

# Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local

Martín Freigedo Peláez\*

## Resumen

El libro *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local. Volumen 1* (2013), coordinado por Gisela Zarembeg, es un ambicioso estudio comparativo sobre los procesos de gobernanza local en cuatro países latinoamericanos: Venezuela, Nicaragua, México y Brasil. A partir de la pregunta: “¿son los espacios de interfaz generadores de redes de participación horizontal, inclusivas y plurales o, por el contrario, son nuevos nombres que esconden viejos mecanismos políticos?”, se analizan diversas experiencias de participación en espacios de interfaz a nivel local.

**Palabras clave:** gobernanza local, participación, América Latina.

## Abstract

The book *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local* (2013), coordinated by Gisela Zarembeg, is an ambitious comparative research of local governance processes in four Latin American countries: Venezuela, Nicaragua, Mexico and Brazil. From the question: “what are the opportunities for network interface generators horizontal participation, inclusive and plural or, in contrast, are new names that hide old political mechanisms?” explores a range of experiences of participation in local space-level interface.

**Keywords:** local governance, participation, Latin America.

El volumen antes citado es un ambicioso estudio comparativo sobre los procesos de gobernanza local en cuatro países latinoamericanos: Venezuela, Nicaragua, México y Brasil. A partir de la pregunta “¿son los espacios de interfaz generadores de redes de participación horizontal, inclusivas y plurales o, por el contrario, son nuevos nombres que esconden viejos mecanismos políticos?”, se analizan diversas

---

\* Candidato a Doctor en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. C.e: [martin.freigedo@flacso.edu.mx](mailto:martin.freigedo@flacso.edu.mx)

experiencias de participación en espacios de interfaz a nivel local, entendiendo éstos como “lugares de contacto entre la sociedad civil y el Estado, espacios que pueden ser de tipo cognoscitivo (compartir información desde el gobierno a la sociedad o viceversa), o bien de carácter político (compartir la toma de decisiones también en los diferentes sentidos Estado-sociedad señalados para la dimensión cognoscitiva)” (Zaremborg, 2013: 14).

Desde el enfoque comparativo que se proponen los autores, logran confrontar de manera exitosa casos que presentan diferencias evidentes entre sí. El hecho de llegar a ciertos consensos teórico-metodológicos entre los investigadores al inicio de este proyecto de volumen colectivo (mostrados de forma precisa en el capítulo introductorio) es el elemento que permitió al grupo de trabajo lograr este objetivo. Pero también, a partir del conocimiento claro de los consensos y disensos que se presentaron en el grupo de trabajo, el lector entiende concretamente el rumbo que ha tomado la investigación y observa los casos en perspectiva comparada.

Por otro lado, los elementos teóricos y empíricos que se desprenden del texto son un aporte sustancial para el estudio de las nuevas formas de participación en América Latina, los cuales contribuyen a ampliar la agenda de investigación sobre el tema. Como señala Philip Oxhorn en el prólogo, “como modelo de investigación comparativa, el proyecto *Redes y jerarquías* influirá sobre cómo los investigadores estudien procesos de democracia participativa en años por venir” (2013: 11).

Para lograr estos cometidos, se analizan ciertos espacios de interfaz, en particular los Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) en Brasil, los Consejos Municipales de Desarrollo Sustentable en México (CMDRS), los Gabinetes de Participación Ciudadana (GPP) en Nicaragua y los Consejos Comunales (CC) de Venezuela. A su vez, se analizan dichas prácticas en seis localidades: región

sisalera de Bahía (Brasil); Oaxaca<sup>1</sup> (México); Nueva Segovia y León (Nicaragua); Zulia y Caracas (Venezuela).

El volumen se divide en cinco secciones, las cuales suman trece capítulos, escritos por dieciséis autores en total. La primera sección está compuesta por tres estudios comparativos, en los que se hace una contextualización sobre la dinámica y los dilemas de gobernabilidad subnacional en América Latina (capítulo de Gerardo Berthin), y se comparan los casos específicos (capítulos de Gisela Zaremborg, así como de Claudia Maldonado y Luis Emilio Martínez).<sup>2</sup>

Las cuatro secciones restantes tienen como objetivo presentar las experiencias de gobernanza en cada uno de los países seleccionados. La lógica y estructura para analizar cada caso es similar: primero, se presenta un capítulo que en realidad es un análisis de contexto, para luego centrarse en los espacios de interfaz ya señalados. Esta lógica de presentación ayuda al lector a conocer primero sobre el proyecto político que está detrás de cada país, la trayectoria histórica en cuanto a participación y las características institucionales; para luego pasar al análisis particular de cada mecanismo de interacción entre la sociedad civil y el Estado.

En primer lugar, se presenta el caso de México (capítulos de José Santos Zavala/Francisco Porras, Felipe J. Hevia y Georgina Caire Martínez);<sup>3</sup> luego el de Venezuela (María Elena León Álvarez/Armando Chaguaceda Noriega y Liza Elena Aceves López/Nydia Lourdes Reyes Rodríguez), para continuar con

---

<sup>1</sup> En el capítulo de Georgina Caire se analizan los CMDRS también para Guanajuato.

<sup>2</sup> En el caso de Zaremborg se analizan los cuatro países; mientras que Maldonado y Martínez se centran en Oaxaca (México) y Zulia (Venezuela)

<sup>3</sup> A diferencia del resto de los casos aquí presentados (con sólo dos capítulos), en el caso de México se presentan tres.

Brasil (con los capítulos de Ildes Ferreira de Oliveira, Gislene Moreira/Eliana Carneiro), culminando con Nicaragua (Silvio Prado y Angie Largaespada).

En lo que resta de esta recensión se presentan, con base en la pregunta que guía la investigación, ciertos patrones comunes y diferentes de los cuatro países analizados que los autores desarrollan en el texto, los cuales son relevantes para entender la gobernanza local en América Latina.

Como patrones comunes se identifican la baja participación ciudadana y la escasa disposición de los gobiernos locales y centrales para generar una autonomía real de la participación en los espacios de interacción. Mientras se muestran las diferencias en los discursos que están detrás de los espacios socioestatales y en los circuitos de representación.

### **Patrones comunes en los casos: la falta de autonomía**

Al parecer, existe un consenso entre los colaboradores en este volumen de que la baja participación está presente en la mayoría de los casos. Para México, el capítulo de Santos y Porras presentan cuatro posibles modelos de gobernanza local que medirían su impacto sobre la hechura de las políticas públicas: “gobernanza jerárquica (alta responsabilidad del gobierno local y baja participación ciudadana); gobernanza descentralizada (baja responsabilidad del gobierno local y baja participación ciudadana); gobernanza social (baja responsabilidad del gobierno local y alta participación ciudadana); gobernanza cooperativa (alta responsabilidad del gobierno local y alta participación ciudadana)” (2012:144). Para estos autores, en el caso mexicano priman los dos primeros modelos, los cuales implican una baja participación ciudadana. A pesar de esto, se destacan algunas experiencias a nivel municipal de gobernanza cooperativa, pero aun así siguen siendo experiencias aisladas y no una tendencia dominante en los municipios mexicanos.

Algo similar concluye Hevia en su capítulo sobre los consejos consultivos impulsados por el Poder Ejecutivo federal mexicano, destacando que, como instancias de incidencia ciudadana, son débiles, y se pregunta cómo fortalecerlos. Según Hevia, cambiar los patrones asociativos y mejorar las políticas públicas para evitar “la intermediación para el acceso de servicios públicos, combatiendo así el clientelismo y el corporativismo autoritarios” (2013: 175) son los dos factores que potenciarían los mecanismos de participación ciudadana.

El caso venezolano no ha mostrado el mismo consenso que el mexicano entre los autores. Las posiciones no son uniformes, y los capítulos —hasta cierto punto contrapuestos— de León Álvarez y Chaguaceda Noriega, por un lado, y las de Aceves López y Reyes Rodríguez, por el otro, son una muestra de esta controversia. León Álvarez y Chaguaceda Noriega destacan que si bien la democracia participativa es uno de los componentes centrales del proyecto político de la izquierda venezolana, los CC son una muestra de que persisten obstáculos para la participación autónoma de la ciudadanía, y “las coincidencias de colonialismo de derecha, basados en la modernización capitalista, el elitismo democrático y un liberalismo positivista y de izquierda, que apuestan por una modernización socialista, un partido único, un Estado y un dogma marxista-leninista, parecen evidentes” (2013: 232).

En contraste, Aceves López y Reyes Rodríguez analizan la forma en que los habitantes de las comunidades se incorporan a los CC, e identifican hasta qué punto dichos espacios han logrado construir un verdadero poder popular. Se subraya que, efectivamente, son instancias “que han servido de marco de actuación a las iniciativas comunitarias de transformación del espacio y de las condiciones de vida de la población” (2013: 249) y que, en consecuencia, los ciudadanos se apropiaron de ese poder, entendiendo por apropiación el “acto de tomar para sí los CC, de aceptar voluntariamente instancias que claramente no fueron organizadas en la comunidad” (2013: 249).

Al igual que Venezuela, Brasil presenta ciertas características particulares que generaron disensos entre los investigadores. Si bien —como señala Zaremborg en la Introducción— “el caso aparecía en principio mostrando ventajas importantes en cuanto a la horizontalidad de las redes” (2013: 25), en comparación con los otros países, y de hecho algunos municipios ofrecen esta característica, se presentan experiencias en las que la participación es limitada.

El capítulo de Ferreira de Oliveira muestra las dificultades para consolidar una mayor participación. Él analiza el funcionamiento de los Consejos Municipales de Gestión en el Territorio de Sisal, en donde se presentan marcadas dificultades operacionales en la funcionalidad, lo que en consecuencia implica una baja participación de los representantes de la sociedad civil en esos espacios. De todas formas, señala que paulatinamente se han ido perpetrando cambios que permiten pensar que “se camina hacia la formación de un ambiente pluralista que procure soluciones a los problemas de la comunidad que restrinja, sobre todo, las iniciativas tendientes a garantizar los intereses personales y privados” (2013: 291).

Este último punto lo retoman Moreira y Carneiro, quienes resaltan que con la llegada del Partido de los Trabajadores al gobierno, se profundizó la participación y los espacios de interfaz con los Consejos Municipales (CMDR) y el espacio de cogestión territorial (Codes-Sical). De todas formas, advierten que, mientras en periodos anteriores la confrontación entre el poder político local y las movilizaciones sociales era evidente y revitalizaba el ejercicio activo de estas últimas, con el nuevo gobierno de izquierda las relaciones se modificaron y los líderes sociales se amalgamaron al poder político. Esto ha generado una serie de “cabos sueltos” que los autores destacan como un problema, ya que ha generado “una élite de participación interna dentro los líderes de los movimientos sociales regionales” (2013: 315) y se han debilitado movimientos históricamente fuertes con el esperado cambio de gobierno y la institucionalización de los procesos participativos.

En segundo lugar, la disposición de los gobiernos para generar una real autonomía en los espacios de interacción es otro de los elementos comunes marcado por los investigadores. El papel que cumplen los gobiernos locales y los obstáculos que éstos generan para fomentar una mejor gobernanza local son destacados en varios de los artículos, como condicionante de una participación autónoma. Como señala Berthin: “En general, la transparencia y la rendición de cuentas, o la planificación participativa tampoco son procedimientos o prácticas arraigadas en la mayoría de los gobiernos subnacionales [...]” (2013: 63). Específicamente, para el caso de México, en el capítulo de Caire Martínez se analizan los factores que reducen la eficiencia de los CMDRS, y demuestra cómo el principal problema que presentan se halla en la superposición de competencias que se da entre estos espacios y las autoridades locales, lo que genera un “corto circuito” que profundiza “la fragmentación entre los temas sociales, de infraestructura y productivos, manteniendo una visión desarticulada de la planeación territorial” (2013: 207). Esta desarticulación no permite una real incidencia en la planificación por parte de la sociedad civil, en consecuencia, “permanece una brecha entre la oferta de programas públicos y la demanda local para el desarrollo rural” (2013: 207).

En el caso venezolano también se manifiesta esta dependencia. Si bien en su trabajo Aceves López y Reyes Rodríguez aluden al importante papel que los CC han significado para profundizar en la participación ciudadana, reconocen que la tendencia centralista de estos espacios ha limitado el horizonte de llegada del poder popular. Para el caso de Brasil, Ferreira señala que los Consejos Municipales de Gestión operan bajo subordinación y control de las autoridades municipales, así como de los aparatos burocráticos locales, impidiendo la activa participación de los representantes de la sociedad civil.

En el caso de Nicaragua, se pone especial atención en la dependencia de la voluntad política. Silvio Prado presenta como capítulo contextual el trabajo titulado “Origen y desempeño de los Comités de Desarrollo Municipal y los Consejos de Poder Ciudadano en Nicaragua”, en el que se comparan ambas modalidades de participación a nivel local. Según Prado, si bien ambas instancias apuestan a dos tipos de participación

ciudadana<sup>4</sup> y surgen en momentos políticos diferentes,<sup>5</sup> el resultado de los mismos es similar: la dependencia de la voluntad política de las autoridades, ya que “la aparente abundancia de modalidades participativas no tienen asegurada su supervivencia a los cambios políticos que entraña un régimen democrático” (2013: 339).

El trabajo de Largaespada refuerza esta idea, al mostrar la escasa autonomía de los Gabinetes de Poder Ciudadano en Nicaragua, aunque resalta que no en todos los municipios es igual. Al analizar la calidad de la participación de estos espacios de interfaz en ocho municipios, la autora identifica dos grupos entre éstos. En el primero la participación es subordinada-instrumental, en donde predomina una lógica vertical de alta dependencia hacia el gobierno central. El segundo grupo lo denomina como de tipo híbrido, puesto que “las demandas si bien se relacionan con la oferta de los programas sociales del gobierno central, no están determinadas únicamente por éstas” (2013: 355). Esta distinción permite observar que, centrando la atención en municipios con características y trayectorias diferentes, se obtienen también tipos de participación que presentan matices y que “no se coinciden con el proyecto político en el que se encuentran inmersas” (2013: 359).

### **Las diferencias en la participación: discursos y circuitos de representación**

En cuanto a las diferencias entre los espacios de interfaz analizados, los discursos detrás de los nuevos mecanismos de interacción muestran orientaciones disímiles. El capítulo de Maldonado y Martínez

---

<sup>4</sup> Mientras los CDM tienden a priorizar la construcción de ciudadanía por medio de procesos de larga maduración, los CPC son mecanismos de corto plazo que favorecen necesidades específicas.

<sup>5</sup> Los CDM tomaron especial fortaleza en 2003 con la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana; mientras que los CPC surgieron en 2007 con la llegada al gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional.

analiza las experiencias de Oaxaca (México) y Zulia (Venezuela) en ese sentido. Para los autores se presentan dos estrategias para darle cauce a una mayor participación, e identifican que el caso de los CMDRS en Oaxaca se orienta hacia un enfoque de política pública, en la que permea un sentido instrumental de la participación (eficacia y transparencia en la provisión de servicios públicos), concluyendo que se da una interacción “carente de sentido y, en muchos casos, simulada” (2013: 132), que solamente busca obtener recursos materiales.

En el caso de los CC venezolanos, la estrategia de la participación está asociada a un discurso político que busca fortalecer la democracia y el empoderamiento de las organizaciones sociales, apelando a la “soberanía popular”. Señalan que, en contraste con lo que sucede en México con los CMDRS, “en el caso de Zulia lo que se observa es un discurso que considera a los CC no sólo un vehículo necesario para la obtención de recursos del Estado, sino una vía necesaria para empoderar a la comunidad y así concretar reformas que el proyecto político exige” (2013: 132).

Por otro lado, el capítulo de Zaremberg demuestra que los circuitos de representación que reflejan los cuatro casos son diferentes, lo que permite entender el alcance real de los espacios socioestatales. Se identifican cinco posibles circuitos de representación. El primero es el clásico circuito que se da en la relación ciudadano y partido: electoral-partidaria (denominado *voto*). Los otros cuatro son circuitos alternos al tradicional, aunque en relación con aquél: el circuito corporativo, que implica la presencia de organizaciones gremiales (denominado *fuera*); el circuito societal-civil, protagonizado por diferentes organizaciones de la sociedad civil (denominado *palabra*); el circuito técnico-burocrático, protagonizado por grupos y técnicos de programas con intereses acotados en el tiempo (circuito denominado *proyecto*) y el circuito popular, protagonizado por lo que se denomina “ciudadanos de a pie” y líderes carismáticos (mencionado como *pueblo*).

A partir de un enfoque de redes, Zaremborg identifica que en los casos analizados los circuitos se muestran de modo disímil, “cada circuito convive de diferentes maneras con el circuito de representación electoral y entre sí” (2013: 103), el siguiente cuadro es ilustrativo de esta situación:

	<i>Voto</i>	<i>Fuerza</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Palabra</i>	<i>Pueblo</i>
<i>Nicaragua</i>	-	+	-	--	+++
<i>Venezuela</i>	-	-	++	--	+++
<i>México</i>	+ -	+++	+++	-	-
<i>Brasil</i>	+++	+++	+++	+++	-

FUENTE: Zaremborg, coord. (2013: 103).

Estas diferencias en los circuitos de representación advierten que, si bien como se demostró antes, parecería existir un consenso en cuanto a la falta de autonomía en la participación, no todos los casos se comportan de la misma forma y los distintos grados de horizontalidad de las redes marcan que la capacidad de incidencia de los espacios de interfaz no es igual.

En síntesis, la respuesta que parece desprenderse de la lectura analítica de este volumen a la pregunta que guió la investigación es que, si bien se presentan ciertas diferencias entre los casos, en la mayoría de los mismos predomina una lógica jerárquica que deja poca autonomía a la participación y, en consecuencia, impide que los ciudadanos se involucren y apropien de los nuevos espacios de interacción entre la sociedad civil y el Estado. Aunque existen experiencias aisladas en las que se han logrado generar redes horizontales, con capacidad de decisión por parte de los ciudadanos, esto no parece ser el patrón común de la gobernanza a nivel local.

**Fuente***Reseñada*

Zaremborg, Gisela coord. (2013). *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, vol. 1. México, Flacso México.