

Nuevos espacios democráticos: participación popular y gobiernos locales

Salvador Orlando Alfaro*

A pesar de su popularidad en la industria del desarrollo, importantes problemáticas como la participación a nivel local o la descentralización política son relativamente novedosas en el contexto latinoamericano (las preocupaciones sobre las mismas comenzaron a ser expresadas principalmente en los noventa). Según algunos estudios (Escobar-Lemmon, 2000), esto puede atribuirse principalmente a los siguientes factores: falta de protagonismo de los gobiernos locales en la región, abrumadora presencia de Estados fuertemente centralizados y la relativa debilidad de la sociedad civil. Varios procesos contribuyen a explicar por qué este panorama comenzó a cambiar desde hace algunos años. Por una parte, los cambios democráticos experimentados en la mayoría de los países latinoamericanos en las últimas dos décadas fueron acompañados por un resurgimiento de la protesta popular contra los gobiernos autoritarios existentes (Schmitter y O'Donnell, 1986). Muchos de los movimientos de protesta que se originaron en los sectores populares urbanos, especialmente en los países del Cono Sur y con fuerte presencia de sectores del campo en Centroamérica, exhibieron una variedad de prácticas sociales y culturales novedosas en claro contraste con los patrones de conducta política establecidos por las tradiciones clientelistas y autoritarias (Escobar y Álvarez, 1992). El vigor de estos movimientos, que han iluminado el proceso actual de recomposición y organización social impulsados a niveles de base, ha motivado a muchos observadores a percibir en ellos una de las condiciones fundamentales para el desarrollo y fortalecimiento de la sociedad civil; así también como un recurso crucial

* Profesor Asistente del Departamento de Sociología y Estudios Sociales, Universidad de Regina, Canadá. Correo electrónico: salvador.alfaro@uregina.ca.

para la democratización y sustentabilidad del sistema político en la región.

En este contexto, las posiciones que planteaban que los movimientos populares podrían ser instrumentales en la democratización de los regímenes autoritarios precedentes, recibieron un mayor empuje cuando se evidenció que la institucionalidad de los nuevos regímenes era extremadamente frágil y que la anunciada democratización caminaba a pasos muy lentos, y que además no podía asegurarse su continuidad. En vista de estas “deficiencias”, se esperaba de alguna manera que existiese la posibilidad de contribuir al potencial democrático de la sociedad civil a través de conectar los movimientos populares con el sistema político. El aumento en la popularidad de los procesos de descentralización y del papel que los gobiernos locales podrían jugar, dio lugar a afirmar que las municipalidades podrían constituirse en un vehículo ideal para implementar este tipo de proyectos dada su proximidad a la población y a su función de puente entre el Estado y la sociedad civil.

Actualmente, se puede afirmar que la mayor parte de las expectativas que se crearon en ese momento no han sido satisfechas por dos razones principales. La primera, no se le ha prestado suficiente atención al hecho de que cualquier aumento en la participación popular inevitablemente plantea el problema de la gobernanza política, o en otras palabras, una redefinición en la práctica del poder. Es decir, el aumento en la participación puede muy bien intensificar las demandas por una distribución más equitativa de los recursos económicos y de la satisfacción de necesidades sociales y económicas básicas, e incluso puede llevar a plantear propuestas de cambios políticos fundamentales que podrían amenazar la estabilidad de los regímenes.

La segunda razón es que los obstáculos existentes tienden a ser subestimados. Los

esquemas de descentralización son a menudo frenados por la falta de voluntad de los gobiernos centrales de entregar o compartir algunas de sus prerrogativas. Como resultado, dichos esquemas, con algunas notables excepciones, se limitan a ser expresiones de desconcentración promovidos por las instancias administrativas centrales. Incluso las iniciativas de descentralización que son diseñadas para devolver el poder a los gobiernos locales y regionales pueden generar resultados no esperados, en el sentido de fortalecer a los grupos dominantes tradicionales que, lógicamente, no tendrían un interés verdadero en ampliar la participación de los sectores populares.

Relacionado con lo anterior, y aun de mayor importancia, los grupos dominantes, los gobiernos locales y otros actores que operan en los escenarios locales, como los partidos políticos e incluso algunas ONG, considerarían cooptar los movimientos populares para impulsar sus propias agendas. Las posibilidades de que esto ocurra son muchas y preocupantes: los movimientos populares se convertirían en dependientes de los recursos que les proporcionara alguna organización o establecerían relaciones de clientelismo político con uno o varios actores para satisfacer sus demandas, y de esa forma estarían comprometiendo su autonomía.

Las problemáticas planteadas han sido objeto de diversos análisis; sin embargo, hasta la fecha, no se han elaborado respuestas satisfactorias. De hecho, los estudios existentes puntualizan un viejo problema que los movimientos populares y otros movimientos sociales confrontan: el dilema de ser autónomos¹ o cooptados. Este dilema puede brevemente plantearse así: ¿deberían los movimientos limitarse a aplicar presiones al sistema político desde fuera, manteniendo al mismo tiempo su distancia de los otros actores con el objeto de preservar su autonomía, o deberían tomar ventaja de las oportunidades de participar en

1. El término “autonomía” es entendido en el sentido de una autonomía relativa; es decir, como el margen de maniobra suficiente que les posibilite a los movimientos populares resguardar sus propias identidades y prácticas, y que al mismo tiempo les permita mantener relaciones con otros actores o instancias políticas (Hellman, 1992).

las instituciones políticas y forjar alianzas con otros actores con el objeto de maximizar su impacto, pero al mismo tiempo corriendo el riesgo de ser cooptados?

Por supuesto, no existen respuestas completamente satisfactorias a esta interrogante. Lo que se argumentará a continuación es que la participación popular a nivel local se lleva a cabo en un ambiente muy complejo lleno de dificultades. En consecuencia, los movimientos populares que participan en las instituciones políticas locales tienen que ser muy cuidadosos cuando decidan sus cursos de acción si, desde luego, desean lograr sus objetivos y mantener su autonomía. En este sentido, en el presente trabajo se plantea que para lograr lo anterior, los movimientos populares tendrían que realizar múltiples alianzas con una amplia variedad de actores; ello como un componente importante de una estrategia que busque fortalecer su papel en los procesos de cambio social. Con base en lo anterior, el principal objetivo de este trabajo será explorar las condiciones en las cuales los procesos de descentralización y los gobiernos locales pueden constituirse en vehículos para el cambio democrático y la sustentabilidad política en la sociedad del riesgo latinoamericana (Alfaro, 2004 y 2005).

Tomando como sustento analítico algunos elementos de la teoría política del desarrollo, el trabajo se estructura del siguiente modo: después de ofrecer una breve evaluación crítica de los enfoques más relevantes sobre la descentralización política, se propondrá un “inventario” de posibles cursos de acción que podrían adoptar los movimientos populares locales para el logro de sus objetivos, así como también para que puedan influir positivamente en los procesos de cambios democráticos en la región. Se espera que el análisis presentado pueda sugerir hipótesis de investigación y constituir un marco para posteriores estudios de caso o análisis comparativos.

1. Descentralización y participación popular a nivel local

Antes de continuar, resulta conveniente darle una mirada a la noción de participación

popular. Por lo general, los estudios académicos distinguen dos usos diferentes del término (Fadda, 1988; Midgley, 1986). El primer enfoque define la participación popular como un medio para el logro de un fin; es decir, como un instrumento para incrementar la efectividad y la eficiencia de los proyectos de desarrollo, los programas de obras públicas y otras iniciativas similares. El segundo caracteriza la participación en un sentido diferente: como un fin en sí mismo. Así, por ejemplo, para Stiefel y Pearse, la participación debe ser concebida como “los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas de parte de los grupos y movimientos que han sido excluidos de dicho control” (Stiefel y Pearse, 1982, p. 46). En otras palabras, la participación popular es interpretada como un instrumento político para el empoderamiento de los grupos populares.

De hecho, lo que distingue a estos dos puntos de vista es la importancia que se le brinda al grado de poder que tienen en la toma de decisiones los agentes de la participación popular. Los enfoques pragmáticos basados en una concepción liberal-intervencionista, que ven la participación en una relación de medios a fines, a menudo limitan el alcance de la participación popular a la realización de consultas para obtener información sobre las necesidades y preocupaciones de las comunidades, mientras que los proyectos y programas son planeados, ejecutados y más tarde evaluados por otros.

Los enfoques alternativos o políticos, por otra parte, expanden la esfera de la participación popular a las etapas de planificación y evaluación de los proyectos, insistiendo a la vez que la participación popular tiene que incluir en forma comprensiva la participación en el proceso de toma de decisiones en cada una de las etapas del proyecto. El involucramiento directo de los movimientos populares y otros agentes de la participación popular en los procesos de toma de decisión se pretende que tenga una influencia democrática en otros actores, particularmente en las instituciones políticas. En el mismo sentido, se espera que

el movimiento popular pueda beneficiarse de dicho involucramiento y que además esto le permita fortalecer sus propias estructuras organizacionales.

Ambos puntos de vista sobre la participación popular han tenido una influencia significativa en los estudios sobre descentralización. A pesar de que sus posiciones no son del todo excluyentes, las dos conducen a diferentes interpretaciones sobre el papel que juega la participación popular a nivel local. Esta temática es lo que se discute a continuación.

2. El enfoque liberal-intervencionista de la descentralización

Este enfoque estudia el problema de la participación popular en los gobiernos locales en el contexto de los procesos de descentralización (Rondinelli, 1990). En primer lugar, intenta estudiar cómo la descentralización puede contribuir al desarrollo local y regional, y específicamente cómo la descentralización puede mejorar el aprovisionamiento y el mantenimiento de los servicios e infraestructuras públicas en los países en desarrollo (Rondinelli *et al.*, 1989, p. 57). Esencialmente, este enfoque visualiza la descentralización como una herramienta de política que puede ser utilizada por los Gobiernos —es de hacer notar que, en la actualidad, esta estrategia es una pieza significativa integrada en la mayoría de proyectos de desarrollo financiados por organismos internacionales en los países de la periferia—. Sin embargo, a pesar del hecho de que la mayoría de estos análisis efectivamente adoptan una perspectiva verticalista, al mismo tiempo consideran la participación popular como crucial para que la descentralización pueda lograr sus fines.

En este contexto, se enfatiza que las organizaciones locales de carácter voluntario necesitan jugar un papel significativo para que los programas que incluyen la descentralización sean fructíferos. Además de movilizar recursos locales, estas organizaciones son consideradas importantes intermediarias entre el Estado y las poblaciones locales, ya que son depositarias de valiosa información acerca de las comunidades

sujetas a este tipo intervenciones. La información obtenida permitiría a los tomadores de decisión enfocar mejor las medidas de política. Por lo tanto, a los personeros gubernamentales que están a cargo de los programas de descentralización se les aconseja obtener el apoyo de las organizaciones locales para que las políticas puedan ser adaptadas de acuerdo a las circunstancias (Cheema, 1983).

El contexto político en el que los procesos de descentralización se llevan a cabo no es completamente desechado por parte de este enfoque; pero esta actitud está definida por criterios técnicos-espaciales y administrativos (Rondinelli, 1990, p. 496). La preocupación de esta perspectiva con los aspectos prácticos de la descentralización refleja una creencia fundamental de su parte: que son las imperfecciones en la planeación y ejecución de los programas de descentralización, no las condiciones sociales, económicas, culturales o políticas en que los programas se ejecutan, las que finalmente determinan sus logros o fracasos.

El énfasis que manifiesta el enfoque liberal-intervencionista en el diseño e implementación de los programas de descentralización se expresa con mayor claridad en los intentos ambiciosos de Rondinelli y sus colegas de desarrollar un marco interpretativo de “economía política” de la descentralización (Rondinelli *et al.*, 1989). En concreto, lo que ellos proponen es un metaenfoque de la descentralización, en el sentido de un modelo universal que pueda ser utilizado para diseñar e implementar programas de descentralización, como instrumento para asesorar a los gobiernos, independientemente del contexto político, social y económico específico.

Los diferentes estudios sobre la descentralización inspirados en este enfoque, en la mayoría de los casos bajo los auspicios de organismos internacionales, tienen el mérito de haber acumulado una rica información empírica de los problemas prácticos y de los obstáculos que los programas de descentralización pueden encontrar en su ejecución. Pero, como numerosos críticos lo han puntualizado, el enfoque liberal-intervencionista no le presta

la importancia debida al impacto que tiene lo político en la descentralización, ya que relegan lo político a un estatus de “variable ambiental”. El hecho de separar un instrumento de política (que es definido por criterios técnicos) de la política y otras “variables ambientales” es a todas luces incorrecto. La descentralización por definición es política, pues tiene que ver con “la distribución territorial del poder” (Smith, 1985) y al final afecta al poder relativo de las diferentes clases y grupos sociales. En consecuencia, todos los posibles resultados de los procesos de descentralización son de naturaleza política, ya sea que se busque el empoderamiento de sectores populares, el fortalecimiento de los aparatos del gobierno central —vía una mejora de su eficiencia administrativa— o el fortalecimiento de los grupos dominantes locales.

El énfasis de este enfoque en los problemas prácticos del diseño e implementación de programas, y su negligencia en considerar el contexto político de los procesos de descentralización, tiene un profundo impacto en su tratamiento del problema de la participación popular. Como ya se ha indicado, de acuerdo a este enfoque la participación popular tiene un importante papel que jugar, pero es en el mejor de los casos uno de carácter instrumental: importante en la medida que facilita los esquemas de descentralización que son planeados y ejecutados desde arriba. Concebida de esta manera, la participación popular puede fácilmente limitarse y controlarse; por tanto, se puede asumir, siguiendo la lógica del enfoque, que pueden existir aperturas para la descentralización y la participación popular bajo cualquier tipo de régimen debido a los beneficios de estas políticas en relación a la eficiencia, la estabilidad política, el crecimiento

económico, etc.² Por las mismas razones, sin embargo, es difícil visualizar cómo este tipo de descentralización podría “fortalecer la capacidad administrativa, y eventualmente la influencia política, de una considerable cantidad de organizaciones en los países en desarrollo [...] lo cual puede crear un potencial para la participación más amplia en los procesos económicos y políticos” (Rondinelli, 1990, p. 496). En todo caso, para que la descentralización tenga dicho impacto es necesario tomar en cuenta sus implicaciones políticas, las cuales este enfoque se esfuerza en ignorar. El segundo enfoque, al contrario, asegura proporcionar una visión alternativa.

3. El enfoque político de la descentralización

En la medida que el enfoque liberal-intervencionista tiende a desechar las implicaciones políticas de la descentralización y hace énfasis en los aspectos más inmediatos del diseño y la implementación de las políticas, el segundo enfoque (Borja, 1988 y 1989; y Castells y Borja, 1988) coloca los aspectos políticos de la descentralización en el centro de sus análisis³. Este enfoque percibe la descentralización como un vehículo para la reforma política o, en términos más precisos, como un medio para democratizar el aparato de Estado, el cual se considera como el principal obstáculo en el camino a la democracia completa. A pesar de tomar en cuenta el relativo progreso de los procesos democráticos liberales en los países latinoamericanos, el enfoque político argumenta que el Estado es, en términos generales, altamente centralizado y excluyente. Por lo tanto, la democracia representativa corre el riesgo de ser una mera formalidad sin sentido, ya que el

2. Es importante indicar que la mayor parte de los que han contribuido a articular este enfoque son analistas y expertos afiliados a organismos internacionales. Por lo tanto, tienen obvias limitaciones para expresar abiertamente sus puntos de vista personales, los que podrían ser considerados como intromisiones en los asuntos internos de los países receptores de la ayuda internacional.
3. Desde una perspectiva teórica, el enfoque político consiste en una interesante mezcla de ideas tomadas del pensamiento liberal del siglo XIX sobre la democracia y el gobierno local (Smith, 1985), como también de las ideas desarrolladas por teorías más recientes sobre movimientos sociales y populares. Este enfoque comparte algunas de las preocupaciones del liberalismo clásico, como la integración y la estabilidad; sin embargo, lo trasciende al asignar un papel relevante a la acción colectiva (Borja, 1989; Castells y Borja, 1988, p. 4).

aparato de Estado es utilizado tanto para perpetuar las relaciones de poder existentes, como para mantener las desigualdades económicas, sociales y regionales. Con la descentralización del aparato de Estado y la apertura de nuevos canales para promover la participación popular al interior del sistema político, este enfoque intenta dimensionar el potencial democrático representado por los movimientos locales y regionales que operan al nivel de la sociedad civil. Lo que puede crear, según su punto de vista, las condiciones que posibiliten no solamente balancear las condiciones de los diferentes espacios locales, sino también crear las bases necesarias para la generación de procesos de empoderamiento de los sectores sociales históricamente excluidos.

Existen dos caminos mediante los cuales la descentralización podría lograr estas metas (Borja, 1988, pp. 47-48). En primer lugar, la descentralización del aparato de Estado despejaría el camino para una profunda reforma administrativa mediante la cual los poderes, así como los recursos, serían devueltos de las instancias centrales a las instancias inferiores del gobierno. Como resultado, la dependencia de los gobiernos locales con respecto al gobierno central tendería a disminuir y los primeros serían capaces de identificar y satisfacer sus propias iniciativas. Asimismo, uno de los logros más importantes sería una mayor eficiencia administrativa, ya que se considera que los niveles inferiores del gobierno están más aptos que las altas esferas gubernamentales para identificar los problemas y necesidades existentes de las comunidades locales. Incluso, dada su relativa proximidad a la población, los gobiernos locales pueden ser sujetos a mayores niveles de fiscalización y control ciudadano.

En segundo lugar, la descentralización podría crear nuevas avenidas para la participación popular directa a nivel de las bases, y de ese modo darle un giro diferente a la participación electoral. El establecimiento de estos nuevos canales para la participación popular (que puede abarcar desde los simples mecanismos de consulta hasta la elaboración de esquemas de control conjunto y de los procesos en la toma de decisiones) tendría

importantes implicaciones. Por un lado, nuevas aperturas para la participación popular servirían como un medio para la inclusión de los grupos populares al sistema político —proporcionando una base sólida para la práctica democrática—, cuyo resultado potencial sería fortalecer la estabilidad política. Por otro lado, los nuevos mecanismos de participación permitirían obtener insumos más directos del movimiento popular y de otros movimientos sociales (Borja, 1989, p. 72).

Considerando el carácter participativo y democrático de la mayoría de estos movimientos, su participación en las instituciones locales tendría una influencia positiva en los procesos administrativos y sería una alternativa saludable a las tradicionales tendencias antidemocráticas existentes (el autoritarismo, el clientelismo y la corrupción, para mencionar las prácticas más conocidas). Dentro de este esquema, los gobiernos locales juegan un papel fundamental, pues constituyen una especie de “lugar de reuniones” entre el Estado y la sociedad civil. La apertura de espacios a las demandas de participación, democracia e igualdades locales provenientes de la sociedad civil proporciona nuevos canales institucionales para acomodar estas demandas. Por lo tanto, se afirma, los gobiernos locales son el sitio ideal donde un “nuevo contrato social” (Boisier, 1987, p. 134) entre el Estado y la sociedad civil puede ser negociado.

Obviamente, la descentralización concebida de este modo es un proyecto ambicioso que desafía las relaciones de poder existentes y la distribución de los recursos económicos y sociales establecidos. Al colocar el carácter político de la descentralización en el centro de su análisis, este enfoque indudablemente constituye un significativo avance en relación al enfoque liberal-intervencionista. Además, el enfoque alternativo va más allá al darle un mayor énfasis a los obstáculos políticos que abruma o deforman los esquemas de descentralización (Borja, 1988, pp. 48-49). Lamentablemente, no indican en sus argumentos cómo estos obstáculos pueden realmente ser superados.

Por otra parte, a pesar de su innegable contribución, este enfoque ha sido criticado por su tendencia a idealizar a las comunidades locales, sin tomar en cuenta que la mayoría de ellas se caracterizan por poseer diferencias y contradicciones reales tanto en el plano social como en el político (De Mattos, 1989, pp. 124-125), así como también por las limitaciones que se expresan en su tratamiento del contexto político de la descentralización. Para De Mattos, quien elabora un resumen de este tipo de críticas, el enfoque político corre el riesgo de caer víctima del mismo fetichismo institucional que está presente en el enfoque liberal-intervencionista, pues también ignora el hecho de que las reformas políticas-administrativas no pueden por sí mismas cambiar las relaciones de poder socioeconómico y político de las sociedades en las que este tipo de iniciativas son impulsadas (De Mattos, 1989, p. 29).

Los críticos ofrecen dos opciones para enfrentar estos problemas. Por un lado, afirman que el contenido político de la descentralización necesita hacerse más explícito; en otras palabras, debe distanciarse de los puntos de vista que absolutizan las reformas administrativas. Por otro lado, plantean vincular en forma más directa la descentralización al logro de un aumento de la participación y el empoderamiento de los grupos populares (Slater, 1989, p. 522). Adicionalmente, y aun más importante, la descentralización tendría que ser incorporada a un proyecto político global diseñado para promover los intereses de los grupos populares, lo que implica tener la capacidad de proponer una alternativa política al proyecto neoliberal y a otros proyectos conservadores (Coraggio, 1989, p. 520). En términos más concretos, esto significa que la izquierda y otros grupos políticos progresistas tendrían que ser los conductores de la lucha por la descentralización política, y que los movimientos locales y regionales serían una fuerza fundamental en una amplia alianza de partidos y grupos populares y progresistas. Estas dinámicas organizativas tendrían que ser incorporadas a un proyecto político de la izquierda, el cual con frecuencia es denominado como democracia popular o autogobierno popular.

La idea de una coalición entre movimientos populares locales y regionales y la izquierda política tiene un obvio atractivo por varias razones. En primer lugar, si la descentralización es en verdad una tarea política que desafía las formas existentes de distribución de poder y de recursos, de igual manera que cuestiona el control del aparato central del Estado en manos de los grupos dominantes tradicionales, sería difícil concebir cómo podría lograr sus metas sin el apoyo político de las altas esferas gubernamentales. Los movimientos locales y regionales por sí solos no tienen la influencia suficiente, y una alianza política con la izquierda —u otros partidos políticos—, por lo tanto, se convierte en una necesidad. De hecho, dicha alianza podría muy bien ser la única forma de prevenir que los grupos económicos dominantes y las élites políticas obstaculicen los esquemas de descentralización o que los mismos sean desnaturalizados o utilizados para otros propósitos.

En segundo lugar, la idea de integrar los movimientos populares en una alianza política bajo el liderazgo de la izquierda evidencia la importancia de los partidos políticos como vínculo entre el sistema político y los movimientos sociales que operan a nivel de la sociedad civil. Particularmente en el contexto latinoamericano, los movimientos populares locales a menudo emergen como una reacción a preocupaciones inmediatas y coyunturales, y por lo tanto, sus niveles de continuidad organizativa y coherencia programática son muy limitados. Como consecuencia, muchos de ellos no han sido capaces de generar niveles de cooperación o de identificar un conjunto de objetivos que puedan ser compartidos por los diversos movimientos sociales. Los partidos políticos, al contrario, tienen la habilidad de divisar e implementar estrategias políticas, lo que les posibilitaría articular las preocupaciones de estos movimientos y llevarlas a la arena política.

Finalmente, la izquierda política pareciera ser el aliado más idóneo de los movimientos populares. La coincidencia en las metas de los respectivos miembros de la alianza y la unión

de sus fuerzas no solamente fortalecería a la izquierda política, sino que darían mayor impulso a la participación popular. Fortalecidos por este apoyo político, los movimientos sociales estarían en una posición de ampliar los espacios existentes o incluso crear el espacio institucional que se necesita para implementar las reformas y superar la resistencia política a los procesos de descentralización. Y más aún, dadas las transformaciones experimentadas por la izquierda política en las últimas décadas (Carr y Ellner, 1993), estas organizaciones estarían potencialmente dispuestas a crear nuevos mecanismos para la participación popular y tolerar, e incluso estimular, una mayor participación y un papel más independiente de los movimientos populares.

4. Movimientos populares locales y algunos cursos de acción

Una primera conclusión que se puede extraer de lo antes expuesto es que ninguno de los dos enfoques proporciona una respuesta satisfactoria a la pregunta básica planteada en la introducción del presente trabajo. En otras palabras, ninguno de los enfoques analizados en las secciones anteriores explica satisfactoriamente en qué tipo de escenario la descentralización política puede realmente crear una amplia apertura para la participación local y, por lo tanto, contribuir a la democratización de las instituciones políticas.

Por supuesto, esto no quiere decir que los enfoques vistos no puedan contribuir al estudio de la problemática. El enfoque liberal-intervencionista tiene el innegable mérito de mostrar las múltiples maneras en las que la descentralización política puede proporcionar a las instituciones políticas, programas de obras públicas, proyectos de desarrollo y mecanismos de acción más eficientes y efectivos. En el mismo sentido, apoyado por una gran cantidad de investigaciones empíricas, este enfoque describe las diferentes y variadas dificultades que los programas de descentralización enfrentan en su ejecución y elabora algunas propuestas interesantes para su superación. Sin embargo, el enfoque liberal-intervencionista no es capaz

de explicar por qué y cómo el contexto político en el que estos programas se llevan a cabo afecta sus logros o fracasos.

El enfoque político, por su parte, tiene su punto fuerte en proponer pasos concretos para que la descentralización pueda no solo aportar eficiencia y efectividad a las instituciones políticas, sino también propiciar que sean portadoras de respuestas a las preocupaciones populares. El hecho de ubicar el contexto político de la descentralización como elemento central de su análisis, le permite a este enfoque dimensionar el papel crucial que los movimientos populares podrían jugar en el proceso y argumentar convincentemente sobre la importancia de otros actores como aliados indispensables. Sin embargo, el punto fuerte de este enfoque es a su vez su debilidad más importante. El problema es que el enfoque político no tiene la capacidad de explicar la naturaleza conflictiva de las relaciones entre el movimiento popular y sus diferentes aliados, y por lo tanto, tiende a subestimar los riesgos que este tipo de alianzas podría ejercer sobre la autonomía de los movimientos. Una vez cooptados y absorbidos en los proyectos políticos de sus aliados, los movimientos populares perderían mucho de su potencial en los procesos de transformación democrática.

Todo lo anterior nos lleva a plantear que los movimientos populares todavía encaran el viejo dilema: autonomía o cooptación. En tal sentido, los procesos de transición democrática en Latinoamérica y el aumento en la popularidad de la descentralización política en la región no han impactado lo suficiente para cambiar el statu quo; sin embargo, como un factor positivo en este contexto, se puede plantear que diversos movimientos populares han ampliado sus propios espacios de maniobra. Para explorar con más detalles esta problemática, a continuación se discuten los lineamientos básicos de un inventario de posibles cursos de acción para los movimientos populares.

En la actualidad, los movimientos populares tienen a su disposición cuatro opciones básicas con respecto a su participación en el ámbito político local. De entrada, es necesario

aclarar que se trata de un proceso por demás complejo, y que estas opciones no operan de forma aislada, sino de manera articulada. No obstante, por fines analíticos, resulta fructífero distinguirlas, pues sus fundamentos son claramente distintos.

En primer lugar, considerando que la independencia total y la construcción de un proyecto social autónomo de las organizaciones sociales con bases locales han probado ser no factibles políticamente, estos movimientos no tendrían como objetivo prioritario una participación institucional o el establecimiento de alianzas con otros actores; por el contrario, sus esfuerzos irían enfocados a ejercer presión desde fuera sobre las instituciones estatales. En la mayoría de los casos, esto podría tomar la forma de marchas y otras movilizaciones de masas; al menos en teoría, también podría tomar la forma de campañas de relaciones públicas y acciones similares a fin de influir en la opinión pública. En este sentido, los contactos con otros actores serían restringidos, con la posible excepción del establecimiento de vínculos con otros movimientos populares y el desarrollo de esfuerzos en la organización de campañas y estrategias conjuntas.

La principal ventaja de esta estrategia en relación a la participación institucional es que facilitaría la defensa de la autonomía del movimiento popular, ya que al evitar los contactos orgánicos con otros actores, las posibilidades de cooptación serían mínimas. Por la misma razón, sin embargo, los frutos de dicha estrategia serían en todo caso muy limitados, ya sea porque el movimiento popular aislado sería muy débil para extraer concesiones sustanciales al Estado, o porque podría ser reprimido fácilmente si sus protestas se radicalizaran. Al respecto, Castells (1983, pp. 196-197) muestra cómo el relativo aislamiento de un movimiento popular puede limitar sus logros, a pesar de poseer un impresionante nivel de organización interna y de mostrar una capacidad de explotar las contradicciones de las élites gobernantes. En definitiva, la estrategia que coloca demasiado énfasis en la movilización fuera del sistema político y que no toma en cuenta la

relación entre el movimiento popular y otros actores, tiende a marginar y aislar estos esfuerzos de organización popular. Tal estrategia, pues, impediría a estos movimientos influir en la democratización de las instituciones políticas locales o en otros actores políticos.

Una segunda opción sería que los movimientos populares locales intenten penetrar en los partidos políticos y/o las instituciones del Estado para influir desde dentro. Si se lograra tal objetivo, esta estrategia posibilitaría que algunos representantes del movimiento popular pudieran acceder a posiciones de liderazgo dentro del sistema político. Esto a su vez crearía la posibilidad de obtener recursos e incluso influir para lograr cambios institucionales. Este ha sido el caso, por ejemplo, de varios movimientos de vecinos en la región (Manwaring, 1989, p. 89). Sin embargo, existen algunos problemas en relación a esta estrategia.

A nivel general, los dirigentes del movimiento popular corren el riesgo de perder contacto con sus bases, y con frecuencia encontrarían difícil manejar las diferentes y —en ocasiones— contradictorias lealtades a su movimiento, al partido político y/o a su cargo público. En concreto, estos dirigentes podrían ser fácilmente cooptables y de este modo facilitarían la integración de sus organizaciones a las estructuras políticas clientelistas. Este ha sido el caso de varias asociaciones de vecinos que tuvieron un acercamiento muy estrecho con partidos políticos y que jugaron un importante papel en apoyar candidatos que fueron electos a concejos municipales (Herzer y Pirez, 1991, p. 85). Como resultado, estas asociaciones obtuvieron ciertos beneficios del Estado vía las autoridades municipales. Pero, al mismo tiempo, fueron reducidas a una posición de beneficiarios dependientes, ya que en realidad los partidos políticos y algunos concejales mantenían el control del proceso. En este sentido, podría plantearse que la estrecha relación entre los movimientos de vecinos y los partidos políticos produjo una reducción en la influencia del movimiento popular en el sistema político. Por ello, la estrategia que se imponga como meta influir en las políticas de

las instituciones del Estado o de los partidos políticos a través de ubicar estratégicamente a dirigentes del movimiento popular en su interior, ciertamente tiene sus límites.

Para superar estas limitaciones, los movimientos populares locales podrían formar una amplia alianza con otros actores, particularmente con las izquierdas políticas. En oposición al enfoque anterior, dicha alianza podría darle prioridad fundamental al papel específico que jugarían los miembros de la alianza, y no al de algunos dirigentes. En términos más claros, el rol principal de las izquierdas políticas en la alianza —especialmente donde existan gobiernos locales administrados por partidos de izquierda— sería crear y expandir las oportunidades institucionales para que la participación popular sea efectiva, y brindarle, asimismo, un reconocimiento real a las demandas del movimiento en la arena política. Por su parte, los movimientos populares apoyarían a los partidos de la izquierda política y utilizarían los espacios logrados con ese apoyo para involucrarse en la planificación y ejecución de las políticas locales. A manera de ejemplo, se podría mencionar su participación en el manejo de algunos programas municipales como salud, educación, vivienda, medio ambiente y otros similares (Winn, 1995).

A pesar de las ventajas obvias para ambas partes, este tercer curso de acción también acarrea algunos riesgos significativos, particularmente para los movimientos locales. Un factor a tomar en cuenta es que en el pasado algunos partidos de izquierda han intentado cooptar y controlar los movimientos populares y transformarlos en bases de apoyo político. Esto significa la creación de condiciones que colocarían al movimiento popular en dependencia directa de los partidos políticos. Como consecuencia, las ganancias que se puedan obtener se desvanecerían cuando estos partidos sean reemplazados por otros, portadores de agendas políticas diferentes.

Para evitar los riesgos derivados de la opción anterior, los movimientos populares locales podrían optar por un cuarto curso de acción. Éste estaría dirigido a la formación de

coaliciones no solamente con un aliado preferido, sino también con otros y variados actores simultáneamente. La ventaja de esta estrategia es que les permitiría ser menos vulnerables de ser cooptados y les proporcionaría algún refugio ante posibles cambios en los destinos políticos de sus respectivos aliados. Obviamente, no todos los aliados potenciales del movimiento popular tienen un interés genuino en promover sus intereses y preocupaciones, pues cada uno de los actores tiene su propia agenda. Por tanto, el éxito de esta estrategia depende de la capacidad del movimiento popular de resistir presiones externas, lo cual requiere el desarrollo de una mayor capacidad de negociación. A pesar de que este requisito puede exceder los alcances de los movimientos, algunos podrían haberse consolidado al punto que perfectamente podrían manejar dichas presiones y utilizar favorablemente los intereses específicos de sus aliados.

Esta última estrategia parece ser la más promisoriosa de las cuatro presentadas. La realización de múltiples alianzas con una variedad de actores se vislumbra como una manera efectiva para resguardar la relativa autonomía de los movimientos populares locales y como un instrumento para maximizar los recursos de los que disponen. Esta estrategia puede, al mismo tiempo, proporcionar grandes oportunidades a la participación popular en condiciones que no les sean del todo favorables. Finalmente, los movimientos populares tienen que demostrar que no han perdido su principal fortaleza: si desean proteger su propia integridad y autonomía, y ejercer efectivamente una influencia democratizadora en otros actores y en su entorno institucional, tienen que fortalecer sus identidades y prácticas colectivas, y demostrar una gran capacidad de accionar conjunto y de unificación alrededor de preocupaciones colectivas.

Referencias bibliográficas

Alfaro, S. O. (2004). *Institutions and Sustainability*. CPRC Papers. Regina: Canadian Plains Research Centre.

- Alfaro, S. O. (2005). "Medio Ambiente, sustentabilidad y ciudadanía", *Realidad*, 106, pp. 667-688.
- Boisier, S. (1987). "Decentralization and Regional Development in Latin America Today", *CEPAL Review*, 31, pp. 133-144.
- Borja, J. (1988). "La descentralización: un tema difuso y confuso". En Nohlen, D. (ed.). *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, pp. 23-40.
- Borja, J. (1989). "Descentralización del Estado: balance crítico y cuestiones de método". En Borja, J. (ed.). *Estado, descentralización y democracia*. Bogotá: Ed. Foro Nacional por Colombia, pp. 70-92.
- Cardoso, R. (1992). "Popular Movements in the Context of the Consolidation of Democracy in Brazil". En Escobar, A. y Álvarez, S. (eds.). *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy*. Colorado: Westview Press, pp. 291-302.
- Carr, B. y Ellner, S. (eds.) (1993). *The Latin America Left: From the fall of Allende to Perestroika*. Colorado: Westview Press.
- Castells, M. (1983). *The City and the Grassroots*. California: University of California Press.
- Castells, M. y Borja, J. (1988). "Urbanización y democracia local en América Latina". En Castells, M. et al. *La ciudad de la democracia*. Santiago de Chile: Vector, pp. 7-75.
- Cheema, G. S. (1983). "The Role of Voluntary Organizations". En Cheema, G. S. y Rondinelli, D. (eds.). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. California: Sage Publications, pp. 203-229.
- Coraggio, J. L. (1989). "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular". En Laurelli, E. y Roffman, A. (eds.). *Descentralización del Estado: Requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, pp. 491-522.
- Escobar, A. y Álvarez, S. (eds.) (1992). *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy*. Colorado: Westview Press.
- Escobar-Lemmon, M. (2000). *The Causes of the Process of Decentralization in Latin America*. Tesis doctoral. Universidad de Arizona.
- Fadda, G. (1988). "Revisión crítica del concepto de participación como base para la formulación de un instrumento de análisis", *Urbana*, 9, pp. 109-126.
- Hellman, J. (1992). "The Study of the Social Movements in Latin America and the Question of Autonomy". En Escobar, A. y Álvarez, S. (eds.). *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy*. Colorado: Westview Press.
- Herzer, H. y Pirez, P. (1991). "Municipal Government and Popular Participation in Latin America", *Environment and Urbanization*, Vol. 3, 1, pp. 79-95.
- Mainwaring, S. (1987). "Urban Popular Movements, Identity, and Democratization in Brazil", *Comparative Political Studies*, Vol. 20, 2, pp. 131-159.
- De Mattos, C. (1989). "Falsas expectativas y la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción", *Nueva Sociedad*, 104, pp. 118-133.
- Midgley, J. (1986). "Community Participation: History, Concepts and Controversies". En Midgley, J. (ed.). *Community Participation, Social Development, and the State*. Londres y Nueva York: Methuen, pp. 13-44.
- Rondinelli, D. (1990). "Decentralization, Territorial Power and the State: A critical response", *Development and Change*, Vol. 21, 3, pp. 491-500.
- Rondinelli, D., McCullough, J. y Jonson, R. W. (1989). "Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-Economy Framework", *Development and Change*, Vol. 20, 1, pp. 57-87.

- Samoff, J. (1990). "Decentralization: The Politics of Interventionism", *Development and Change*, Vol. 21, 3, pp. 513-530.
- Schmitter, P. y O'Donnell, G. (1986). "Tentative Conclusions about Uncertain Democracies". En O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (eds.). *Transitions from Authoritarian Rule Part IV*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 48-56.
- Slater, D. (1990). "Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralization", *Development and Change*, Vol. 20, 3, pp. 501-531.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization – The Territorial Dimension of the State*. London: Allen and Unwin.
- Stiefeld, M. y Pearse, A. (1982). "UNRISD's Popular Participation Programme. An Inquiry into Power, Conflict, and Social Change", *Assignment Children*, 59-60, pp. 145-162.
- Winn, P. (1995). "Frente Amplio en Montevideo", *NACLA Report on the Americas*, Vol. 24, 1, pp. 20-26.