas por las que se regula la participación, que tiene como sustancia el que las decisiones sobre el destino del presupuesto se tomará mediante procesos asamblearios regulados, bajo tres tipos de criterios:

- ? Criterios temáticos. Se definen unos grandes temas, de entre los cuales cada distrito o barriada vota los que considera más importantes. De aquí surgen las prioridades temáticas globales. Actualmente la propuesta del PP incluye cinco temáticas: (1) planificación y desarrollo urbano; (2) circulación y transporte; (3) salud y bienestar social; (4) educación, cultura y recreación; (5) desarrollo económico y tributario.
- ? Criterios de distrito o de barriada. Se valoran las propuestas de cada uno de ellos en función del porcentaje de la carencia de ese servicio, de la población total que se beneficiaría, y de su coincidencia con la prioridad temática global.
- ? Criterios técnicos. Se estima el grado de dificultad para la realización de la inversión.

Este procedimiento se realiza siguiendo un ciclo participativo:⁸⁹

En la primera ronda –a primeros de año- se reúnen las asambleas distritales o de barriadas para que los concejales hagan la rendición de cuentas del ejercicio anterior, presenten el plan de inversiones ya decidido para el año en curso y hagan la propuesta de criterios del nuevo ciclo. Todo es discutido por los presentes, que también eligen delegados para los diferentes órganos del Consejo del Presupuesto Participativo, para un año pero revocables en todo momento.

En las rondas intermedias ya se inicia el trabajo para el presupuesto del año próximo. Las asambleas distritales establecen prioridades y rangos de importancia de sus propuestas de obras y servicios. Para este ejercicio, la Alcaldía facilita la presencia de técnicos consultores en las asambleas.

En la siguiente ronda se elabora ya el listado de obras y servicios con sus prioridades y el gobierno municipal informa del gasto corriente del presupuesto. El gobierno municipal recibe las propuestas, las compara con las prioridades y elabora el programa global que se remite para su discusión al Consejo del Presupuesto Participativo que es el órgano representante de las asambleas. Finalmente la cámara municipal aprueba el presupuesto. Este procedimiento combina la democracia participativa con la democracia representativa, por cuanto los representantes ciudadanos proponen, pero en definitiva quienes deben aprobar el presupuesto son los miembros de la Cámara Municipal.⁹⁰

Debe señalarse que la capacidad real popular para decidir las inversiones de cada ejercicio afecta a un porcentaje de entre el 25 y 28% del presupuesto. El presupuesto de salarios y gastos corrientes y fijos queda fuera de ese marco.

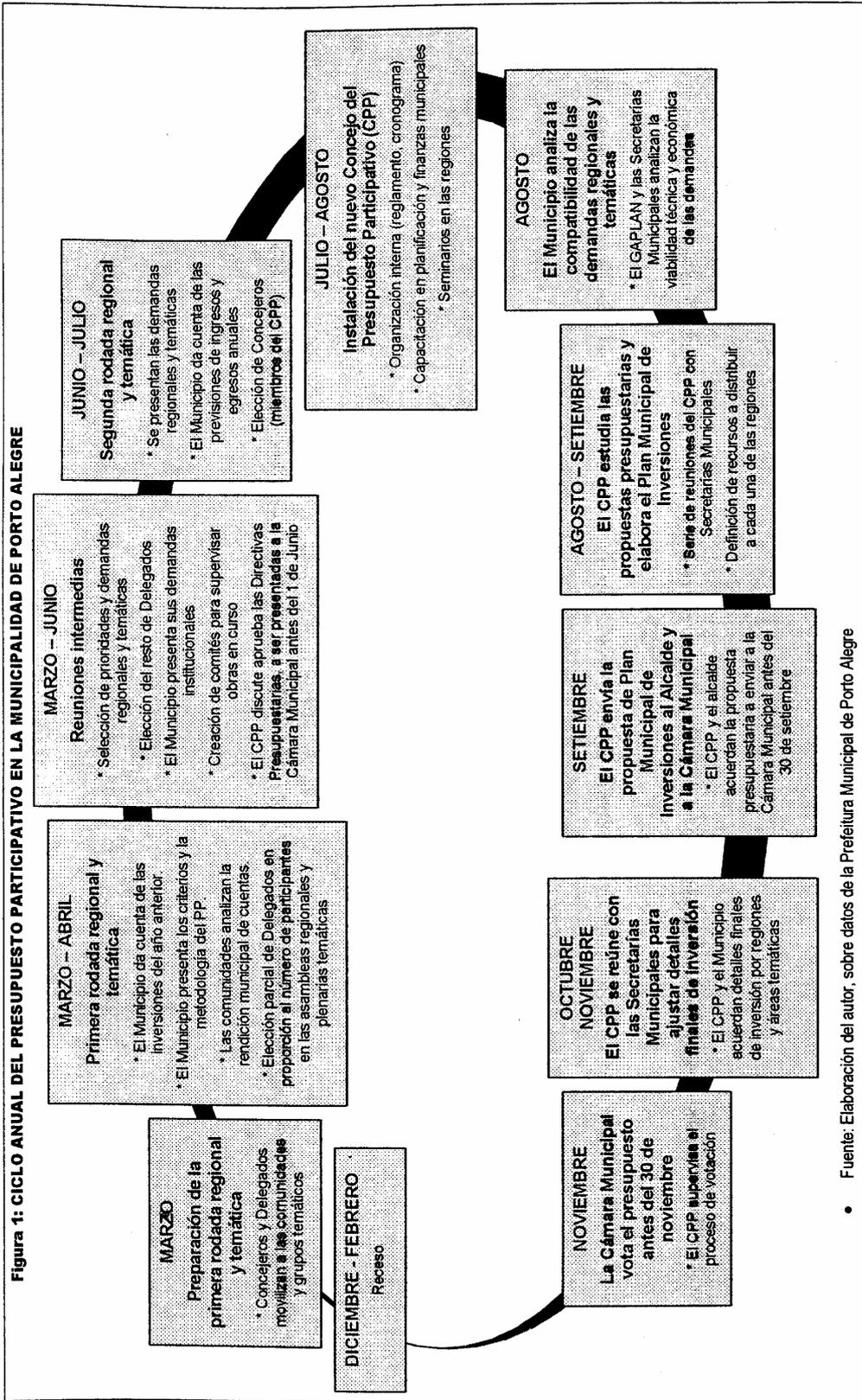
⁸⁹ Para mayor detalle véase la *Guía Normativa del Presupuesto Participativo (2000)*. Municipalidad de Porto Alegre. Esta reglamentación no es hecha por una ley municipal, sino de manera autónoma por una Comisión Paritaria formada por el gobierno y representantes de los participantes en el PP. Cada año se reajustan las normas.

⁹⁰ El poder legislativo municipal de Porto Alegre tiene una estructura y competencias comunes al conjunto de las municipalidades de Brasil, de acuerdo a lo previsto en la Constitución nacional. Como esta última es anterior a las experiencias de PP, la oposición en la cámara federal trabaja por reformas en la carta magna.

Los participantes se inscriben en cada ocasión, mostrando que viven en el distrito o barrio donde se realiza la asamblea. Durante la espera para dar comienzo a las sesiones, la concejalía de cultura del ayuntamiento prevé piezas de teatro, pequeñas obras que representan problemas y situaciones de la vida cotidiana. También se ofrecen marionetas, música... A menudo se presentan vídeos sobre el estado de los trabajos iniciados por el Presupuesto Participativo del año anterior.

Esta metodología va más allá de la democracia formal: aporta una auténtica respuesta al déficit de renovación de la democracia creando un nuevo espacio público donde se encuentran los simples ciudadanos, el poder legislativo y el poder ejecutivo, y este "espacio público" se convierte en el auténtico centro de decisión. Este nuevo espacio democrático crea oportunidades de inversiones públicas orientadas a un mejor reparto de la riqueza y socializa la política. Así, el voto electoral cada equis años, propio de la democracia representativa, se ve superado

Figura 1: CICLO ANUAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA MUNICIPALIDAD DE PORTO ALEGRE



• Fuente: Elaboración del autor, sobre datos de la Prefeitura Municipal de Porto Alegre

por una participación ciudadana que de modo dinámico y fluido, confirma su deseo de ejercer alguna cuota real de poder.

El caso de Porto Alegre, ciudad dividida en 16 distritos –en base a criterios geográficos, sociales y de organización comunitaria-, muestra como el Presupuesto Participativo concentra el interés de una lucha de clases. Las clases privilegiadas presionan, con el apoyo de grandes medios de comunicación, contra lo que consideran el peligro de dar poderes de decisión al pueblo. En sentido contrario, los habitantes de las comunidades más pobres acuden masivamente a las reuniones. Con su participación pueden decidir mejoras sustanciales para sus vidas: electrificación, conducciones de aguas negras, servicio de agua potable, recogida de basuras, instalación de escuelas y centros de salud, seguridad en las calles, etc. En el caso de Porto Alegre fue importante el hecho de que la Alcaldía respetara las decisiones tomadas en las asambleas de 1990, cuando aún la participación era minoritaria. Este respeto dio credibilidad al procedimiento y comenzó a funcionar el boca-oreja en los barrios de las clases populares. Se decía que las mejoras públicas habían sido decididas por los habitantes organizados. El impacto fue extraordinario: miles y miles se sumaron a las siguientes asambleas en los siguientes años

El caudal de decisiones que genera el Presupuesto Participativo en orden a mejoras públicas, plantea de inmediato el problema de los límites financieros. La experiencia indica que las comunidades de los barrios toman conciencia de la necesidad de buscar ingresos para las arcas municipales: la cuestión fiscal municipal se convierte en un asunto propio. En Porto Alegre, la movilización de miles de participantes trajo como consecuencia el pasar gradualmente de capacidad recaudadora del 25% en 1989, al 51% en 1996.

Si repasamos resultados concretos de la participación ciudadana con relación a los cambios más notorios, vemos que los impactos más relevantes tienen lugar en las zonas pobladas por sectores sociales que vivían al margen de la infraestructura

urbana.⁹¹ Con relación a la red de saneamiento, en 1989 apenas el 46% de la población contaba con conexiones domiciliarias, mientras que en 1999 ascendía a un porcentaje del 82%. Si el promedio de pavimentación urbana en la década de los ochenta se mantenía en 4 kilómetros por año, subió a 20 kilómetros por año en la década de los noventa. El número de viviendas con agua potable creció entre 1989 y 1999 del 83% al 99%. En esta década de gobierno del Partido dos Trabalhadores (PT) se han multiplicado por dos el número de matrículas en las escuelas. La municipalidad a modernizado los equipos en ochenta centros de salud de la ciudad. Estos datos, significativos, no sólo redistribuyen los recursos hacia los más pobres e instauro criterios más solidarios de gestión de los fondos públicos de la ciudad, sino también establece un nuevo marco de relaciones políticas. Como destaca el investigador brasileño Z. Navarro: "La innovación repite, en cierta medida, un modelo de discriminación positiva aplicada a una ciudad y, de esta manera, crea oportunidades sin precedentes para los sectores más pobres".⁹²

El papel de los líderes es fundamental. Ellos son los que primero descubren los límites del poder público, así como también la relatividad de las necesidades de su barrio en relación con otras demandas más urgentes e importantes. Su papel será esencial en todo el ciclo participativo.

Merece la pena señalar la diferencia entre una modalidad de Presupuesto Participativo que está regulada con previsibilidad y al mismo tiempo es abierta, del "populismo consultivo" en la que es el líder quien finalmente decide. En este último caso se puede hablar de Presupuesto Participativo, pero se trata solamente de reunir a la gente, preguntarle sobre sus necesidades, sin darle la capacidad de decidir. Es un modo falso de democracia directa. El Presupuesto Participativo de Porto Alegre tiene como características:

1. Su continuidad: año tras año.

⁹¹ Memoria 2000 de la Municipalidad de Porto Alegre.

⁹² Navarro, Z (1998) *La democracia alternativa y el desarrollo redistributivo*. Ponencia presentada al seminario de Programas Sociales, Pobreza y Participación (BID Bogotá).

2. Su concatenación: la discusión del presupuesto empieza por el balance y liquidación del anterior presupuesto, con el rendimiento de cuentas por parte de los delegados elegidos por los vecinos.
3. Su carácter universal: todo ciudadano o ciudadana puede participar.
4. Su autorregulación: el reglamento del presupuesto participativo no es un reglamento otorgado por la Alcaldía, sino que es fruto del debate popular y años tras años se evalúa para mejorarlo.
5. Su dimensión decisoria: la gente decide.

Capítulo 9. La democracia en Porto Alegre

Me interesa, finalmente, una breve reflexión sobre la significación democrática de una experiencia que no conviene mitificar, sino que hay que descubrirla "como tensión y búsqueda de alternativas", utilizando las palabras del educador brasileño José Frisón.⁹³

Siguiendo un criterio analítico podemos localizar tres tendencias generales de reforma en torno a tres modelos de democracia:⁹⁴ la democracia minimalista; la democracia pluralista integrativa y la democracia deliberativa. En el primer caso se trata del imperio de la ley con una intervención mínima del Estado en la sociedad; prima el enfoque del individualismo y el colectivismo como amenaza. El gobierno municipal es concebido como administrador local orientado al suministro eficiente de servicios. El segundo modelo afirma la diversificación de la representación, como principio de igualdad y de la concertación social. Las autoridades locales se eligen democráticamente y hay un esfuerzo por construir órganos consultivos económicos y sociales. En este modelo los ciudadanos no toman autonomía, sino que trasladan su autoridad a instancias de representación. El Estado prefigura modalidades de participación de la sociedad. La democracia deliberativa parte del principio de que la igualdad de derechos sólo se puede alcanzar en una sociedad participativa: los ciudadanos intervienen de modo directo en la regulación de las instituciones. En este caso, el municipio adquiere, en tanto que instancia más próxima a la ciudadanía, una gran importancia en la conformación de los intereses compartidos de la comunidad dentro del cuerpo político en su conjunto.⁹⁵

Para José Frisón, la democracia deliberativa supone también un estilo de vida.

⁹³ Frisón, José (1997) *Descubriendo sueños*. Instituto del Hombre. Porto Alegre. Pag. 17.

⁹⁴ Citados por Echavarría, Corina. Tesina de maestría inédita, inscrita en la Universidad Nacional de Córdoba (1999) Argentina.

⁹⁵ Para profundizar en los distintos modelos de democracia he trabajado a Held, David (1992) *Modelos de democracia*. Alianza Editorial. México. Jáuregui, Gurutz, *La democracia en la encrucijada* (1994) Anagrama. Barcelona.

Habermas plantea la democracia deliberativa como un procedimiento que debe reunir las siguientes condiciones:⁹⁶

? Que las deliberaciones se lleven a cabo a través de debates públicos, en los cuales todas las partes tengan las mismas posibilidades de realizar propuestas, recoger información y sostener críticamente sus argumentos,

? Todos los presuntamente involucrados en las consecuencias de las decisiones que se tomen tienen iguales posibilidades de acceso y participación en el debate,

? Los participantes han de estar libres de coacciones externas internas,

? Las deliberaciones están destinadas, en principio, a lograr el más amplio consenso entre los participantes y concluyen en una votación en la cual está previamente estipulada la regla de la mayoría que se considera suficiente,

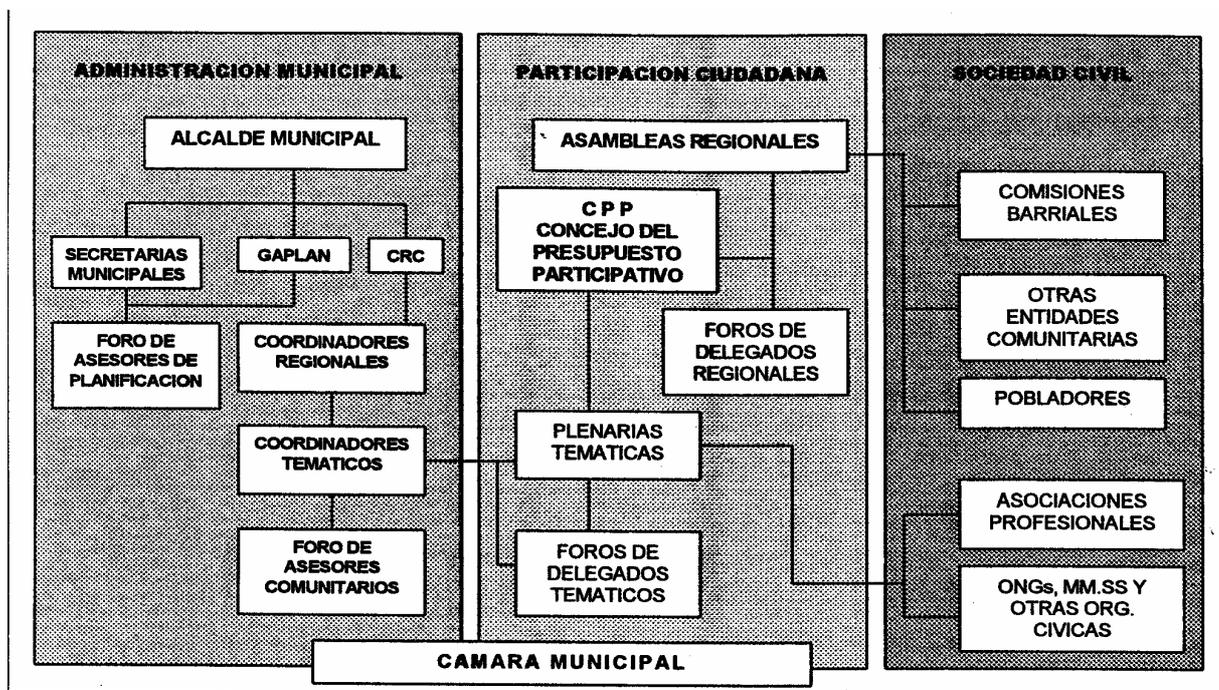
? Las deliberaciones comprenden todas las materias que pueden ser reguladas en el interés de todos.

Todo lo cual afirma la autonomía de las personas, su capacidad para deliberar, juzgar, escoger y actuar entre distintas acciones. Ello sucede en un marco en el que cada cual no sólo valora lo que es bueno para sí, sino también para la comunidad, para los demás seres humanos. De lo bueno para mí a lo bueno para todos. Esto produce un flujo dialógico y democrático perfeccionable y ascendente hacia la constitución de un nuevo marco político. El asentamiento voluntario se configura de forma superior en los procesos de formación discursiva de la voluntad.

Gráfico elaborado por Daniel Chávez Miños, en *¿Democracia Participativa en Guatemala?*. 2000. MOVIMONDO. Ciudad Guatemala

Gráfico elaborado por Daniel Chávez Miños, en *¿Democracia Participativa en Guatemala?*. 2000. MOVIMONDO. Ciudad Guatemala

⁹⁶ Habermas, Jürgen (1997) *Más allá del Estado Nacional*. Editorial Trotta. Madrid.



• Fuente: Elaboración del autor, sobre datos de la Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Figura 2: ORGANIGRAMA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA MUNICIPALIDAD DE PORTO ALEGRE. Elaborado por Daniel Chávez Miños en ¿Democracia participativa en Guatemala? 2000. MOVIMONDO. Ciudad Guatemala.

Notas:

Concejo del Presupuesto Participativo (CPP) Está formado por dos concejeros titulares e igual número de suplentes electos en cada uno de los dieciséis distritos del municipio y en cada una de las cinco plenarias temáticas, más un representante del Sindicato de Empleados Municipales de Porto Alegre y un representante de la Asociación de Organizaciones Barriales, con sus respectivos suplentes. El gobierno municipal está representado –sin derecho a voto– por dos titulares y dos suplentes. El mandato de los concejeros es revocable y dura un año, con posibilidad de reelección consecutiva. El CPP funciona sobre la base de reuniones semanales y es el órgano responsable de la conducción general del programa y de la elaboración de la propuesta presupuestaria.

Foros de Delegados. En cada uno de los distritos y plenarias temáticas funciona un Foro de delegados, constituido por un número variable de miembros de acuerdo a la representación registrada de cada organización en las asambleas regionales y plenarias. Se reúnen como mínimo una vez al mes. Sus atribuciones consisten básicamente en el apoyo al trabajo del CPP en el ámbito de cada distrito o plenaria temática. También apoyan la creación y funcionamiento de los concejos ciudadanos responsables del seguimiento y fiscalización de las obras y servicios previstos en los acuerdos presupuestarios.

La democracia deliberativa toma forma en Porto Alegre mediante la congregación de ciudadanos en un espacio de interacción en el que se construye el interés público. Raúl Ponto, ex -alcalde de Porto Alegre, resume de un modo sugerente ese espacio: "Nuestra propuesta radicaliza la lectura de la Constitución brasileña de 1988 donde dice que el poder emana del pueblo, y retoma el viejo debate que afirma que la soberanía puede ser ejercida directamente por la gente allí donde se las dan

condiciones".⁹⁷ Aquí no funciona solamente la igualdad política formal, sino la igualdad de oportunidades a partir de una deliberación autónoma y de una consideración efectiva de las demandas de los ciudadanos. Deliberación e igualdad que se conjugan con un tercer criterio como es la pluralidad política, tercera condición para toda posibilidad de democratización. El pluralismo remarca la aceptación del disenso, la oposición y la discusión. A partir de aquí se pueden situar las oportunidades *brindadas por la deliberación*.

En Porto Alegre los espacios son permanentes y vinculantes en el proceso de definición del presupuesto. El uso de la palabra está abierto para todos por igual, con el único límite del tiempo. Su valor en la formación de una voluntad política colectiva viene dada por estos pilares citados por Corina Echavarría⁹⁸:

?-Los argumentos desplegados por los participantes.

Los argumentos son expuestos con indicadores de número de beneficiarios, importancia social de las soluciones, y cálculo de costos. El ejercicio comparativo de demandas lleva frecuentemente a situaciones como esta: "Nuestra comunidad desiste por este año a construir una plaza, pues es más urgente que los compañeros y compañeras del barrio tal tengan sus desagües".

?-El asesoramiento de los funcionarios municipales. Lo que permite una evaluación ajustada de posibilidades y recursos.

?-Estrategias de corto y medio plazo.

Los participantes no obvian los ritmos de mejoras e inversiones, sino que son capaces de diseñar estrategias y crear comisiones de trabajo y de estudios técnicos y financieros para planificar a años vista.

En los espacios de asambleas reducidas de delegados elegidos en asambleas generales, los participantes actúan por mandato y pueden ser revocados en todo momento.

⁹⁷ Pont, Raúl. *Democracia participativa y poder local*. Ponencia presentada en la Conferencia sobre Cooperación local para el Desarrollo. Instituto Hegoa, San Sebastián, 25 y 26 de octubre de 2001.

⁹⁸ Echavarría, Corina. Tesina de maestría inédita, inscrita en la Universidad Nacional de Córdoba (1999) Argentina.

Las condiciones de igualdad de oportunidades son animadas en Porto Alegre por las campañas que realiza la Municipalidad para que la gente se incorpore a las asambleas de su distrito. Además, se informa masivamente del curso de los ciclos del Presupuesto Participativo. En este línea, el vicegobernador del Estado de Río Grande do Sul, Miguel Rossetto, del Partido de los Trabajadores, señala: "La participación activa de cuatrocientos mil ciudadanos en los 497 municipios del Estado de Río Grande do Sul (esta cifra ha sido superada ampliamente en el debate para el presupuesto del año 2000) muestra un proceso permanente de discusión sobre la relación entre el papel del Gobierno local, del partido (se refiere al PT) y de los movimientos en la afirmación de un tipo de sociedad". El propio Rossetto añade: "Nosotros logramos probar que es posible gobernar de una forma diferente. Es posible gobernar sin ampliación de la exclusión, sin aumento de la concentración del poder económico, del poder político, sin aumento de la violencia social. Y hay también un elemento de democratización de la política, de radicalización de la democracia, avanzando en los marcos de la democracia representativa hacia la democracia directa."⁹⁹

La igualdad de oportunidades, sin embargo, se combina con el criterio de autolimitación en el uso de la palabra. La presentación de propuestas y demandas está basada en la propia evaluación. La *auto-selección* a la que se refiere Manin¹⁰⁰ como modo de funcionamiento en los foros y asambleas griegas, funciona en el Presupuesto Participativo: cualquiera que aproveche la oportunidad se expone al juicio de los demás.

El mandato y la revocabilidad permiten superar los defectos de una representatividad que se burocratiza y se separa de la voluntad general. Es el instrumento de control de los ciudadanos. La importancia de las reglas claras garantizan una matriz para la acción política, dotando a los participantes de una estructura común que define los

⁹⁹ Entrevista a Rosseto en VIEJO TOPO n°146-47. Barcelona.

¹⁰⁰ Manin, Bernard (1999) *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial. Madrid.

derechos y las obligaciones requeridos para habilitarles como agentes autónomos. La periodicidad, finalmente, amplía la factibilidad de integración de nuevos actores.

Capítulo 10. ¿Es extensible o replicable la experiencia de Porto Alegre?: El caso de Montevideo

La propuesta del Presupuesto Participativo está siendo estudiada en muchas partes del mundo y en particular en América Latina. Siguiendo este enfoque es digno de considerarse el esfuerzo ya existente en la experiencia del presupuesto participativo en la ciudad de Montevideo. Una acción que desde 1991 convoca a la ciudadanía a construir poder local, aprender a ejercerlo, percibir los límites y potenciar procesos de aprendizaje.¹⁰¹ La libertad, la novedad y la autonomía, se dan cita en esta experiencia que divide la ciudad en 18 Zonales y levanta en cada uno de ellos un Concejo Vecinal que reúne en sesiones abiertas a los habitantes de los barrios con el fin de organizar su voluntad y transferirla a un poder local en el que la alcaldía cumple el papel de motor dinamizador. Ahí la educación se hace praxis, se vuelca en una didáctica que extiende la solidaridad, reflexiona los conflictos, clasifica y ordena las reivindicaciones y los deseos, y proyecta un futuro común. Proponer, elaborar, decidir, son las asignaturas permanentes de un proceso educacional para la participación ciudadana. La descentralización es así, no solamente medida higiénica para una democracia municipal vigorosa, sino que también enclave de construcción de una ciudadanía que de alguna manera retorna.

Montevideo lleva ya un tiempo en este esfuerzo. Un esfuerzo de sintetización en términos de beneficios generales derivados de la democratización de la vida municipal en los renglones en los que viene trabajando el poder local de Porto Alegre, y que pueden ser replicables en otros contextos nacionales, es el siguiente, de acuerdo con algunos autores (Jacobi, 1995; Navarro 1998; Fedozzi 1997)¹⁰²

¹⁰¹ Claramunt, Adela (1998) *Participación en Políticas Sociales Descentralizadas: luces y sombras*. Ponencia presentada en el VII Congreso nacional del Trabajo Social. Montevideo.

¹⁰² Síntesis citada por Chávez, Daniel. *Ibíd.*

- ? *Democratización de la gestión pública, a través de la descentralización participativa del gobierno municipal.*
- ? *Justicia social, basada en una redistribución de recursos públicos con criterios objetivos y solidarios.*
- ? *Mayor eficiencia y eficacia en la acción municipal.*
- ? *Mayor racionalidad en los procedimientos administrativos, basada en la mejor identificación de las necesidades locales.*
- ? *Aumento gradual del nivel de impacto social de la inversión pública a escala municipal.*
- ? *Disminución de tensiones y conflictos entre la municipalidad y la población; y fortalecimiento de la cooperación entre distintos sectores sociales.*
- ? *Reconocimiento y apoyo de las agencias internacionales de cooperación y desarrollo.*
- ? *Promoción de nuevas oportunidades para el desarrollo económico local.*
- ? *Mejoramiento gradual de los indicadores locales de desarrollo humano.*
- ? *Desarrollo de una "visión municipal", superadora de perspectivas sectoriales en la gestión del territorio.*

Podemos agregar a estos beneficios el valor de la identidad ciudadana, sentido de pertenencia y aumento de la corresponsabilidad en el progreso de la ciudad.

En Montevideo es posible identificar tres fases de la participación social: una primera entre 1991-1994 de carácter preparatorio; una segunda hasta 1998 en la que ya funciona una institucionalidad participativa en torno a estas instancias:

- Junta Local, constituida por representantes políticos partidarios de la zona,
- Concejos Vecinales, constituidos por los vecinos electos por la población de la zona,
- Comisiones temáticas, integradas por vecinos representantes de las organizaciones involucradas en los temas en cuestión, ediles locales, el secretario de la Junta y eventualmente personalidades de la zona con conocimientos en el tema,

-Presupuesto Participativo: se trata de un procedimiento que involucra a las organizaciones de las zonas, los Concejos y las Juntas.

La tercera fase va de 1998 a 2002.

Como señala Alicia Veneziano¹⁰³ los órganos de poder de la descentralización de Montevideo se fundan en dos principios de legitimidad diferentes: Las Juntas Locales, concebidas como ámbitos de participación política, donde el principio de la legitimidad es la representación partidaria; y los Concejos de Vecinos,¹⁰⁴ concebidos como ámbitos de participación social, donde el principio de legitimidad es la representación de intereses. Algunos datos sociológicos obtenidos por la Municipalidad¹⁰⁵, en cuanto a las personas participantes, mediante encuestas son significativos: En materia de sexo hay mayoría de hombres (54%) siendo las mujeres el 46%. En cuanto a la edad, el 59% se sitúa en el tramo de entre 30 y 55 años, y sólo un 35% tiene más de esa edad. En la ocupación hay solamente un 25% de pasivos o retirados, contra un 25% de trabajadores activos y un 9% por cuenta propia. El nivel educativo indica que el 43% completó el ciclo secundario y un 23% cursó o cursa estudios universitarios. El nivel de ingresos señala que el 42% se encuentra en los niveles medio-bajo y medio-alto, un 11% en nivel muy alto y el 8% en el nivel muy bajo. En cuanto a filiación política un 74% expresa su adhesión al Frente Amplio,¹⁰⁶ en tanto que el 12% se distribuye entre otras alternativas. Las personas pertenecientes a organizaciones son un 57%, y un 41% están integradas en un partido político.

Los protocolos de funcionamiento, los objetivos generales y específicos, no difieren de la experiencia de Porto Alegre, salvo en aquello que supone adaptación a una realidad concreta. Por ello, en lugar de ir a los detalles, preferimos detenernos en

¹⁰³ Veneziano, Alicia (2001) *"La participación en la Descentralización del Gobierno de Montevideo"* en *Evaluación de 10 años de gobierno de izquierda y reflexiones para América Latina*. REVIS. Gestión nº 2. Buenos Aires.

¹⁰⁴ La participación en las elecciones para los Concejos aumentó desde el 7.28% sobre el total del padrón electoral en 1993, al 8.77% en 1995 y al 11.2% en 1998, según datos aportados por la Municipalidad en "10 años de descentralización, un debate necesario" (2001) Instituto de Investigación y Desarrollo (IDES). Montevideo.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ El Frente Amplio de Uruguay es una alianza de partidos políticos que ostenta la intendencia de Montevideo.

algunos nudos críticos del proceso de descentralización montevideano, siguiendo las reflexiones de un equipo de investigación del Instituto de Investigación y Desarrollo (IDES)¹⁰⁷:

- Relativa indiferencia social hacia el proyecto participativo. Se constatan dificultades para expandir la participación activa de la ciudadanía, y en cierta medida se observa una inercia en función de objetivos muy particulares. Existe una continuidad de colectivos ya estructurados.

- Relativa rigidez en las formas organizativas. La coordinación del vasto archipiélago de nodos de participación plantea la necesidad de una revisión en profundidad de los espacios de participación.

- Debilidad de ideas convocantes. Se requieren objetivos claros para estimular la participación. Existen metas e ideas en cuanto al Presupuesto Participativo y en lo que se refiere a problemas zonales, pero hay debilidad en cuanto a una perspectiva transformadora.

- Dificultades del planeamiento participativo. El sistema de participación ha permitido obtener valiosos diagnósticos y propuestas urbanas en las zonas, pero es frágil el planeamiento estratégico que identifique ideas-fuerza que sepan expresar el sentir y los deseos de cada zona.

- Insuficiencia de una estrategia de comunicación. No existe una adecuada información de la totalidad de los servicios ofrecidos a la población, determinando que no todos los que quisieran o necesitan puedan hacer uso de los servicios ofrecidos.

Por su parte Rebellato y Ubilla¹⁰⁸ contextualizan las dificultades y en particular la de la participación al decir: "En realidad vivimos en una sociedad donde predomina claramente una cultura de la no-participación, una democracia que no convoca a participar. Más aún, en una sociedad que pone obstáculos permanentes a la participación". En el caso uruguayo hay que añadir además una cierta desilusión que

¹⁰⁷ Equipo de IDES formado por Ariel Bergamino, Arles Caruso y Alvaro Portillo, con el asesoramiento de Eduardo de León. Ver *10 años de descentralización: una mirada adelante*. (2001). Montevideo.

¹⁰⁸ Rebellato, Jose Luis y Ubilla, Pilar (1999) *Democracia, ciudadanía, poder*. Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo.

la ciudadanía sufrió luego de la reconquista de la democracia, al comprobar un desfase entre sus expectativas construidas durante la dictadura y los resultados de la transición. Sin embargo, el conjunto de la experiencia montevideana sigue adelante, corrigiéndose constantemente, y comprendiendo que la participación ciudadana para vencer la fatiga necesita ser re-impulsada por palancas de desarrollo local que den sentido a aquélla. En este sentido Montevideo ha tomado ya un rumbo para fortalecerse como centro institucional regional con la meta de generar nuevas oportunidades económicas y de empleo, estableciendo a la par nuevos lineamientos de políticas sociales y culturales. La Municipalidad ha asumido asimismo reformas administrativas y fiscales que le están permitiendo la implementación de inversiones y la realización de importantes obras de infraestructura (viales, alumbrado, saneamiento, etc.).

El modelo de participación montevideano al chocar con la realidad no ha podido evitar zonas oscuras, contradicciones. Pero ello no empaña un esfuerzo de descentralización que apoyándose en la participación ciudadana estructurada nos remite al transcurrir de los procesos sociales y políticos: son el resultado de múltiples impulsos y no la consecuencia de una única voluntad. Desde luego, no se trata solamente de convocar a la participación y crear un andamiaje para albergar la misma; es necesario atribuirle dirección y sentido de manera que la participación sea útil para ordenar las demandas, para fijar las prioridades presupuestarias, para avanzar en la cogestión democrática y el mejor manejo de los recursos. Hacer que el mayor número de actores participen de manera consciente en las decisiones del gobierno municipal es el nervio que da sentido a la democracia participativa. Y en estos aspectos, la experiencia de Montevideo, a pesar de los claroscuros, presenta un balance positivo. Una encuesta de la Municipalidad¹⁰⁹ que para un 61% de las poblaciones de los barrios el Concejo Vecinal es representativo, sin que por ello exista una implicación generalizada para con dicho órgano. Su utilidad es vista como factor de resolución de problemas y como promotor de la participación, de modo que el 69% de la población capitalina tiene una percepción positiva respecto de la

participación de los vecinos y vecinas. El porcentaje de los que creen que los Concejos de Vecinos inciden realmente en las políticas de la Municipalidad baja al 40%, pero este porcentaje es notable frente al 28% que no lo cree así y el 29% que expresa dudas o carecer de información para opinar.

Montevideo se encuentra en una encrucijada. El proceso participativo parece necesitar una redefinición de sus objetivos y límites, así como resituar la traducción de las demandas de la gente en políticas concretas. Parece asimismo necesario una actualización del organigrama participativo, en orden a redefinir el papel de las Juntas de Zona y de los Concejos de Vecinos y su fortalecimiento. En todo caso, su futuro dependerá de la continuidad o alternancia política en la jefatura de la Intendencia capitalina. Un giro conservador apuntaría muy posiblemente a una eliminación de la descentralización y su sustitución por una desconcentración sin participación

¹⁰⁹ Datos aportados por la Municipalidad en "10 años de descentralización, un debate necesario" (2001) Instituto de Investigación y Desarrollo (IDES). Montevideo.

Capítulo 11. El déficit democrático o el declive de la democracia representativa

En este punto de la investigación parece conveniente regresar a un balance del ejercicio democrático en América Latina, al objeto de fortalecer la tesis de que la democracia participativa en el marco del poder local es una oportunidad vital para la refundación del Estado y la nación democrática, allí donde ha predominado una combinación de legalismo formal y exclusión real. "Refundación" que para Sosnowski y Patiño¹¹⁰ consiste en reconstituir el papel del Estado, no ya como propietario de los espacios comunicativos, sino como facilitador de la acción de diferentes sectores de la sociedad en emprendimientos que el mercado no cubre, potenciando además a la sociedad civil como reconstructora de la esfera pública. Para esta reflexión seguimos el rastro de Guillermo O'Donnell¹¹¹ y sus reflexiones acerca de la democracia delegativa como línea de diagnóstico, para dirigirnos a continuación hacia el mundo de reflexiones de Edelberto Torres Rivas.

El texto de O'Donnell, escrito en 1991, tiene plena vigencia en el 2002. En realidad su diagnóstico acerca de la naturaleza y funcionamiento de la democracia en América Latina revela un problema secular que induce al pesimismo y que sólo países como Chile y Uruguay han sabido superar mediante el arraigo de instituciones democráticas de corte parlamentario. Por eso, como bien dice el autor, la reforma del Estado no puede ser vista simplemente como la transformación del aparato burocrático, sino que se impone la urgencia de reformas eminentemente políticas.

Las *democracias delegativas* de O'Donnell se sustentan en los últimos cincuenta años en la ausencia de mecanismos de mediación entre gobernantes y gobernados, y en un juego político que podríamos denominar "movimientismo". Los mecanismos democráticos formales, con reglas sancionadas y sostenidas, son frágiles, en tanto que la acción política informal determina el comportamiento de los actores. Este

¹¹⁰ Sosnowski., Saúl y Patiño, Roxana. *Ibíd.* Pag.25.

¹¹¹ O'Donnell, Guillermo. *¿Democracia delegativa?* CUADERNOS del CLAEH n° 17. Montevideo. 1992.

hecho, unido al presidencialismo extensivo es un artefacto mortífero que impulsa la cultura generalizada de que "quien gana una elección presidencial está autorizado a gobernar el país como le parezca conveniente".¹¹² El caso Fujimori –quien rizando el rizo se da un autogolpe de Estado- muestra bien el problema.

La institucionalización de mecanismos de mediación entre sociedad y política, pasa por crear asimismo espacios que amplíen la participación ciudadana. El movimientismo tiene bases extendidas en la pasividad política de las mayorías, en el clientelismo, en el discurso populista que utiliza las voces *pueblo* y *patria* en un sentido retórico y emocional, y frente a ello se hace necesario una reforma de la política y del Estado que además de formalizar la articulación de una verdadera división de poderes relativamente autónomos, facilite la participación ciudadana en la formación de voluntades de gobierno, en lo local, en lo regional, en lo nacional. Es decir, construir un apoyo político y social para un nuevo sistema político.

Es una lucha difícil, pues se enfrenta en muchas sociedades latinoamericanas a conductas socializadas que lo esperan todo del salvador de turno- lo que algunas voces críticas ven en Hugo Chávez-, algo que enlaza con lo pre-político, con la extensión también de formas de ver la vida en términos de resignación, de predestinación, de aceptar la externalidad como lo que decide el rumbo del destino individual y colectivo. Difícil asimismo, por cuanto entre los actores políticos la tentación a postularse de acuerdo con parámetros populistas es muy grande, siendo ellos mismos la réplica de una insuficiente conciencia social.

La fuerte personalización del poder que O'Donnell denuncia ha venido reforzada por el desprecio del poder legislativo. Poder con una debilidad endémica alimentada por algunos hechos que podemos tratar de resumir: a) los parlamentos latinoamericanos son con frecuencia el reducto político que representa los intereses de los sectores más privilegiados y tradicionalistas; b) las deficiencias técnicas del parlamentarismo empobrecen el trabajo de los diputados, limitando su autonomía respecto de los

grupos de interés y del propio ejecutivo (algo que he podido comprobar en algunos países de América Central); c) las políticas económicas de ajuste dotan a los ejecutivos de potestades normativas en detrimento de la vida parlamentaria. Los gobiernos dan cuenta de su gestión a organismos y poderes externos, antes que a su propio parlamento; d) el desprecio a las consultas institucionalizadas lleva al socavamiento del parlamento e incluso de los partidos políticos.

El papel del legislativo está muy subestimado. Y, sin embargo, su reforzamiento es la única garantía para impedir la intervención arbitraria del gobierno en la esfera económica y en otros ámbitos. No digamos ya respecto de su importancia en la lucha contra la corrupción. La producción de leyes legítimas, el control del gobierno, la representación real de los distintos intereses existentes en la sociedad, la aprobación y control de presupuestos, en fin los renglones conocidos de sus funciones en una democracia, todo ello debería ser la base de una regeneración política. Lo señala O'Donnell¹¹³ al afirmar que la marginación del Congreso y de los partidos conduce al declive de su propio prestigio, facilitando la reproducción de los esquemas de una democracia delegativa peligrosa.

La ausencia de mecanismos de responsabilidad horizontal, como cita nuestro autor, es el reverso de la medalla de ejecutivos fuertes y verticales. Alguien podrá decir que América Latina sin ejecutivos fuertes no podría impulsar reformas económicas. Bueno, ese fue el argumento de Menem, de Fujimori, para alargar sus mandatos reformando las constituciones. Pero lo que a corto plazo puede hasta verse como un mal necesario, a medio y largo plazo es un desastre. Para empezar encontramos detrás de la idea de ejecutivos fuertes un modo de gobernar esquivando a parlamentos, partidos políticos y tribunales de justicia. El legislativo desvalorado queda sometido a las políticas de hecho de los gobiernos; los circuitos representativos no funcionan, la calidad de la representación se ve seriamente perjudicada. En segundo lugar el Estado de derecho no ofrece garantías en el modo de actuar de la democracia delegativa ejercida por la mano dura del presidente de

¹¹² O'Donnell, Guillermo. *Ibíd.* Pag. 6.

turno. La idea básica de que las instituciones formales, incluido ejecutivo, tiene límites definidos que circunscriben el ejercicio de su autoridad, debe ser conjugada con la idea de que hacen falta ejecutivos capaces de tomar decisiones. La fortaleza del ejecutivo debe venir dada por su articulación democrática con el poder legislativo no por su habilidad o poder para dictar verticalmente políticas incontroladas. Y es que, O'Donnell pone el dedo en la llaga al reclamar la existencia de agencias estatales que ejerzan los controles horizontales no sólo nominalmente sino en la práctica.¹¹⁴

Los ejecutivos latinoamericanos –salvo los casos que cita O'Donnell- gozan de un poder casi discrecional y arbitrario, lo que hace que la democracia funcione con alta incertidumbre. Pero, además, los presidentes, siguiendo con la crítica de O'Donnell no favorecen precisamente la acción colegiada de los ejecutivos. El ejecutivo es él, "la encarnación de la nación, el principal fiador del interés nacional, lo cual cabe a él definir."¹¹⁵

Para O'Donnell estas poliarquías de pobre institucionalización no es que carezcan de institucionalización, sino que han desarrollado *otra* institucionalidad. Hay en ellas dos importantes consecuencias: Por un lado no se garantiza la igualdad de acceso al poder y la igualdad jurídica. Los intereses particulares prevalecen con frecuencia sobre los intereses públicos dentro del Estado; por otra parte la penetración de intereses particularistas eleva el tráfico de prebendas, comportamiento corruptos. Todo ello despliega arbitrariedad e inseguridad en la administración. El propio funcionamiento de mercados abiertos y competitivos queda lesionado.

Hay otros actores que de un modo u otro alientan la democracia delegativa: me refiero a los partidos políticos. O'Donnell se refiere escasamente a ellos en este texto. Pero, cuál es la estabilidad y estructura del sistema de partidos tiene mucho que ver con la calidad de las democracias, en tanto que deben ser los principales

¹¹³ O'Donnell, Guillermo. *Ibíd.* Pag.13.

¹¹⁴ O'Donnell, Guillermo. *Ibíd.* Pag. 9.

¹¹⁵ O'Donnell, Guillermo. *Ibíd.* Pag.6.

agentes de representación política en sociedades democráticas. Decir que en América Latina las instituciones políticas y la sociedad civil son débiles es punto de partida de cualquier diagnóstico. Sin embargo, ello no impide que los partidos políticos ocupen un lugar importante en los procesos políticos. El problema primero es que siendo débil la sociedad civil los partidos políticos son casi el único canal de influencia y acceso al poder. Otra consideración es que en los países donde el Estado intervino fuertemente en el desarrollo, los partidos políticos son los canales privilegiados de acceso a los recursos del Estado. Pero, he aquí lo grave, los partidos en general no han llegado a institucionalizarse democráticamente: el personalismo de mando, la fragmentación, continúan siendo rasgos distintivos de los partidos¹¹⁶.

Y es que, la excesiva concentración de poder de los ejecutivos, la democracia delegativa, mucho tiene que ver con la existencia de sistemas de partidos débiles. Esto último incide directamente sobre parlamentos débiles, y ahí se retroalimenta un círculo sin fácil solución. Las instituciones representativas formales, partidos y parlamentos, son así desplazadas por actores con comportamientos informales.

La cuestión es que sin partidos fuertes, cohesionados, democráticos internamente, no parece posible una reforma del Estado que comprenda la institucionalización horizontal y no digamos ya la participación ciudadana a la que antes he hecho referencia. Cuando menos institucionalidad de la democracia mayor abundancia de partidos inclinados al comportamiento populista. Inclinación que puede tener que ver, asimismo, con la no existencia clara de preferencias de los votantes.

Parece clara la necesidad de que los partidos políticos, condicionados por prácticas particularistas, abran una reflexión profunda. Es ese particularismo o patrimonialismo que alimenta en ellos una concepción del Estado-botín, lo que supone conductas dirigidas a la apropiación, acumulación y manipulación de recursos públicos para la satisfacción de intereses privados. Todo esto no lleva precisamente a la instalación

¹¹⁶ Un caso para estudiar de fragmentación interna extrema es el partido Colorado de Paraguay.

de instituciones política sólidas y creíbles. Buscar la promoción de un gobierno para los ciudadanos, la consolidación de un estado de derecho y un sistema competitivo de acuerdo con reglas públicas, pueden ser medicinas para combatir las democracias delegativas. Esto es, se trata de mejorar la representatividad política, aumentar la legitimidad y facilitar la gobernabilidad.

Fujimori prescindió de los partidos tradicionales, creando otros para ser instrumentalizados en un sistema populista, lo que le llevo a una forma confrontativa de gobierno. Mal asunto. Otros partidos políticos, debido a la volatilidad del sistema, tienden a estar muy pendientes de los cambios en la opinión pública, prometiendo como denuncia O'Donnell¹¹⁷ lo que luego no cumplirán, lo que se traducirá en una merma del apoyo de la población. Mal asunto que mina la legitimidad de los gobiernos.

Si las cosas son como señala O'Donnell no es difícil concluir afirmando que la democracia representativa representa poco y mal, alentando el absentismo y ayudando a la creación de escenarios favorables para la jerarquización política y la desconsideración práctica de la soberanía popular. En este nudo de contradicciones, la democracia participativa es una gran oportunidad y desde ella deben reconstruir las izquierdas un espacio social y político para el cambio. Y es que, las izquierdas, críticas al parlamentarismo liberal, necesitan hacer su propia propuesta superando la cultura de la queja y explorando alternativas. Precisamente, su pasado poco claro cuando se trata de democracia debe espolearle a recuperar el tiempo perdido.

Torres Rivas¹¹⁸ afirma que la desconsideración de la democracia desde amplios sectores de izquierdas otorgó a las derechas la ventaja de ser interprete de una democracia limitada; una democracia "escaparate" de sistemas en el fondo autoritarios. Esta democracia puede ser analizada desde el ángulo del minimalismo

¹¹⁷ O'Donnell, Guillermo. *Ibíd.* Pag.11.

¹¹⁸ Torres Rivas, Edelberto. "América Latina: gobernabilidad en sociedades en crisis". Nueva Sociedad n°128, noviembre-diciembre 1993. Caracas.

que atiende básicamente a la instalación de reglas de juego de un núcleo del cual se derivan prescripciones mínimas, en la línea de la propuesta de Giuseppe Di Palma.¹¹⁹ Hoy esta relación ha cambiado. Cada vez la democracia es un asunto sensitivo de la lucha política e ideológica entre neoconservadurismo e izquierdas. Ahora hace falta que las izquierdas comprendan a fondo la democracia participativa como el suelo necesario de sistemas políticos renovados.

En este sentido Torres Rivas afirma con agudeza que en el fondo de las crisis no están la democracia política y sus excesos sino su ausencia. No hay un exceso de sociedad civil frente al Estado. La democracia debe implicar la capacidad de los actores sociales, de la gente corriente, para participar en el grado que deseen. Los caminos participativos son decisivos, pues democracia no es sólo constitución y elecciones con pluralidad de partidos políticos. Lo que sucede es que la propia democracia participativa requiere de condiciones sociales necesarias. La extrema pobreza no ayuda a la participación. En este sentido, los millones de pobres latinoamericanos excluidos del intercambio económico y de la participación, están en la vida cotidiana fuera de la democracia. ¿Por qué han de defenderla?

Torres Rivas defiende la regeneración democrática desde la participación ciudadana y aboga vehementemente por que los intereses de la sociedad civil sean canalizados por parte del Estado: no basta votar. La moraleja es clara: si este último es un dimisionario de su atención a la sociedad, ésta se alejará más y más de él. La gobernabilidad democrática supone entonces un tráfico dialógico, relacional, entre Estado y sociedad civil; un tráfico que no se interrumpe y se renueva. Esta conexión necesita de la participación ciudadana.

¹¹⁹ Di Palma plantea lo democrático como un juego abierto de resultados inciertos que no impone a sus jugadores otra expectativa que el hecho de jugar, el formar y consolidar una democracia (alternancia de gobierno). Propone un núcleo duro procedimental del juego democrático que no considera principal la participación política ciudadana.

BIBLIOGRAFIA

ACCION CIUDADANA, CEPADE, CIDECA, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, INTERNATIONAL IDEA e 1 EPADES. (1999). *Quién es Quién*, Catálogo electoral 1.999. Guatemala: Acción Ciudadana, CEPADE (Centro de Estudios para la Democracia y el Desarrollo), CIDECA (Consejo de Investigaciones para el Desarrollo de Centroamérica), Friedrich Ebert Stiftung, International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) e IEPADES (Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible).

ACHAERANDIO, LUIS, S.J. *Iniciación a la práctica de la investigación*. URL, Guatemala, 1992.

ADISA. *Proyecto de Desarrollo Integral de San Antonio Ilotenango*. Guatemala, 1993.

AGUILAR, SALVADOR, *Participación ciudadana en Nicaragua*. Servicio holandés de Cooperación al desarrollo. Managua, 2001.

AGHON, GABRIEL, *Descentralización fiscal en América Latina*. MIDEPLAN. Santiago de Chile, 1996-1997.

AJA, ELISEO, "Configuración constitucional de la autonomía municipal", en *Informe sobre el gobierno local*. Fundación Carlos Pi Suayer. Madrid, 1992.

AHUMADA, CONSUELO y VELASCO MARCELA, "Colombia: descentralización, poder local y participación comunitaria". En *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia, Guatemala*. CEJA. Bogotá, 2000.

ALBIÑANA, ANTONIO (comp) *Geopolítica del caos*. Temas de Debate-Le Monde Diplomatique. Madrid, 1999.

ALBURQUERQUE, FRANCISCO, *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. CEPAL/GTZ, 2001.

ALFORJA. *Sistematización de tres proyectos municipales de abastecimiento y utilización de aguas*. Cuadernos Alforja. Costa Rica, 2001.

ALMOND, GABRIEL, *Política comparada*, Editorial Tecnos, Madrid, 1982.

ALONSO JIMENEZ, C. y PUENTE ALCARAZ, J. "Comités Cívicos: Un Espacio de Participación Ciudadana Creciente", *Diálogo Municipal* 2 (noviembre): 9-11, 1999.

AMARO, N. (1998). 'Problemas No resueltos en el Eje Descentralización - Gobierno Local- Participación Ciudadana en Guatemala'. Ponencia presentada a la Conferencia sobre Desarrollo y Democratización en Guatemala (Universidad del Valle de Guatemala, 26-28 marzo). Online: <http://www.soc.ihu.edu/ladark/GUATCONF/amaro.htm>

AMARO, NELSON, *Descentralización, gobierno local y participación*. Guaymuras, Honduras 1994

AMARO, NELSON. *Descentralización y participación popular en Guatemala*. INCEP, Guatemala, 1996.

AMIN, SAMIR. *El capitalismo en la era de globalización*. Paidós. Barcelona, 1999.

ARAGON & ASOCIADOS, Informe Final. Diagnóstico Comunitario en Cuatro Municipios del Departamento de El Quiché. Guatemala, 1999.

ARANCIBIA, J., MARIN, A.E., PEARCE, J. y PRADO, S. *Poder Local.- Viejos Sueños, Nuevas Prácticas*. Guatemala: Consejería en Proyectos. 1999.

AROCENA, J. 'Desarrollo Local: Tentativa de Conceptualización'. En *Desarrollo Local, Democracia y Ciudadanía*. Montevideo: Centro de Participación Popular (CPP) 1997.

ARRIGHI, GIOVANNI. *La globalización, la soberanía estatal y la interminable acumulación de capital*. Iniciativa Socialista nº 48, marzo 1998. En Internet, www.rebelión.org.

ASAMBLEA DE LA SOCIEDAD CIVIL. *Documentos de Consenso*. Guatemala, febrero de 1995

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de la *República*. Guatemala: Asamblea Nacional Constituyente, 1995.

ASIES. Entorno Político en Guatemala Durante el Primer Semestre del 2000. En Asociación de Investigación y Estudios Sociales Website. Online: <http://www.asies.org.gt/entorno.htm>. 2000.

ASIES-ACDI. *Desarrollo socio-económico a través de organizaciones sociales y gobiernos locales*. 2000.

ASIES-FUNCEDE. *Monografía ambiental de la región suroccidente*. Guatemala, 1993

ASOCIACION IDEAS. *Estudios y Análisis del 8% constitucional*. Guatemala 1991.

- ASTURIAS, RODRIGO, *La construcción de un proyecto original basado en las propias condiciones*. URNG, Guatemala, 1998.
- BALTODANO, MÓNICA, *Democratizar la democracia: el desafío de la participación ciudadana*. Ediciones Graphic Print. Managua, 2002.
- BARAHONA, PABLO, "La política económica del régimen militar en *Análisis crítico del régimen militar*, Universidad Finis Terrae, Santiago de Chile, 1998.
- BASTOS Y CAMUS. *Quebrando el Silencio, Organizaciones de Pueblo Maya y sus demandas (1986-1992)*. FLACSO, Guatemala 1993.
- BECK, ULRICH. *¿Qué es la globalización?* Paidós. Barcelona, 1998.
- BID (1997). *Libro de Consulta sobre Participación*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- BORJA, JORDI, *Descentralización y participación ciudadana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS, "Cultura, democracia y reforma del Estado". En *Una cultura para la democracia en América Latina*. Saúl Sosnowski y Roxana Patiño (compiladores). Fondo de Cultura Económica. México, 1999.
- BRIONES, CARLOS. y G. RAMOS, CARLOS. *Gobernabilidad en Centroamérica*. FLACSO. San Salvador, 1995.
- BURGOS, A. (1998). 'Conflictos Locales y Proceso Democrático'. Ponencia presentada a la Conferencia sobre Desarrollo y Democratización en Guatemala (Universidad del Valle de Guatemala, 26-28 marzo). Online: <http://www.soc.ihu.edu/ladark/GUATCONF/>
- BURGOS, A. (1999). La Estructura del Presupuesto *Municipal* de los Municipios de Guatemala. Año de 1997. Guatemala: Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE), Instituto de Fomento Municipal (INFO" y Embajada Real de los Países Bajos.
- CALDERON, FERNANDO, "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre", en *Revista paraguaya de sociología*, No. 77, 1990.
- CAMPO, FRANCISCO, *Entrevista*, Barrancabermeja, 1997.
- CARDENAL ANA SOFIA y MARTI i PUIG, *Las democracias inciertas*. Tecnos. Madrid, 1998.
- CASTAÑEDA, VLADIMIR *Entrevista*, Facatativá, 1998.

CASTELLS, MANUEL. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 3, *Fin de milenio*. Alianza. Madrid, 1998.

CASTELLS, MANUEL y BORJA JORDI, *Local y Global*. Taurus. Madrid, 1997.

CASTILLO VELARDE, J. (1999). 'El Lado Humano de la Descentralización'. *Diálogo Municipal* (septiembre): 7-9.

CAVALLO, ASCANIO, *La historia oculta de la transición*, Editorial Gríjalbo, Santiago de Chile, 1998.

CAVALLO, ASCANIO, *La historia oculta del régimen militar*, Editorial Grijalbo, Santiago de Chile, 1997.

CEH. Guatemala: Memoria del Silencio. Guatemala: Comisión para el Esclarecimiento, 1999.

CEIDEC *Etnocidio o etnodesarrollo en Guatemala*. México, 1987.

CEIDEC *Guatemala, seminario sobre la realidad étnica*. México, 1990.

CEIDEC. *Guatemala, Ongs y desarrollo*. México, 1987.

CENTRAL AMERICA REPORT (2000). Varios ejemplares. Online: <http://www.worldcom.ni/CAR/>

CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe - 1999-2000*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

CEPAL. *Panorama social de América Latina - 1999-2000*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

CLARAMUNT, ADELA, "Participación en Políticas Sociales Descentralizadas: luces y sombras". Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional del Trabajo Social. Montevideo, 1998.

COINDI. *Informe de la evaluación a la Asociación Cooperación indígena para el desarrollo integral*. 2000.

COMURES. *Anuario*. San Salvador. 1999.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. *Código Municipal - Decreto 58-88*. Guatemala: Congreso de la República. Guatemala, 1997.

Constitución Política de la República de Guatemala, 1985.

- CORAGGIO, J. L. *La Descentralización: El Día Después*. Montevideo: Centro de Participación Popular. Montevideo, 1997.
- CORREA, ENRIQUE. *Nociones de una ciudad, que crece*, FLACSO, Santiago de Chile, 1998.
- CRIES. *Centroamérica nos. 93 y 94 (anuarios)*. Nicaragua. 1993-1994.
- CRUZ, J., LOPEZ, O. Y CHANQUIN, V. *Diagnóstico Preliminar sobre la Gobernabilidad en el Ambito Municipal*. Guatemala: Acción Ciudadana. Guatemala, 1998.
- CRUZ, J.M. 'Violencia, Democracia y Cultura Política', Nueva Sociedad 167 (mayo-junio): 132-146. 2000.
- CUNIL, NURIA, *Participación ciudadana*, CLAD, Caracas, 1992.
- CUNILL, NURIA. *Participación ciudadana*. CLAD, Venezuela 1994
- CURBELO, JOSE LUIS, "Ajuste positivo, territorio y planificación en América Latina", en *Ciudad y territorio*, No.99, Vol. 11, 1994.
- DAHL, ROBERT, *La poliarquía*, Editorial Tecnos, Madrid, 1.988.
- DE FRANCISCO, GONZALO, "La alternativa paramilitar", en *El Tiempo*, diciembre 2 de 1997.
- DELGADO, ADRIANA, *Constitución, convivencia social y participación ciudadana*, Pontificia Universidad Javeriana, Unidad de estudios políticos y relaciones internacionales, Bogotá, 1992.
- DEMY, MICHEL, "Guatemala en *Las fuerzas políticas en América Central*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- DILLA, HAROLDO; GONZALES, GERARDO, *Participación popular y desarrollo en municipios cubanos*. La Habana, 1993
- ECHANDIA, CAMILO, *Inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997.
- El País*, "Lagos: la transición aún no ha terminado", España, 19 de enero de 2000, última edición.
- ELIZALDE, ANTONIO. *Participación y cultura democrática*. Documento inédito, Chile 1991.

EVIA, GRACIELA; GUDYNAS, EDUARDO. *La praxis por la vida*. CIPEE, CLAES, NORDAN, Uruguay, 1991

FALK, RICHARD. *El declive de la ciudadanía en la era de la globalización*. 1998. Resumen en Internet: www.transnational.org/forum

FALLA, RICARDO. *Quiché Rebelde*. Editorial Universitaria de Guatemala, 1980.

FEDOZZI, L. *Orcamento Participativo: Reflexoes Sobre A Experiencia de Porto Alegre*. Porto Alegre: Observatorio de Políticas Urbanas y Tomo Editorial. Brasil, 1997.

FELICIANI, FABRIZIO. *Promoción del desarrollo humano y lucha contra la exclusión social: dos enfoques complementarios*. Revista Hombres de Maíz, nº. 20, Costa Rica 1994.

FERNANDES, FLORESTAN (1ª edición 1973) en *Problemas de conceptualización de las clases sociales en América Latina*. Siglo XXI. México, 1985.

FERNÁNDEZ, MARIO, *El sistema político chileno: Características y tendencias en Chile de los noventa*, Editorial Dolnen, Santiago de Chile, 1998.

FIGUEROA y BARRA, C. "La Centralización Estatal en Guatemala". *Polémica* nº 19. Guatemala, 1986.

FLORES ALVARADO, HUMBERTO. *Gobiernos locales y sus conflictos*. PADAM, Guatemala 1993 *Movimiento Indígena en Guatemala: diagnóstico y expresiones de unidad*. INIAP, Guatemala, 1993

FALK, R. *El declive de la ciudadanía en la era de la globalización*. Internet: www.transnacional.org/forum. 1998

FMLN. *Plataforma Municipal para el Cambio*. El Salvador, 2000.

FRANCO, C. "Imágenes de Villa El Salvador. En B. Kliksberg (comp.) *¿Cómo enfrentar la pobreza?* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Argentina, 1992.

FRISON, JOSE, *Descubriendo sueños*. Instituto del Hombre. Porto Alegre, Brasil, 1997.

FUNCEDE. *Las Nuevas Responsabilidades Municipales de Conformidad con el Proceso de Paz*. Guatemala: Fundación Centroamericana de Desarrollo (FUNCEDE) - Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) - Banco Mundial, 1998..

FUNCEDE. *La Estructura del Presupuesto Municipal de los Municipios de Guatemala -Año de 1997*. Guatemala: Fundación Centroamericana de Desarrollo

(FUNCEDE) - Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y Embajada Real de los Países Bajos, 1999.

FUNCEDE. El Municipio y la *descentralización*. Guatemala, 1994.

FUNCEDE-PADEL. *Diagnóstico del Municipio de San Antonio Ilotenango*. Guatemala, octubre de 1994 (inédito)

GAI, D. 'Desarrollo con Participación: Algunas Perspectivas Basadas en Experiencias de Origen Popular', *Revista de la Planificación del Desarrollo* 19, 1989.

GAITAN PAVIA PILAR, *Poder local Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992.

GALVEZ BORRELL, V. 'Guatemala: Una Democracia Sinuosa'. *Nueva Sociedad* 167 (mayo -junio), 26-36, año 2000..

GALVEZ, V., HOFFMAN, C. y MACK, L. Poder Local y Participación Democrática (Debate 40). Guatemala: FLACSO-Guatemala, 1998.

GARCES, MIGUEL ANGEL, *La salud: Insumo para el informe de desarrollo humano de Guatemala*, mimeografía, 1999.

GARCIA, JORGE. Políticas de CEAAL sobre desarrollo local, Centro de Investigaciones Ciudad, Chile marzo de 1993.

GENRO, T. y DE SOUZA, U. Presupuesto Participativo: La Experiencia de Porto Alegre. Montevideo: Fin de Siglo. Uruguay 1999.

GENRO, TARSO. 'Um Debate Estrategico'. En I. Magalhaes, L. Barreto y V. Treva (eds.) *Governo e Cidadania: Balanco Sobre o Modo Petista de Governar*. Sao Paulo: Fundacao Perseu Abramo. Brasil, 1999.

GIDDENS, ANTHONY. *Un mundo desbocado*. Santillana. Madrid, 2000.

Guía Normativa del Presupuesto Participativo. Municipalidad de Porto Alegre, 2000.

GUILLAUDAT, PATRICK, *Los movimientos sociales en Chile, 1973 -1993*, Ediciones Lom, Santiago de Chile, 1998.

GURRIERI, ADOLFO, "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual", en *Revista de la CEPAL*, No, 31, pag. 39, 1987.

CHAVEZ, DANIEL, *Democracia participativa en Guatemala*. MOVIMONDO. Guatemala, 2000.

HABERMAS, J. *Teoría de la Acción Comunicativa*. Taurus. Madrid, 1987.

HABERMAS, JÜRGEN, *Más allá del Estado Nacional*. Editorial Trotta. Madrid, 1997.

HABERMAS, JURGEN, *Crisis de la legitimación en el capitalismo tardío*, Editorial Amorrortu, Buenos Aires, 1975.

HARNECKER, MARTA. *Nueve tesis sobre la democracia en los gobiernos de participación popular en América Latina*. Ponencia en seminario sobre construcción del paradigma emancipativo. La Habana 23-27 de enero de 1995.

HEGOA. (varios) *Globalizar la solidaridad. Construir el desarrollo humano*. Hegoa-Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Bilbao, 2000.

HELD, DAVID, *Modelos de democracia*. Alianza Editorial. México, 1992.

HELD, DAVID, *La democracia y el orden global*. PAIDOS. Barcelona, 1997.

Histórico (CEH) - Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS).

HOBBSAWM, ERIC J. En *Intervista sul nuovo secolo*. Roma, 1999.

HUERTA, MARIA ANTONIETA, "*Reflexiones sobre democracia participativa*", en *Persona y Sociedad*, 1997.

----- "*Descentralización y salud en Chile en los noventa*", en *Políticas y servicios sociales para el siglo XXI*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1999., (inédito) 1990.

HUNEEUS, "Problemas de la participación política en América Latina", en *Contribuciones*, Nº 01, Pag. 103, año 2000.

IBAÑEZ, ALFONSO. *Agnes Heller. la satisfacción de las necesidades radicales*. ALFORJA-DEI, Costa Rica, 1991.

IDESAC, SERJUS, SOJUGMA. *El Fenómeno de las Ongs en Guatemala*. Febrero 1989.

IEPALA, OTROS. *Guía Municipal para la Cooperación, la solidaridad Norte-Sur un reto para las instituciones Sociales*. Madrid, 1990.

INCEP, *Reporte Político Panorama Centroamericano* 161 y 162 (julio-agosto), 2000.

INFOM. *Código Municipal*. Guatemala, 18 de octubre de 1988.

INFORPRESS CENTROAMERICANA (2000). Varios ejemplares. Online:
<http://www.worldcom.nl/inforpress/>

ISED. (varios) *Globalización, sociedad, Estado y mercado*. Konrad Adenauer Instituto. San Salvador, 1996.

JACOBI, P. 'Alcances y Límites de los Gobiernos Locales Progresistas en Brasil: las Alcaldías Petistas', *Revista Mexicana de Sociología* (LVI I), 2: 143-162.

JARA, OSCAR. *Para Sistematizar experiencias*. Alforja, Costa Rica, 1994.

JAUREGUI, GURUTZ. *La democracia planetaria*. Ediciones Nobel. Madrid, 2000.

JAUREGUI, GURUTZ. *La democracia en la encrucijada*. Anagrama. Barcelona, 1994.

KLIKSBERG, J. (1999). 'Seis Tesis No-Convencionales Sobre la Participación'. *Revista Instituciones y Desarrollo* 2. Online:
<http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/rev2/artiO4OI.htm>

LANDELL-MILLS, PIERRE y SERAGELDIN, ISMAEL (directivos del Banco Mundial) *El sistema de gobierno y el proceso de desarrollo*. Finanzas y Desarrollo. 1991.

LEAL, ANTONIO, *El crepúsculo de la política*, Ediciones Loni, Santiago de Chile, 1996.

LEBOT, Y, *La Guerra en Tierras Mayas: Comunidad, Violencia y Modernidad en Guatemala (1970-1992)*. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

LECHNER, N. *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*. México: Instituto Federal Electoral. México, 1995.

LECHNER, NORBERT, *Los patios interiores de la democracia*, FLACSO, Santiago de Chile, 1996.

LINARES, LUIS. *El municipio y la participación del vecino*. Momento nº. 7, ASIES, Guatemala 1993.

LORA, EDUARDO, "*¿Han valido la pena las reformas estructurales?*", en *La República*, noviembre 14 de 1997, Bogotá, 1997.

MACK ECHEVERRRIA, L.F, *El Municipio en Guatemala: Ejes de tensión y Agregación de la Acción Colectiva en el Espacio Local*. Maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Sede Mexico, 2000.

MACLEOD, M. *Poder Local*. OXFAM. Guatemala, 1997.

- MANIN, BERNARD, *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial. Madrid, 1999.
- MARIA, B. 'Organización Comunitaria y Procesos de Desarrollo Local en la Región Ixil', mimeo. Guatemala, 2000.
- MARQUES, J. L. (ed.) *Río Grande do Sul: Estado e Cidadania*. Porto Alegre: Livraria Palmarica Editora. Brasil, 1999.
- MARTIN, MARIA PIA, "Integración al desarrollo: Una visión de la política social", en *Chile en los noventa*. Editorial Dolmen, Santiago de Chile, 1998.
- MARTINEZ FERRATE, RODOLFO. *Una política rural para el desarrollo*. Solidarios España, 1976.
- MARTINEZ PEÑATE, OSCAR. (comp) *El Salvador. Sociología general*. Editorial Nuevo Enfoque. San Salvador, 1999.
- MATTOS, CARLOS A. DE, *La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?* ILPES. Santiago de Chile, 1989.
- MAX-NEEF, MANFRED; OTROS. *Desarrollo a Escala Humana*. Ed. Nordan, Redes, Uruguay 1993
- MEJIA BALTODANO, JAVIER. *Gobiernos locales y desarrollo*. Centro Alexander Von Humboldt para la promoción y desarrollo del territorio y la gestión del ambiente. Nicaragua, 1998.
- MINUGUA. (1999 (Diciembre). *Décimo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala*. Guatemala: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).
- MINUGUA. (2000 (Setiembre). *Undécimo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala*. Guatemala: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).
- MIURA, LUIS, *Los tres Chile de la segunda mitad del siglo XX*, Ediciones Lom, Santiago de Chile, 1998.
- MORIN, EDGAR. y KERN, ANNE. *Tierra patria*. Editorial Kairós. Barcelona, 1993
- MOVIMONDO (1999-2000). Documentos internos varios.
- MURILLO CASTAÑO, GABRIEL y PIZANO ROJAS, "La democracia participativa en la encrucijada: el caso colombiano" En *Una cultura para la democracia en*

América Latina. Saúl Sosnowski y Roxana Patiño (compiladores). Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

NACIONES UNIDAS. *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*. Ed. Cholsanlaj, Guatemala marzo de 1995

NAVARRO, Z. "El caso del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-98)". Ponencia presentada al Seminario Programas Sociales, Pobreza, y Participación Ciudadana (BID, Bogotá), 1998.

NAVARRO, Z, "La democracia alternativa y el desarrollo redistributivo". Ponencia presentada al Seminario de Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana (BID, Bogota), 1998.

NIACPHERSON, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.

NOGUEIRA ALCALA, HUMBERTO, *Teoría y práctica democrática*, Editorial Andante, Santiago de Chile, 1986.

NUM, JOSE, *Ensayos sobre la transición democrática*, Editorial Puntosur, Buenos Aires, 1987.

NUM, JOSE, "Democracia y modernización". Revista Perspectivas de América latina. Buenos Aires, 1993.

OCHOA, GARCIA, CARLOS (coordinador). *Los contextos actuales del poder local*. DUPAZ-EBERT. Guatemala 1993.

O'DONELL, GUILLERMO, "Contrapuntos", en *Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Editorial Paidós, México, 1997.

O'DONELL, GUILLERMO "¿Democracias delegativas?" Cuadernos de CLAEH nº 17. Montevideo, 1992.

OHOLEGUY, CRISTINA, *Lo que aprendimos de la descentralización*. Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo, 1999.

OLMOS GUEVARA, RICARDO. *El Salvador. Sociología General*. Capítulo *La nación: aproximación a la problemática*. Editorial Nuevo Enfoque. San Salvador, 1999. Online: <http://www.hrdata.aaas.org/ceh/>

ORTEGA HEGG, M. y WALLACE. M.G. *Centroamérica: Descentralización y Asociacionismo Municipal*. CASC-UCA. Managua, 1999.

ORTEGA, LUIS, "La garantía institucional y las competencias locales" en *Informe sobre el gobierno local*, Fundación Cáles Pii Sunyer, Madrid, 1992.

- OSBORNE, DAVID, *La reinención del gobierno*, Editorial Paidós, Barcelona, 1994.
- PADAM. *Legislación Municipal Básica*. Guatemala, s.f.
- PADUA y VANNEPH (compiladores). *Poder local, poder regional*. CEMCA-Colegio de México, 1986.
- PALMA, DANILO. *Como elaborar proyectos de tesis y de investigación social*. URL, Guatemala, 1993
- PALOMARES LERMA, GUSTAVO, *Política y gobierno en los Estados Unidos 1945-2000*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999.
- PAREJO, LUCIANO, "La autonomía local en la Constitución", en *Tratado de derecho municipal*. Tomo II, Editorial Civitas, Madrid 1989, P.51.
- PASQUINO, GIANFRANCO, *Manual de ciencia política*, Ariel, Madrid, 1992.
- PEARCE, J. 'Viejos Sueños, Nuevas Prácticas: A manera de Reflexión para el Análisis y el Diálogo'. En J. Arancibia, A.E. Madn, J. Pearce y S. Prado *Poder Local. Viejos Sueños, Nuevas Prácticas*. Guatemala: Consejería en Proyectos. Guatemala, 1999.
- PEASE GARCIA, HENRY, *Movimientos populares, municipios y Estado*. Pensamiento Iberoamericano nº 5. Lima, 1984.
- PIPITONE U, *Tres ensayos sobre desarrollo y frustración: Asia Oriental y América Latina*. Ediciones Miguel Angel Porrúa. México, 1997.
- PNUD. *Estado de la región*. 1999.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Madrid, 1993.
- POffEVIN, RENE. *Poder Local*, en *Estado Participación Popular y Democratización*. FLACSO, Guatemala, 1994
- PONTO, RAÚL, "Democracia participativa y poder local". Ponencia presentada en la Conferencia sobre Cooperación local para el desarrollo. Instituto hegoa, San Sebastián, 2001.
- PORTANTIERO, JUAN CARALOS, *Argentina: La democracia y la creación de rutinas institucionales*, CLADE, Buenos Aires, 1985.
- PRADO PONCE, EDUARDO; *Comunidades de Guatemala*. Recopilación. Guatemala, 1984

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (1999) *Relatoiro de Indicadores Sociais de Porto Alegre*. Ano 11. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Presidencia de la Republica de Guatemala. *Plan de Gobierno 1994-95*. Guatemala septiembre de 1993.

PRESSACCO, CARLOS FRANCISCO, *Descentralización, municipio y democracia*. Centro Editorial Javierano. Bogotá, 2000.

PRESSACCO, CARLOS F. y HUERTA MARIA ANTONIA, "Chile: descentralización, municipio y participación municipal". En *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. CEJA. Bogotá, 2000.

PRIVADO HIEDRANO, ALFREDO; OTROS. *Estudios sobre el desarrollo comunal en Guatemala*, 1987.

PUENTE ALCARAZ, JESUS, "Guatemala: descentralización y democracia". En *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia, Guatemala*. CEJA. Bogotá, 2000.

RAMONET, IGNACIO. *Un mundo sin rumbo*. Editorial Debate. Madrid, 1997.

REBELLATO, JOSE LUIS y UBILLA, PILAR (1999) *Democracia, ciudadanía, poder*. Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo.

Revista Instituto Indigenista Nacional, Guatemala, 1970, p. 70.

Revista Nueva Sociedad, "Falsas expectativas ante la descentralización", N° 104, 1985, pag. 118-126.

RIVERA, M. y CORDOBA MACIAS, R. *Centroamérica: Gobierno Local y Participación Ciudadana*. San Salvador. FLACSO-EL Salvador, 1996.

RODRIGUEZ GIL, ADOLFO, *Desarrollo territorial y descentralización municipal*. Seminario de Estrategia de Desarrollo, Managua, 1990.

ROSALES, MARIO, *Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile*, MIDEPLAN, Santiago de Chile, 1998.

ROSALES, OSVALDO, "El neoestructuralismo- en América Latina", en *Pensamiento iberoamericano*, N°. 14, julio-diciembre de 1988.

Sololá, 1991 (inédito).

SON, BENJAMIN. *Plática sobre organización comunal*, Serjus, febrero de 1992, Guatemala, 1992.

SOSA VELAZQUEZ, M. E. *Rupturas y Construcción de Poder en Santiago Atitlán*. Guatemala: Servicios Jurídicos y Sociales, S.C. (SERJUS). Guatemala, 1998.

SOSNOWSKI SALU y PATIÑO ROXANA, *Una cultura para la democracia en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

STOLOWICZ, B. *Gobiernos de Izquierda en América Latina: El Desafío del Cambio*. México, 1999.

UAM Xochimilco y Plaza y Valdés SA.

SUNKEL, OSVALDO, "El neoliberalismo versus el neoestructuralismo en los años noventa" en *Revista de la CEPAL*, diciembre de 1990.

TALLER -NACIONAL SOBRE ONGS Y MUNICIPIOS. *Municipios y ongs: retos de la descentralización y del desarrollo local en el Ecuador actual*. Revista Ciudad Alternativa, nº.9, Quito mayo de 1993.

TOMASSINI, L, "La gobernabilidad en América Latina", en *Síntesis*, Nº 25, p. 50, 1996.

TONOLLIER, O. 'Administration and Shared Control'. Ponencia presentada al Seminario Internacional de Democracia Participativa (Porto Alegre, noviembre). Brasil, 1999.

TORRES RIVAS, EDELBERTO, 'Los desafíos de la participación democrática en América Latina y el año 2000', en *Síntesis*, Nº 25, 1996, pag. 199.

TORRES RIVAS, EDELBERTO, "América Latina: gobernabilidad en sociedades en crisis". Revista Nueva Sociedad nº 128. Caracas, 1993.

TOUSSAINT, ERIC. y ZACHARIE, ARNAUD. *Le bateau ivre de la mondialisation*. Ediciones Syllepse. Bruxelles, 2000.

URNG. *Guatemala, propuesta a la sociedad*. Abril 1995

UTZIG, J. E. (1999). 'La Izquierda en los Gobiernos Locales: El caso de Porto Alegre'. En B. Stolorow (ed.) *Gobiernos de Izquierda en América Latina: El Desafío del Cambio*. México: UAM Xochimilco y Plaza y Valdés SA.

VALENZUELA, JUAN, *Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile*, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile, 1997.

VALENZUELA, ARTURO, *El quiebre de la democracia en Chile*, FLACSO, Santiago de Chile, 1998.

VARGAS VELÁSQUEZ, ALEJO, *Participación social, planeación y desarrollo*, Universidad Nacional, Bogotá, 1994.

VARIOS AUTORES, *Políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica* (1997) FLACSO.

VARIOS, *Participación ciudadana para la buena gestión, modelos y formas de aplicación en Nicaragua*, Fundación Konrad Adenauer, Seminario Taller de formación de capacitadores. Contraloría de la República, Managua, 1998.

VELIZ, CLAUDIO, *La tradición centralista en América Latina*. Ed. ARIEL. España, 1980.

VENECIANO, ALICIA, "La participación en la descentralización del Gobierno de Montevideo". En Evaluación de 10 años de gobierno de izquierda y reflexiones para América Latina. Revista Gestión nº 2. Buenos Aires, 2001.

VIEJO TOPO nº146-47. Barcelona.

VILAS, CARLOS, *Latinoamérica en el nuevo orden mundial*, UNAM, México, 1994.

VILAS, CARLOS, *Revoluciones: economía y conciencia política*. UNAM. México, 1994.

ZAMORA, RUBEN. Conferencia dictada en el Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos. San Salvador, 1998.

ZICCARDI, A. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. México, 1998.