



Lo local como espacio de oportunidad política

The local sphere as a space for political opportunity

*José Guillermo García Chourio**

Resumen

La descentralización política no ha pasado de ser en muchos lugares simples procedimientos electorales que dejó la reforma democrática de finales del siglo XX, lo cual, aunado a la readecuación de formas tradicionales de gestionar la política, sigue restringiendo las posibilidades de ingerencia de la ciudadanía en la gestión de sus gobiernos. No obstante, en este trabajo se deducen hipotéticamente con base en la teoría de las oportunidades políticas algunas de las principales transformaciones institucionales recientes, las cuales dan cuenta de ese entorno de posibilidades para la participación ciudadana que ofrece lo local como espacio renovado de poder político. Se trata de un trabajo que sigue una secuencia operativa propia del modelo hipotético deductivo a partir de considerar la teoría de las oportunidades políticas (Eisinger, 1973; Tarrow, 1994; McAdam, 1996) como premisa base para dilucidar algunas de las principales transformaciones institucionales recientes dentro de la democracia occidental, las cuales dan cuenta de ese entorno de posibilidades para la participación ciudadana que ofrece lo local como espacio renovado de poder político.

Palabras clave: Descentralización, oportunidad política, participación ciudadana, gobernabilidad, democracia.

Recibido: Febrero 2008 • Aceptado: Abril 2009

* El autor agradece el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) por el otorgamiento de la Beca que posibilitó el desarrollo de este trabajo en el marco del Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid.

Sociólogo. Magíster en Ciencia Política. Magíster Scientiarum en Gerencia Pública. Magíster en Historia Política. DEA en Historia Social y Política. Candidato a Doctor en Gobierno y Administración Pública [Universidad Complutense de Madrid]. Madrid, España. Correo electrónico: chourio@telefonica.net

Abstract

Political decentralization has not ceased to be in many places a simple electoral procedure left by the democratic reform of the end of the XXth century which, added to readapting traditional ways of managing politics, continues restraining the possibilities of citizen participation in managing their governments. Nevertheless, in this work some of the recent, principal institutional transformations are hypothetically deduced, based on the theory of political opportunities, which acknowledges the environment of possibilities for citizen participation offered by the local sphere as a renewed space for political power. The study follows an operative sequence belonging to the hypothetical deductive model using the political opportunities theory (Eisinger, 1973; Tarrow, 1994; McAdam, 1996) as a basic premise to explain some of the recent, principal institutional transformations in western democracy, which recognize this environment of possibilities for citizen participation offered by the locality as a renewed space for political power.

Key words: Political decentralization, political opportunities, citizen participation, governance, democracy.

Introducción

El hecho que la democracia tanto en términos de procedimiento como en su aspiración sustantiva haya buscado como lugar de expresión el ámbito local, es un acontecimiento que inauguró formalmente desde ya hace un tiempo una estructura de oportunidad política para que los ciudadanos pudieran involucrarse en la gestión de los asuntos públicos. No obstante, las posibilidades de aprovechar esas aperturas brindadas por los sistemas políticos después de años de descentralización, requiere de una serie de condiciones políticas e institucionales que van más allá de la simple ampliación de derechos.

Si bien es cierto que en la mayoría de los países latinoamericanos, el marco institucional de la descentralización otorgó un mayor grado de elasticidad al sistema democrático, mediante la creación de nuevos derechos y extensión de algunos otros, lo cual ha permitido, en algunos casos, la manifestación de demandas más específicas de los ciudadanos, está pendiente como tarea social el desarrollo de marcos interpretativos culturales y de recursos organizativos adecuados que potencien un usufructo eficiente de esa estructura de oportunidad política que trajo consigo la última reforma democrática de finales del siglo XX.

Más allá de volver a poner la mirada sobre el déficit democrático que presenta en la actualidad el ejercicio de la política, el objetivo de este trabajo es analizar desde una perspectiva teórica algunas de las transformaciones en la relación Estado, democracia y sociedad civil, las cuales ofrecen potenciales ventajas para el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión de gobierno a nivel de los ámbitos provinciales y municipales, lugares de enorme centralidad que tienen hoy en día un peso significativo en la definición de la ciudadanía, equiparable al que ha tenido el Estado-Nación.

Lo local como espacio de oportunidad política

Se sostiene como premisa básica que cambios institucionales objetivos a nivel del formato y actividad del Estado, de la sociedad civil y de la propia democracia como régimen, son muestras de una estructura de oportunidad política que ofrece a los ciudadanos inéditos puntos de acceso a la gestión de los gobiernos, principalmente en el ámbito local. No obstante, esta declaración ni remotamente pretende negar que las posibilidades de reconocimiento social de este contexto de oportunidad para la participación ciudadana va a depender de la existencia de ciertos marcos interpretativos culturales que le otorguen ese sentido y que las perspectivas de creación de instituciones para hacer real este cometido están vinculadas a las estructuras de movilización y a los recursos organizativos con que se cuenten en determinadas coyunturas. En todo caso, de lo que se trata es de delimitar el análisis en este momento a la primera de estas tres cuestiones, dejando para una posterior ocasión el estudio de las otras dos.

El trabajo está estructurado en cuatro grandes apartados, donde a partir de la teoría de las oportunidades políticas como principio base, se deducen hipotéticamente y desde una dimensión conceptual, algunas de las principales transformaciones institucionales que dan cuenta de ese entorno de posibilidades para la participación ciudadana que ofrece lo local como espacio renovado de poder político. No obstante, y en aras de relativizar una posible visión demasiado optimista del asunto, el análisis se cierra con unas conclusiones que por su lado dan cuenta de ciertas rémoras y dificultades no menores que han comprometido el avance de la ciudadanía en la gestión de la cosa pública.

Los puntos de acceso al poder como dimensión institucional de la política

Para cierta corriente estructuralista en el análisis de los procesos políticos vinculados a la movilización social (Tilly, 1978; McAdam, 1982; Tarrow, 1989), las posibilidades de mayor participación de la gente en asuntos de naturaleza pública dentro de un determinado sistema político responden en alguna medida a una llamada Estructura de Oportunidades Políticas (EOP), la cual se caracteriza en términos generales por ser condiciones del entorno político -no necesariamente formales, permanentes o nacionales- que ofrecen incentivos para que la gente participe al afectar sus expectativas de éxito o fracaso¹ (Tarrow, 1994). Según este autor, una EOP está compuesta por elementos estructurales: fuerza o debilidad del Estado, estructura del sistema de partidos y formas de represión; y, coyunturales: cambios en el acceso al poder, cambios en las alineaciones gubernamentales, disponibilidad de aliados influyentes, división entre las elites.

1 Teniendo como teoría base al paradigma de la acción racional, el enfoque de las oportunidades políticas entiende a las estructuras de contexto presente en un sistema político como factores que incentivan o restringen el comportamiento de los actores, cual supuestamente está basado en una relación costo-beneficio.

La teoría de oportunidades políticas (Eisinger, 1973; Tarrow, 1994; McAdam, 1996) que surge como una teoría sobre los movimientos sociales², en razón de ofrecer una explicación al por qué la gente participa en acciones con fines colectivos, no alcanza a revelar si aquellos elementos de condición inestable que componen una EOP pueden llegar a convertirse en permanentes, tendiendo más bien a confundir sobre cuáles son los permanentes y cuáles no. El relativo consenso que hay entre algunos de sus principales representantes, hace ver en escritos posteriores (Tarrow, 1996; McAdam, 1996) que ciertos aspectos considerados en un principio como coyunturales pasaron a ser definidos como permanentes e institucionalizados. Tal es el caso de la dimensión cambios en el acceso al poder, elemento de la EOP sobre el que hoy en día existe el acuerdo dentro de la teoría de entenderse, en rasgos generales, como la política que se institucionaliza debido al proceso de cambio político que sufren las estructuras de poder en el curso de la historia.

Es posible que este giro de la teoría de las oportunidades políticas en redefinir y reforzar como permanentes a algunos de sus aspectos anteriormente considerados inestables, responda a enfrentar las críticas que en cierta medida han señalado como contradictorio y limitado el propio concepto de estructura de oportunidad. Por un lado, se ha encontrado ilógico relacionar estructura que es algo permanente con oportunidad que es algo coyuntural, resultando por ello incongruente pretender a partir de elementos coyunturales que expresan ciertamente una oportunidad establecer una estructura, la cual requiere lógicamente de elementos permanentes que sirvan de base a la misma (Rucht, 1996). Por otro lado, el carácter impreciso que connotaban en un principio algunas dimensiones de la teoría había limitado en algunas ocasiones las posibilidades de diferenciación entre las oportunidades políticas en sí y otras condiciones catalizadoras posiblemente presentes en los contextos en lo que se originaban las movilizaciones (McAdam, 1996).

Pese a las críticas, una ventaja de la teoría de las oportunidades políticas en cuanto a la dimensión referida a los cambios de acceso al poder reside en las maneras de entender dichos cambios: disruptivos, o sea propios de una coyuntura específica que obliga a la apertura de forma tajante, como puede ser el caso de una revolución; o evolutivos, que marchan conforme a la sucesión histórica de una serie de eventos que van impulsando la apertura de forma progresiva, como puede ser el caso de una reforma política. De esta forma, para la propia teoría, es el contexto -revolucionario o reformista- en el que se dan los cambios de acceso al poder, el que en cierta medida fija el carácter permanente o no de este aspecto en una EOP, llegando inclusive a entrever que este elemento puede dejar de ser un aspecto coyuntural de un momento revolucionario para transformarse en factor estruc-

2 Pese a tener su origen en Estados Unidos, la teoría de oportunidades políticas se ha convertido en un paradigma de amplio calado, especialmente en Europa, donde se han generado nuevas interpretaciones con matices propios que han contribuido en su desarrollo y consolidación como modelo explicativo de la movilización social y los fenómenos de protesta (Della Porta, 1996; Della Porta y Diani, 1997; Laraña, 1999).

Lo local como espacio de oportunidad política

tural de una EOP a partir de un proceso de institucionalización pasados los momentos convulsivos.

Como parte de una reforma política, los cambios de acceso al poder más que ser modificaciones coyunturales del sistema político, generadoras de ciertas aberturas efímeras con posibilidades de ser aprovechadas para la acción colectiva, pueden definirse como entornos institucionalizados que dan cuenta de una condición estable a disposición de los sujetos para desarrollar la acción, donde su uso potencial va a depender de otras variables externas e internas al grupo, como es el caso de los marcos culturales interpretativos que dan sentido a la acción (Zald, 1996) y de las estructuras de movilización, las cuales reducen los costos individuales de la actividad al aportar los recursos organizativos necesarios para la misma (McCarthy, 1996).

Pero sin entrar a detallar el peso otorgado a estos condicionantes, así como las diferencias de juicio sobre otros de los componentes que integran una EOP, algo que sí es característico de todos los autores exponentes de la teoría de las oportunidades políticas en su conjunto, es la enorme similitud en subrayar el aspecto del acceso al poder como elemento básico y permanente de cualquier escenario favorable para la movilización. Bien sea definiéndola como estructura de oportunidad o como estructura de contexto (Rucht, 1996), los distintos representantes de este paradigma sólo se diferencian en cuestión de semántica a la hora de definir lo que entienden por esta dimensión institucional de la EOP.

Haciendo un repaso histórico sobre la evolución conceptual de este elemento de la EOP, encontramos en primer lugar, como en el caso de Eisenger (1973), es evidente su inclinación hacia aquellos factores institucionales de los gobiernos municipales en su estudio comparativo sobre las estructuras de oportunidades políticas y comportamientos de protesta en diferentes ciudades de los Estados Unidos. Pese a que este autor no desarrolló en sí los elementos que integran dicha estructura³, definió a la misma como el grado de probabilidades que tienen los grupos de acceder al poder y de influir el sistema político con base en la presencia de determinados elementos del entorno político que lo hacen más abierto.

Posteriormente McAdam (1982), también se ocuparía de considerar los aspectos institucionales del contexto al retomar el concepto inicial de Eisenger sobre EOP e incluir en su modelo de proceso político sobre la movilización algunos elementos psicosociales, con lo cual le otorgó un carácter dinámico a la naturaleza de las EOP. Con base en su explicación sobre la “liberación cognitiva” que atraviesan algunos movimientos sociales en cuanto a la identificación y significado

3 Entre los factores del entorno político señalados por Eisenger (1973: 11) como propios de una estructura de oportunidad política se encuentran la naturaleza del ejecutivo local, el modo de elección de los concejales, el nivel de formación y status, el grado de desintegración social, el clima de responsabilidad del gobierno y el nivel de recursos de la comunidad.

dados por estos a determinadas situaciones como estructura potenciales para la acción colectiva, resaltó que los grupos no sólo se valen de los recursos institucionales que formalmente el contexto les ofrece, sino que estos a su vez pueden, a partir de su actividad, lograr expandir las oportunidades para perpetuar y acrecentar su acción con miras a alcanzar sus objetivos.

Pero viene a ser Tarrow (1989; 1994), quien desarrolla en toda su extensión los distintos aspectos que componen una EOP, siendo el elemento de los cambios de acceso al poder una dimensión que se refleja en el grado de apertura de la comunidad política, apertura que puede producirse en algunas circunstancias por acontecimientos de naturaleza disruptiva y en otras ocasiones por transformaciones progresivas del sistema político. En vista de ello, el carácter formal o informal de dicho elemento como condición de un entorno político que ofrece incentivos permanentes para la movilización, estaría vinculado a las posibilidades reales de su institucionalización como rasgo propio del sistema político en cuestión.

Por su parte Brockett (1991: 254), que prefiere referirse al mismo elemento llamándolo “puntos de acceso significativos en el sistema político”, parte de considerar la EOP como la configuración de fuerzas potenciales o manifiestas en el entorno político que influyen en que determinado grupo social pueda insertar sus objetivos políticos dentro del sistema. La intención de este autor en asumir la EOP como una configuración de fuerzas, se funda en su esfuerzo deliberado por superar las limitaciones de los planteamientos iniciales de la teoría que descuidan los procesos de interpretación de las oportunidades a lo interno de los grupos⁴. Al contrario de esas anteriores concepciones, para él, los factores políticos que facilitan o inhiben la percepción de las oportunidades para la acción colectiva son parte también de la EOP.

Dentro de esta maduración de la teoría, la dimensión del acceso al poder también se ha visto sujeta por otras razones a las interpretaciones tanto de quienes se han centrado en reconocer como un factor clave de la movilización a los entornos macro-estructurales, como de aquellos que más bien se han inclinado por identificar a determinadas políticas como factores contextuales que ofrecen oportunidades políticas concretas. En el primer caso, el foco de interés ha sido el análisis de estructuras y contextos políticos generales, como tipos de Estado o sistemas políticos, tendiendo ello una visión de alcance nacional o transnacional en el estudio las movilizaciones sociales, mientras que en el segundo caso, los análisis se circunscriben a ámbitos subnacionales en donde se estudian determinadas instituciones o políticas como factores de la acción colectiva.

4 Desde hace más de una década algunos autores como McAdam (1996) vienen proponiendo la necesidad de una síntesis que integre las diversas corrientes explicativas de los movimientos sociales, de manera de superar los sesgos que por si solos tienen el enfoque de las oportunidades políticas, el de la movilización recursos y de los marcos culturales interpretativos.

Lo local como espacio de oportunidad política

Bien sea a un nivel macro o micro, la aparición de condiciones favorables a la acción colectiva responde a cambios sociales, muchos de los cuales se dan sin que los mismos sean reconocidos por el propio individuo como espacios de oportunidades políticas, cuestión que ha limitado hasta ahora las potencialidades que para la expansión sustantiva de la democracia extrañan fenómenos de reciente contemporaneidad, como la desagregación del Estado en cuanto ente monolítico de poder, la protesta social como factor de repolitización ciudadana y la irrupción de la horizontalidad y la proximidad gubernativa como base de la gobernabilidad.

La desagregación del Estado

En las últimas décadas el Estado se ha encontrado sujeto a múltiples tensiones producto de ajustes económicos y cambios en el orden geopolítico mundial, los cuales han generado una relocalización de las esferas de poder y competencia que tradicionalmente mantenía y había consolidado desde la segunda postguerra. Un doble proceso caracterizado por direcciones opuestas ha marcado la desagregación del Estado como núcleo monolítico de decisión de los asuntos públicos, inaugurando una etapa donde la transnacionalización y la descentralización de la política, entendida esta como potestad legítima de mandato y como curso planificado de acción, establecen nuevos límites territoriales para el ejercicio de gobierno en el marco de sociedades que se redefinen bajo la lógica del mercado.

El embargo de potestades estatales por parte de unos actores financieros internacionales, ha sido un factor fundamental para inclinar la balanza a favor de un giro hacia un modelo liberal de organización de la sociedad con un profundo déficit en cuanto a las condiciones de igualdad de los individuos, donde el repliegue del Estado mediante procesos de privatización y desregulación de actividades en otrora públicas, si bien pudiesen haber favorecido cierto crecimiento económico, cuestión que sin embargo también fue puesta en duda (Stiglitz, 1998), no han supuesto mayores garantías para el desarrollo de una democracia más sustantiva en materia de participación y acceso a bienes. La transnacionalización de muchas decisiones públicas ha encapsulado la política en determinados circuitos de expertos y políticos mostrando los límites de una supuesta democracia global.

Ante cualquier cuestionamiento frente a esta forma de gestionar la política y la economía, ha sido reiterado el alegato de la *expertise* dada la complejidad de los asuntos, con lo cual se ha justificado la enorme prescindencia ciudadana que ha venido caracterizando la toma de decisiones en torno a cuestiones con incidencia sobre grandes mayorías; estrategia que como se ha visto ya desde hace un tiempo ha resultado mas bien ser contraproducente en términos de gobernabilidad, a raíz del escenario de protestas que expresan el malestar de distintos tipos de colectivos -ecologistas, indígenas, trabajadores o estudiantiles-, quienes intentan boicotear el avance de iniciativas en nada próximas a sus realidades sociales específicas, panorama que si bien en un principio era muy característico de países no desarrollados se ha extendido en años recientes hacia las naciones industrializadas con el auge de los movimientos antiglobalización.

Además de aquellas instituciones del sistema internacional que han adquirido mayor injerencia en materia de políticas públicas nacionales, la ubicuidad del capitalismo desregulado ha acentuado su variante especulativa como dominante, haciendo también patente una desterritorialidad de la riqueza, la cual supuestamente es origen de la forma racional en que el mercado asigna los recursos, pero que oculta unas externalidades de gran perjuicio social ante las que la acción estatal se ve restringida dentro del formato institucional establecido a partir la liberalización y apertura comercial concedida a la gran empresa. Más allá del cambio de propiedad de los activos a raíz de las privatizaciones, la vulnerabilidad de las economías está vinculada con la escasa disciplina que el Estado puede aplicar a la lógica del capital, el cual en un contexto de enorme permisividad ha de perder su carácter productivo como factor de desarrollo.

La dinámica centrífuga de los cambios desde la lógica del mercado supuso un quiebre definitivo de la visión común de bienestar social, particularizando e individualizando demandas, oportunidades, riesgos y fortalezas para la búsqueda privada del beneficio. Bajo esta concepción el ciudadano dejó de ser un sujeto indiferenciado para convertirse en un cliente identificado en base a sus determinadas expectativas que deben ser atendidas de forma individual, ello no representaba mayor dificultad para el sector privado, acostumbrado a moverse en base al juego oferta y demanda. En el caso de las Administraciones Públicas, esta orientación chocó de frente con la estructura centralizada del Estado, la cual hacía costosa la atención de demandas heterogéneas y por ende, se hizo disfuncional como forma de gestión de los asuntos que quedaron bajo tutela estatal, convirtiéndose por ello en la mejor opción el descentralizar los procesos administrativos como medida para flexibilizar el manejo de lo público.

En un principio, el movimiento descentralizador en lo político y administrativo fue pensado sólo como una fórmula para dar respuesta a los problemas de gobernabilidad e ineficiencia, que bajo la óptica neoliberal, era producto del exceso de demandas que desbordaban la capacidad institucional del Estado bajo el modelo centralizado. La versatilidad de la estrategia descentralizadora radicaba en que, por un lado, una desconcentración de funciones hacia los niveles inferiores del aparato público promovería la flexibilidad necesaria para atender de forma ágil las demandas, lo que se traduciría en una reducción de los costos para la administración. Mientras por el otro, la transferencia de responsabilidad en el plano político serviría como válvula de escape a la crisis sistémica al situar las bases de legitimidad de las autoridades en espacios locales, de manera que cualquier conflicto pudiera ser resuelto en sus espacios de origen, sin poner en riesgo la gobernabilidad del todo el sistema.

No eran razones de orden democrático principalmente las que gravitaban en torno a las propuestas de descentralización que acompañaban los paquetes de reforma y ajuste estructural que se implementaron en América Latina. La ubicación en espacios locales de las actividades económicas de agentes privados sujetos a una competencia global, implicaba el desarrollo de condiciones favorables en dichos ámbitos territoriales, lo que pasaba por dotar o modernizar las estructuras

Lo local como espacio de oportunidad política

administrativas de municipios y provincias, de manera que estos ofrecieran ventajas comparativas para la inversión en determinadas áreas de la producción de bienes y servicios. Bajo esta orientación, se apostaba a que las unidades políticas territoriales de los estados nacionales entraran en una lógica donde una gran parte de sus recursos iban a depender de las inversiones que asignaría el mercado en dichas zonas, sirviendo esto como alternativa para reducir la carga fiscal que recaía sobre la administración central.

Pese a que hoy en día los argumentos de naturaleza económica a favor de la descentralización han seguido su principio inicial y se ha profundizado en su justificación (Finot, 2001; Borja, 2002), una mayor notoriedad y radicalidad ha adquirido la reflexión en torno a las razones políticas de descentralizar el Estado, en donde ha tenido mucho que ver las demandas de democratización de lo público después del entusiasmo inicial de la tercera ola de la democracia. Del procedimiento básico de elección de las autoridades locales, que en sus inicios fue lo más significativo dentro de los diseños institucionales del proceso de reorganización político-administrativa del Estado, asistimos en la actualidad al desarrollo mecanismos que propicien una mayor participación de la gente en la gestión de los asuntos públicos más cercanos a su cotidianidad, siendo interesante el desarrollo de todo una línea argumental, que desde diversas posiciones teóricas resaltan el potencial de la participación para el desarrollo sustantivo de la democracia.

Si bien es cierto que las restricciones impuestas por la “otra institucionalización” de la que nos habla O’Donnell (1996), han supuesto un obstáculo al avance de mayores niveles de participación en las democracias latinoamericanas, debido en parte a la readecuación de prácticas autoritarias y clientelares, también es cierto que el marco institucional que provee la descentralización ha abierto un espacio para el desarrollo de algunas alternativas de intervención de la sociedad civil en tareas de naturaleza pública en respuesta a estas mismas prácticas y a los embates de los ajustes regresivos de las reformas de mercado (Wainwright, 2005; Rodríguez, 2005). La potencialidad democratizadora de la descentralización se ha hecho evidente en aquellos ámbitos locales, donde el tejido social ha dado muestras de fortaleza a pesar del deterioro de las condiciones de vida de sus habitantes, quienes a partir de dicha condición de agravio construyen referentes identitarios sobre los cuales se articula la movilización colectiva.

La beligerancia ciudadana

Desde una visión muy eurocentrista, ya hace unas décadas atrás los teóricos de la Escuela de Frankfurt primero y después un poco más adelante Offe (1989) nos señalaban como rasgo fundamental de la sociedad moderna la individualización del sujeto y la deestructuración de las colectividades como una de las contradicciones del Estado de Bienestar. El diagnóstico sobre la apatía política y la desmovilización ciudadana se había adelantado al tiempo y a los acontecimientos que se suscitan en otras latitudes. Mientras los EE.UU. vivían durante los años de 1960 una profunda convulsión social a raíz de los movimientos por los derechos civiles, la cual buscó ser explicada por una Ciencia Política Norteamericana cen-

trada en el individualismo metodológico, América Latina atravesaba en la década de 1970 por quiebre democrático continuo, dado en parte a las debilidades del andamiaje político para institucionalizar un conflicto polarizado en torno a dos alternativas ideológicas atizadas al calor de la Guerra Fría.

Subestimando el cuadro de restricciones políticas y el profundo disciplinamiento social de que fueron objeto grandes sectores de la población durante los períodos dictatoriales, una vez reinaugurada la democracia y en coincidencia con el ocaso de la bipolaridad se decreta el Fin de la Historia como expresión máxima del triunfo del capitalismo y de la democracia liberal representativa, en la cual las personas comparecen como simples individuos atomizados por el consumo tanto de bienes y servicios en un mercado de supuesta libre competencia, así como de ofertas políticas en el escenario electoral. Esta situación sirve para reafirmar el carácter apático del ciudadano, donde también luce como rasgo característico una condición posmaterial en su vida cotidiana, producto de unas condiciones materiales de existencia que lo conducen a sumergirse en el mundo de lo privado y a interesarse por temas de orden metafísico y espiritual.

Al margen de esta tesis posmoderna, se ha planteado, como explicación más cercana a la realidad latinoamericana, que la desmovilización de los individuos está vinculada con el profundo deterioro social, el cual quiebra los lazos de solidaridad mecánica y contribuye más bien a la proliferación de estrategias individuales de sobrevivencia, siendo ello la opción más racional en estos contextos donde la inseguridad y la desconfianza interpersonal son rasgos inequívocos de la cotidianidad. La situación de pobreza aunada a una enorme sensación de incertidumbre redefinen de manera constante las estructuras de preferencias de los sujetos, configurando un cuadro de identidades frágiles para el desarrollo de acciones colectivas duraderas. Se plantea que en esta condición de privación material, los costos y riesgos para las personas desincentiva cualquier intervención en lo público, llevándolas más bien a inclinarse al logro de sus necesidades primarias y más aún si ello puede suponerle una sensación de alivio y tranquilidad en medio de un clima caracterizado por el conflicto abierto y la continua protesta.

Como consuelo de la década perdida en materia económica, los años de 1980 en Latinoamérica fueron considerados una época de ganancia en el plano de la política. El levantamiento de las restricciones políticas con la llegada de la democracia en muchos países y de reformas que promovieran su profundización en aquellos ya con tradición democrática, abrieron el camino para el desarrollo de un inusitado repertorio de protesta y estallido social sin excepciones geográficas en la región, al punto que ello llevó a una revisión de las estrategias de ejecución de los programas de ajustes, los cuales habían sido uno de los principales factores desencadenantes del conflicto social y a tomar en consideración las dimensiones políticas de las reformas económicas que se estaban implementando (Torre, 1998; Paramio, 1999). En el marco de dicho reconocimiento de la política, ha sido evidente como el interés en el análisis pasó el cabo de pocos años del estudio de los procesos de transición y consolidación democrática a cuestiones referentes a la guber-

Lo local como espacio de oportunidad política

nabilidad, en donde el fenómeno de la conflictividad política y la protesta social se ha convertido en una variable de primer orden (López, 1997; Auyero, 2004).

Pero lejos del carácter episódico que tiene la protesta y que como tal no supondría un argumento consistente en contra de aquellas tesis que sobreestiman la apatía política de los individuos, hay que considerar la incorporación que está teniendo la ciudadanía en tareas de planificación y control en el seno de los gobiernos locales, lo cual responde a una estrategia de descentralización política que busca oxigenar el modelo de democracia representativa desde abajo. Una auténtica activación del ciudadano en tareas de gestión de su entorno próximo se ha visto reflejada en aquellos diseños institucionales que han provisto de poder de decisión a la gente común (Fung y Wright, 2003), configurando gobiernos participativos bajo una visión neopública de la administración (Brugué, 2004), que toma en cuenta el conocimiento y la experiencia popular como factores esenciales en la generación de alternativas de solución innovadoras, que han sorprendido en más de una oportunidad al propio saber convencional de las ciencias administrativas.

Sobre una noción de horizontalidad de las relaciones sociales se han generado formas de participación en barriadas pobres de muchas de urbes latinoamericanas, que han supuesto entender la política más como un juego cooperativo que como la búsqueda del ejercicio del poder. Ello ha sido motivo de admiración por parte de un gran número de expertos en gestión social que hasta hace poco se limitaban a desarrollar tecnología administrativa por la superación de la pobreza (Franco, 1996) y para buscar darle “voz política” al pobre (Graham, 1995). Si bien la mayoría de los casos se ha tratado de actitudes reactivas de la población como respuesta al abandono estatal en materia de servicios básicos, implicando la asunción directa de tareas que son competencia de las autoridades públicas, esto ha promovido la génesis de formas organizativas que han adquirido legitimidad, llevando a los gobiernos locales a su reconocimiento como actores de peso, que ahora de forma proactiva buscan involucrarse en la construcción de la agenda.

La promoción de formas organizativas de la sociedad civil ya era una propuesta manejada por las teorías gerencialistas del Estado, las cuales habían visto en estas organizaciones un sustituto en quien trasladar responsabilidades estatales dentro de proceso de privatización y tercerización de servicios (Osborne y Gaebler, 1994). No obstante, es evidente que la dinámica que ha caracterizado en la realidad a este llamado tercer sector ha rebasado los límites de competencia que le estipulaban dichas tesis venidas del ámbito empresarial, con un balance que si bien reporta un saldo positivo en cuanto al papel de dichas organizaciones como agentes que han contribuido a morigerar los impactos regresivos del mercado, no hay que ocultar las perniciosas desviaciones que también han distinguido a muchas, que ha llevado a tipificarlas más como organizaciones neogubernamentales (Castells, 1998) por su elevada dependencia de la financiación pública y como un actor que se ha especializado como grupo de presión que ahora forma parte de la estructura corporativa dentro del Estado a nivel de los gobiernos municipales, orientado en el peor de los casos a la captura de rentas en un contexto de escasez de recursos fiscales.

Los extravíos en el desempeño de algunas organizaciones de la sociedad civil, no responden, sin embargo, a un rasgo intrínseco de este tipo de formas organizativas, sino en gran medida a las debilidades del tejido social donde se constituyen, situación que ha sido aprovechada por ciertas estructuras políticas tradicionales, tales como partidos, sindicatos y gremios, para reproducir una forma de hacer política de tipo paternalista y clientelar en la relación que establecen con el Estado y en el uso de formulas populistas en la actividad que realizan en el seno de las comunidades, lo que ha sembrado un germen de duda sobre la autenticidad de estas organizaciones como expresión de una verdadera democracia. Aquellos espacios organizados de la ciudadanía que han logrado escapar de estas nocivas dinámicas, no obstante, han dado muestras de ser importantes actores que aportan recursos organizativos, materiales y simbólicos para la movilización colectiva, constituyéndose así en vehículos para una auténtica participación ciudadana orientada hacia el bien común.

La gobernabilidad local de la democracia

Traducir en políticas públicas efectivas las demandas ciudadanas se ha convertido en un reto para las Administraciones Públicas, debido a la complejidad que cada vez más adquiere la realidad social para el establecimiento de consensos mínimos sobre lo que es importante hacer y con qué recursos. Bajo estas circunstancias, el tradicional esquema jerárquico de gestión de los asuntos públicos ha resultado disfuncional, lo que ha hecho ineludible su sustitución por modelos más flexibles de organización para satisfacer las necesidades e intereses ciudadanos (Blanco y Gomà, 2002), que en último caso, en un contexto democrático, son los que fundamentan tanto la legitimidad de origen como la de rendimiento de los gobiernos. La descentralización no solo ha obligado al desarrollo de estructuras funcionales en el plano administrativo como imperativo del mercado, sino también más abiertas y deliberativas de los asuntos del Estado como medida para construir los equilibrios básicos para gobernar.

A partir de las ventajas que entrañan los gobiernos locales como estructuras organizativas del Estado para mejorar la receptividad en la gestión, la presión ciudadana ha llevado en los últimos años a trascender la noción de la proximidad entre autoridades y ciudadanos como asunto de estricto input democrático y considerar que ella en sí es condición necesaria para el desarrollo de cualquier mecanismo de regulación y control sobre los procesos administrativos. En principio, los intentos por oxigenar el sistema democrático en base a la estrategia en los ámbitos municipales de una interlocución más cercana entre el Estado y la sociedad, se limitaron en torno al desarrollo de mecanismos para la introducción de demandas, mediante órganos de escucha y consulta a la sociedad civil. En ese entonces, los análisis que se hacían al respecto centraban el debate sobre las formas de injerencia de la gente y calidad de las modalidades de participación ciudadana (Cunill, 1991), quedando en segundo plano lo relativo a la regulación y la rendición de cuentas.

Lo local como espacio de oportunidad política

La idea implícita es la misma que aplica para el mercado, el aparato estatal que quedara después de su recorte y privatización regularía su forma de gestión mediante la atención a una demanda, en este caso ciudadana, filtrada bajo unos mecanismos de consulta que servirían de apoyo a la gobernabilidad del sistema. Mientras tanto, los arreglos jerárquicos y las decisiones seguirían perteneciendo al ámbito de los expertos y los políticos, siendo sólo el procedimiento electoral, establecido ahora en los niveles locales, el instrumento con el que contase el ciudadano para sancionar el desempeño del gobierno. La administración del Estado se ha democratizado muy tímidamente en algunas arenas de la política pública como la formulación y ejecución, pero ha permanecido en gran medida cerrada hacia el control y evaluación, considerándose como garantía suficiente para la estabilidad del ejercicio gubernamental un modelo de dirección que abra canales de acceso a la ciudadanía en cuanto al manejo de algunos asuntos, que pasan a un ámbito definido como “público no estatal” (Bresser y Cunill, 1998).

Bajo la noción de la proximidad gubernativa como una ventaja para la apertura democrática en la gestión de los inputs, cobra sentido el modelo de “municipio relacional” (Brugué et al., 2003) orientado al establecimiento de redes compuestas por diversos actores de la sociedad civil como estrategia para hacer eficiente el manejo administrativo, mediante el traslado a terceros de actividades que han sido propias del Estado o que pueden ser ejecutadas por los gobiernos locales en colaboración con *partners* interesados en la mejora de las condiciones del entorno, ya que de ellas depende la obtención de mayores beneficios en lo que son propiamente sus actividades económicas. De esta manera, la gobernabilidad pasa a ser entendida como un fenómeno supeditado en mayor medida a la eficiencia de los procedimientos que a criterios de orden político sobre cómo se establecen dichos procedimientos, donde el expediente de lo técnico excluye la posibilidad deliberativa de aquella ciudadanía sin conocimiento experto, siendo vista más bien su participación como traba para el desarrollo de los objetivos trazados bajo una visión gerencial.

Aunado a los límites democráticos que establece dicho modelo de gestión local, donde en último término la construcción de la agenda pública la mayor parte de las veces queda privatizada por la estructura corporativa que se constituye en torno al aparato estatal a nivel municipal, hay que agregar las resistencias hacia el desarrollo y puesta en práctica de mecanismos de regulación y control ciudadano. La revisión de los planteamientos iniciales sobre las tesis de autorregulación del mercado y las ideas de una reforma del Estado que disciplinaría a los actores a comportarse de manera racional frente a los ajustes, ha develado los vacíos de dichas interpretaciones llevando a plantear la importancia de la regulación de los mercados (Payne, 1999) y el control del aparato estatal, tanto de forma horizontal (O’Donnell, 1997) como desde la propia ciudadanía (Vieira, 1998). El *ceteris paribus* que había acarreado dar por descontadas importantes variables de carácter político en las transformaciones dirigidas a un funcionamiento más democrático del Estado quedaba al descubierto frente a los inesperados resultados obtenidos.

Entender la democratización de los espacios de poder como una posibilidad de ampliar la observancia ciudadana sobre los asuntos públicos no es suficiente si la proximidad gubernativa que supone la descentralización política hacia las unidades mínimas de gobierno no hace realidad un diseño institucional que promueva el control desde abajo sobre las acciones que acometen las autoridades locales durante su mandato. La rendición de cuentas no debe medirse solo en función del desempeño y los resultados, con lo cual la evaluación seguiría teniendo un carácter retrospectivo, es necesario avanzar hacia la institucionalización del monitoreo de la gestión. No obstante, el resquemor en ciertos círculos académicos y políticos en torno a estas fórmulas de escrutinio social como factor desestabilizador sobre los gobiernos ha limitado su implementación, impidiendo avanzar hacia estadios democráticos más sustantivos.

Conclusiones

Pese a que la reestructuración del Estado en clave descentralizadora, tuvo como resultado el desarrollo de Estructuras de Oportunidad Política que han posibilitado el auge de expresiones de la sociedad civil en algunos escenarios, el actual déficit democrático que presentan los sistemas políticos latinoamericanos, hacen reducidas sus posibilidades de intervención efectiva en los asuntos públicos. La reinención y readecuación a nivel local de formas de gestionar la política, basadas en el compadrazgo y el particularismo, han dado la posibilidad de continuar reproduciendo esquemas paternalistas y populistas en las relaciones Estado-ciudadano, dificultando el avance de una autentica injerencia ciudadana en la gestión de sus gobiernos más próximos.

El hecho de que uno de los procedimientos básicos de la democracia, como es el de la elección directa de autoridades, se haya trasladado hacia los espacios locales no necesariamente garantiza que se esté transitando hacia un camino más sustantivo del régimen como tal. El reconocimiento de la ciudadanía como fuente y factor de poder político, se da en gran parte a consecuencia de la ampliación de las esferas en donde tiene potestad de elegir, lo cual es verdaderamente un indicador de desarrollo democrático (Bobbio, 1996). No obstante, es importante destacar que más allá de votar, acto que se agota en el simple procedimiento, este autor reconoce que un criterio eficaz para establecer el grado de democratización de un país es el “donde” vota el elector, entendiéndose ese donde como los espacios sociales y políticos en el que este tiene la posibilidad de emitir su opinión.

Más allá de los mecanismos electorales mediante los cuales fue establecida la descentralización política en los distintos espacios subnacionales, la articulación entre ciudadanos y Estado implica una legitimación que no se agota en el simple ejercicio del voto, sino que requiere de una gestión gubernamental, en donde la proximidad gobernante y elector supone una atención más inmediata del primero en cuanto a las necesidades y demandas del segundo, de lo contrario el balance sobre el funcionamiento de la administración registrará a la larga un saldo negativo, ya que “la acción estatal, desvinculada de las nociones de interés público, bien común y responsabilidad política pierde legitimidad” (Vieira, 1998: 248).

Lo local como espacio de oportunidad política

Pensar en la descentralización, como alternativa para liberalizar los ámbitos económico y político de la sociedad a partir de la instrumentación de meros procedimientos electorales, ha sido una concepción minimalista y desdibujada ante una realidad social en la que fuerzas centrífugas relocalizan el poder tanto del Estado como de la propia sociedad. Es evidente que se requiere mucho más que elecciones y mercados” (Linz y Stepan, 1996), especialmente en el caso de la democracia local, ya que su fuente de legitimidad en gran medida resulta de la sujeción permanente de los representantes electos y la administración a un monitoreo ciudadano.

El reto es doble cuando se sigue manteniendo un elevado presidencialismo, ya que si bien, hay nuevos actores con poder en la esfera local, no se debe minimizar el poder concentrador del Jefe de Estado, el cual bajo la estrategia del decreto impulsa acciones nuevamente centralizadoras que minan los márgenes de autonomía ya consagrados de los gobiernos locales. En estas circunstancias, las dificultades que se imponen en la transferencia de recursos hacia los estados y municipios, cristalizan aún más el cuadro de baja capacidad de muchos de estos gobiernos para enfrentar las demandas que hacen explosión en base a las competencias que ahora manejan, con lo cual los espacios de ingobernabilidad se multiplican en el sistema político.

Referencias bibliográficas

- Auyero, Javier (2004). ¿Por qué grita esta gente? Los medios y los significados de la protesta popular en la Argentina de hoy. En **América Latina Hoy**, No. 36. Universidad de Salamanca. España. (Pp. 161-185).
- Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (2002). Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias. En Blanco, Ismael y Gomà Ricard (Coords.) **Gobiernos locales y redes participativas**. Editorial Ariel. España.
- Bobbio, Noberto (1996). **El futuro de la democracia**. Fondo de Cultura Económica. México.
- Borja, Jordi (2002). Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana. En **Aportes. Revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales**. Año 9 No. 19. Argentina. (Pp. 57-65).
- Bresser, Luiz y Cunill, Nuria (Eds.) (1998). **Lo público no estatal en la reforma del Estado**. CLAD, Paidós. Argentina.
- Brockett, Charles (1991). The structure of political opportunities and peasant mobilization Central America. En **Comparative Politics**. Vol. 3 (3). USA. (Pp. 253-274).
- Brugué, Quim; Font, Joan y Gomà, Ricard (2003). “Participación y democracia. Asociaciones y poder local”. En Funes, M y Adell, R. **Movimientos sociales, cambio social y participación**. UNED. España.

- Brugué, Quim (2004). Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. En **Reforma y Democracia** No. 29 CLAD. Venezuela. (Pp. 27-56).
- Castells, Manuel (1998). **¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información**. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Sociedad y Reforma del Estado. Sao Paulo, Brasil.
- Cunill, Nuria (1991). **Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Venezuela.
- Della Porta, Donatella (1996). **Movimenti collettivi e sistema politico in Italia 1960-1995**. Editorial Laterza. Italia.
- Della Porta, Donatella y Diani, Mario (1997). **I movimenti sociali**. Editorial La Nuova Italia Scientifica. Italia.
- Eisinger, Peter (1973). The conditions of protest behavior in American cities. En **American Political Science Review** Vol. 69. No. 1. USA. (Pp. 11-28).
- Finot, Iván (2001). **Descentralización y participación en América Latina: teoría y práctica**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. ILPES-CEPAL. Santiago de Chile.
- Franco, Rolando (1996). Los Paradigmas de la Política Social en América Latina. En **Revista de la CEPAL**. No. 58. Santiago de Chile. (Pp. 9-22).
- Fung, Archon y Wright, Erik (2003). **Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. Verso. Inglaterra.
- Graham, Carol (1995). "Democracia, reforma económica y pobreza: Un análisis comparativo." En **Revista Occidental**, Año 12, No. 3. México. (Pp. 235-252).
- Laraña, Enrique (1999). **La construcción de los movimientos sociales**. Alianza Editorial. España.
- Linz, Juan y Stepan, Alfred (1996). Hacia la consolidación democrática. En **La Política Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad** No. 2.. Segundo Semestre. Editorial Paidós. España (Pp. 29-49).
- López Maya, Margarita (1997). El repertorio de la protesta popular venezolana entre 1989 y 1993. En **Cuadernos del CENDES**. No. 36, Año 14. Centro de Estudios del Desarrollo. Universidad Central de Venezuela. Venezuela. (Pp. 109-130).
- McAdam, Dough (1982). **Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970**. The University of Chicago Press. USA.
- McAdam, Dough (1996). "Conceptual origins, current problems, future directions". En McAdam, Dough; McCarthy, John y Zald, Mayer. **Compa-**

rative perspectives on Social Movements. Political opportunities, mobilizing structure, and cultural framings. Cambridge University Press. USA.

- McCarthy, John (1996). "Constraints and opportunities in adopting, adapting, and inventing". En McAdam, Dough; McCarthy, John y Zald, Mayer. **Comparative perspectives on Social Movements. Political opportunities, mobilizing structure, and cultural framings.** Cambridge University Press. USA.
- O'Donnell, Guillermo (1996). Otra institucionalización. La Política. En **La Política Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad**. No. 2. Segundo Semestre. Editorial Paidós. España. (Pp. 5-27).
- O'Donnell, Guillermo (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliárquias". En **Nueva Sociedad** No. (152). Venezuela. (Pp. 143-167).
- Offe, Claus (1989). **Contradicciones en el Estado del Bienestar**. Alianza Editorial. España.
- Osborne, David y Gaebler, Ted. (1994). **La Reinención del Gobierno**. Ediciones Paidós. Argentina.
- Paramio, Ludolfo (1999). Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina. En **Zona Abierta** No. 88/89. España. (Pp. 7-74).
- Payne, Mark (1999). Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado. En **Reforma y Democracia** No. 13. CLAD. Venezuela. (Pp. 119-140).
- Rodríguez, Rafael (2005). **Ciudadanos soberanos. Participación y democracia directa**. Editorial Almuzara. España.
- Rucht, Dieter (1996). "The impact of national contexts on social movement structures: A cross-movement and cross-national comparison". En McAdam, Dough; McCarthy, John y Zald, Mayer. **Comparative perspectives on Social Movements. Political opportunities, mobilizing structure, and cultural framings.** Cambridge University Press. USA.
- Stiglitz, Joseph (1998). Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington. En **Reforma y Democracia** No. 12. CLAD. Venezuela. (Pp. 189-208).
- Tarrow Sidney (1989). **Democracy and disorder: Protests and politics in Italy: 1965-1975**. Clarendon Press. USA.
- Tarrow Sidney (1994). **Power in movement. Social movements, collective action and politics**. Cambridge University Press. USA.
- Tarrow Sidney (1996). "States and opportunities: The political structuring of social movements". En McAdam, Dough; McCarthy, John y Zald, Mayer. **Comparative perspectives on Social Movements. Political opportunities, mobilizing structure, and cultural framings.** Cambridge University Press. USA.

José Guillermo García Chowrio
Telos Vol. 12, No. 1 (2010) 11 - 28

- Tilly, Charles (1978). **From mobilization to revolution**. McGraw-Hill. USA.
- Torre, Juan Carlos (1998). **El proceso político de las reformas económicas en América Latina**. Editorial Paidós. Argentina.
- Vieira, Liszt (1998). Ciudadanía y control social. En Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria [eds.] **Lo público no estatal en la reforma del Estado**. CLAD, Paidós. Argentina.
- Wainwright, Hilary (2005). **Cómo ocupar el Estado**. Editorial Icaria. España.
- Zald, Mayer (1996). "Culture, ideology and strategic framing". En McAdam, Dough; McCarthy, John y Zald, Mayer. **Comparative perspectives on Social Movements. Political opportunities, mobilizing structure, and cultural framings**. Cambridge University Press. USA.