



# REDES Y JERARQUÍAS

Participación, representación  
y gobernanza local en América Latina

**GISELA ZAREMBERG**  
COORDINADORA

# Índice

Prólogo	
<i>Philip Oxhorn</i> .....	9
Introducción	
<i>Gisela Zarembeg</i> .....	13

## Los casos comparados en América Latina

Capítulo (contextual) 1	
Una primera aproximación a la dinámica y los dilemas de la gobernabilidad democrática subnacional en América Latina	
<i>Gerardo Berthin</i> .....	35
Capítulo 2	
Fuerza, proyecto, palabra y pueblo: circuitos de representación en consejos de desarrollo municipal en América Latina (Nicaragua, Venezuela, México y Brasil)	
<i>Gisela Zarembeg</i> .....	71
Capítulo 3	
Los discursos de la participación política a nivel local. Los dilemas de la inclusión política en los casos de los consejos locales de participación en Oaxaca (México) y Zulia (Venezuela)	
<i>Claudia Maldonado y Luis Emilio Martínez</i> .....	111

## Los casos México

Capítulo (contextual) 4	
Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México	
<i>José Santos Zavala y Francisco Porras</i> .....	137

Capítulo 5	
¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación del Poder Ejecutivo federal mexicano	
<i>Felipe J. Hevia</i> .....	159

Capítulo 6	
Factores que delimitan el alcance de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable como interfaz socio-estatal	
<i>Georgina Caire Martínez</i> .....	185

## Los casos Venezuela

Capítulo (contextual) 7	
Los Consejos Comunales en Venezuela: entre el <i>gobierno</i> <i>de los hombres</i> y la <i>administración de las cosas</i>	
<i>María Elena León Álvarez y Armando Chaguaceda Noriega</i> .....	213

Capítulo 8	
Los Consejos Comunales en Venezuela, la disputa entre la centralización y la apropiación del poder popular	
<i>Liza Elena Aceves López y Nydia Lourdes Reyes Rodríguez</i> .....	237

## Los casos Brasil

Capítulo (contextual) 9	
Vicisitudes de los Consejos Municipales de Gestión: la experiencia en el Territorio del Sisal, estado de Bahía, Brasil	
<i>Ildes Ferreira de Oliveira</i> .....	259

Capítulo 10	
La dinámica participativa en el semiárido brasileño: el caso del Territorio del Sisal en la era Lula	
<i>Gislene Moreira y Eliana Carneiro</i> .....	297

## Los casos Nicaragua

Capítulo (contextual) 11	
Origen y desempeño de los Comités de Desarrollo Municipal y los Consejos de Poder Ciudadano en Nicaragua	
<i>Silvio Prado</i> .....	319

Capítulo 12

La participación en los Gabinetes del Poder Ciudadano en Nicaragua

*Angie Largaespada*.....343

Anexos .....361

Semblanzas de autoras y autores .....387

# Introducción

*Gisela Zarembeg*

**E**ste libro, compuesto por dos volúmenes, aspira a que los lectores conozcan de manera analítica experiencias de participación en los espacios de interfaces entre gobierno y sociedad (consejos, comités, gabinetes) ubicados principalmente en el nivel municipal en Venezuela, Nicaragua, México y Brasil. Adicionalmente, se propone interiorizar al lector en las relaciones que se establecen entre dichas experiencias novedosas, los clásicos circuitos de la representación electoral y el campo técnico-burocrático de la política pública.

¿Cuál es el resultado del encuentro entre iniciativas de participación novedosas y viejos mecanismos políticos jerárquicos (redes clientelares, centralismo, etc.)? ¿Son experiencias genuinamente novedosas, o son espacios que bajo nuevos nombres esconden antiguas prácticas políticas? ¿Qué significados adquieren estas experiencias desde la perspectiva de los actores (ciudadanos, gobierno, sociedad civil)? ¿Cuáles son los circuitos de representación que se construyen en torno de estos espacios? ¿Qué permite explicar el mejor desempeño de algunos espacios de interfaz en comparación con otros que no reportan este resultado? Éstas son algunas de las preguntas que guiaron la construcción de este primer volumen, que el lector tiene ahora en sus manos.

¿Cómo se relacionan los circuitos de representación con la conflictividad política en estos espacios locales de participación? ¿Cómo se comportan la representación, la participación y el conflicto en municipios con alta composición indígena? ¿Cuál es el papel de los poderes fácticos en la reconfiguración de los conflictos, la participación y la representación en los diferentes territorios subnacionales analizados? Éstas son algunas de las preguntas que guían un segundo volumen de esta obra.

Estos volúmenes son el resultado de un proceso de discusión y análisis a lo largo de tres años, protagonizado por una red de académicos, miembros de la sociedad civil y de

la cooperación internacional.<sup>1</sup> En el transcurso de estos años, se desarrollaron continuos encuentros para intercambiar información, habilidades de investigación, de incidencia y perspectivas analíticas. Las diversas reuniones y actividades que compartimos los autores del presente volumen, lograron consensos teóricos que construyeron un marco analítico mínimo común. También dejaron claras algunas interesantes disputas (especialmente en torno a los casos de Venezuela y Brasil). Así pues, un primer objetivo ineludible de esta introducción es compartir con los lectores las premisas del enfoque común que sustenta este volumen, y también comunicar las discrepancias existentes entre algunos de los capítulos. Consideramos que abrirnos al ejercicio transparente de dar a conocer tanto el consenso analítico como las disputas internas, constituirá una fuente de riqueza reflexiva para quienes desean internarse en las temáticas que se proponen en este libro.

Por otra parte, esta introducción está acompañada, al final del libro, por un anexo donde se caracterizan los principales casos de estudio en que nos centramos, y donde se delimitan algunas características metodológicas de los capítulos.

En este sentido, vale la pena aclarar que el objeto en el que se enfocan los capítulos del presente volumen son los espacios de interfaz (Isunza y Hevia de la Jara, 2006), entendidos como lugares de contacto entre la sociedad civil y el Estado; espacios que pueden ser tanto de tipo cognoscitivo (compartir información desde el gobierno a la sociedad, o viceversa) como político (compartir la toma de decisiones también en los diferentes sentidos Estado-sociedad señalados para la dimensión cognoscitiva).

---

1 Algunos de los participantes, por parte de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flasco México), son: doctora Alba Ruibal, doctora María Antonia Muñoz, doctora Georgina Caire, doctora Gislene Moreira, maestra Claudia Maldonado, maestra Angie Largaespalda, y maestro Emilio Martínez. En cuanto a investigadores y miembros de organizaciones sociales, se integraron en diferentes fases del proyecto, en México: doctor Francisco Porras (Instituto Mora), doctor Jorge Cadena (CEIICH-UNAM, Laboratorio de Movimientos Sociales LAOMS), maestro Javier Hernández (CEIICH-UNAM-LAOMS), doctora Cecilia Cadena (El Colegio Mexiquense), doctor José Luis Santos (El Colegio de San Luis Potosí), doctor Felipe Hevia (CIESAS, Golfo), doctora Liza Aceves (Universidad Autónoma de Puebla), maestra Nancy Pérez (INCIDE Social), licenciado Pablo Romo (Serapaz), licenciado Alberto Solís (Serapaz), licenciada Cristina Martín (PNUD, México), licenciada Irma Uribe (PNUD, México), doctor Leonel González (Instituto Nacional de Salud Pública). Como comentaristas y colegas invitados en diferentes actos asociados al evento, se sumaron: doctor Ernesto Isunza Vera (CIESAS Golfo), doctor David Recondo (Sciences Po y El Colegio de México), doctor Alberto Olvera (Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana), doctor Francisco Valdés Ugalde, doctora Irma Méndez de Hoyos, doctor Julio Aibar y doctor Luis Daniel Vázquez (Flasco México), y doctor Victor Figueras (CIDE). En Nicaragua participaron: Silvio Prado Ortiz (Centro de Estudios y Análisis Político) y Angie Largaespalda. En Venezuela, por la Universidad de Zulia: doctora María Elena León Álvarez, doctora María del Carmen Vázquez, doctor Emilio Chirino; por la Universidad Bolivariana: doctora Haydée Ochoa. En Brasil, por la Universidad Autónoma de Feira do Santana: doctor Ildes Ferreira. En Colombia: doctor Fabio Velázquez (Foro Nacional por Colombia). En Panamá: doctor Gerardo Berthin (PNUD).

En un inicio, el volumen comenzó centrándose en los casos específicos de los *Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural* (CMDR) en Brasil (Bahía, región sisalera), los *Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable* (CMDRS) en México (Oaxaca); los *Gabinetes de Participación Ciudadana* (GPC) en Nicaragua (Nueva Segovia y León); y los *Consejos Comunales* (CC) en Venezuela (Zulia y Caracas). Ello porque éstos fueron los casos que ocuparon a la investigación que dio origen al presente libro.<sup>2</sup> Los capítulos de Zaremborg, Maldonado y Martínez, Aceves, Moreira y Carneiro y Largaespada, se concentran específicamente en estos objetos de estudio.

Sin embargo, a medida que avanzaba la construcción de la obra y se abría la discusión en nuestra red de intercambio académico, tomamos la decisión de incluir para cada caso un capítulo que contextualizara a nivel nacional los proyectos políticos (Danigno, Olvera y Panfichi, 2006), los rasgos institucionales, de diseño de políticas públicas y los procesos históricos en los que se enmarcan las experiencias de interfaz específicas analizadas a nivel local. Los capítulos de Berthin (para América Latina), Porras y Santos (para México), Chaguaceda y León (para Venezuela), Ferreira (para Brasil) y Prado (para Nicaragua), tienen el objetivo de enmarcar contextualmente a nivel nacional o regional el análisis de los casos específicos a nivel local.

Debemos mencionar que para el caso de México contamos con dos capítulos adicionales que terminan de dar forma a esta contextualización. El capítulo de Felipe Hevia ofrece un balance de los espacios de interfaz existentes en la forma de consejos ubicados en el nivel nacional. Por su parte, el capítulo de Georgina Caire nos permite un análisis más integral de los CMDRS, al ofrecernos un análisis de los mismos en un contexto contrastante (Guanajuato) con el caso oaxaqueño.

También vale la pena comentar que los capítulos aquí mencionados se distribuyen en dos grandes secciones. La primera incluye la contextualización latinoamericana (capítulo de Berthin) y la comparación entre casos específicos (capítulo de Zaremborg).<sup>3</sup> En la segunda se ubican los capítulos que incluyen tanto la contextualización como el análisis de casos para cada país, comenzando por México (con los capítulos de Porras y Santos, Hevia, Caire y Maldonado y Martínez), para seguir con Venezuela (capítulos de Chaguaceda/León Álvarez y Aceves), Brasil (Ferreira y Moreira/Carneiro) y Nicaragua (Prado y Largaespada).

---

2 Dicha investigación se denominó “Cuando las redes encuentran jerarquías: interfaces gobierno-sociedad en municipios altamente conflictivos”, y fue coordinada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso México), y financiada por el International Development Research Centre (IDRC) de Canadá.

3 Este capítulo expondrá las principales inferencias a nivel comparado de la investigación “Cuando las redes encuentran jerarquías: interfaces gobierno-sociedad en municipios altamente conflictivos” (Flacso México-IDRC).

Esperamos que esta introducción transmita efectivamente el marco de consensos y discusiones principales que se desprendieron del análisis específico y comparado de los casos, de la contextualización generada para cada país y del aprendizaje conjunto realizado a partir de este proceso colectivo de construcción.

## Los consensos: democracia y perspectiva de los actores

A poco de haber comenzado la investigación que da origen a este libro, se hizo patente entre los participantes de la red de académicos, sociedad civil y cooperación internacional que la sustentaban, la necesidad de discutir con más profundidad sobre a *qué democracia* nos estábamos refiriendo en el contexto de la investigación. Al mismo tiempo, coincidíamos en que discutir sobre ello con profundidad no tenía que llevarnos a estancarnos en la duda analítica. En este sentido, siguiendo a Shapiro (2002), teníamos claridad con relación a que no buscábamos realizar una investigación donde el fin fuera el método (*method driven*), ni donde el fin fuera la teoría (*theory driven*). El consenso era claro: nuestra investigación estaría guiada por un problema (*problem driven*) donde la teoría y los métodos eran medios que nos permitían analizarlo y resolverlo. Con esta brújula en mente, nos zambullimos en la teoría. Contestar la pregunta sobre ¿qué democracia? implicó desarrollar dos tareas simultáneas que podríamos llamar procesos hipotético-deductivos e inductivos al mismo tiempo.

De este modo, nuestra primera tarea autoasignada fue seleccionar a tres miembros de la red para que redactaran textos breves pero suficientes para disparar las discusiones teóricas que implícita o explícitamente surgían en torno a este tema cada vez que teníamos que tomar decisiones de investigación. La segunda fue realizar un trabajo exploratorio previo a la salida principal al trabajo de campo. A este trabajo exploratorio se sumaron las experiencias investigativas previas con las que contábamos.

La primera tarea rápidamente nos mostró lo que previmos. Obviamente, la literatura acerca de “lo que es la democracia” es abundante (podríamos decir casi infinita), y si bien no había posiciones radicalmente diferentes entre los miembros de la red, había distinciones de énfasis importantes. Algunos se ubicaban más dentro del campo de teóricos normativos (Lefort, 2004; Mouffe, 2003); otros se centraban, en cambio, en cuestiones más clásicamente procedimentales (Przeworski, 1991; Downs, 1973; Lipjhart, 1968). Algunos consideraban fundamental tener en cuenta versiones elitistas de la democracia (Schumpeter, 1942); en cambio, otros se centraban en vertientes pluralistas (Dahl, 1971; 1979). Más allá de estos énfasis, los trabajos de O'Donnell (1993, 1997, 2000, 2003 y 2007) generaban un consenso bastante generalizado. Especialmente la idea de ciudadanías heterogéneas se consideraba pertinente para nuestros casos. Por otra parte, a pesar



de las distinciones, nadie consideraba que la posición del otro debiera anularse o evitarse por completo en la reflexión; por el contrario, respetando esta pluralidad, intentamos reflexionar sobre qué aspectos específicos debíamos posicionarnos para explorar con más provecho lo que pretendíamos investigar.

Dos cuestiones surgieron claramente como consensos. En primer lugar, la investigación había propuesto muy inicialmente elegir consejos ubicados en municipios de alta conflictividad política y alto deterioro democrático. Se decidió quitar el eje de deterioro democrático como un criterio para la selección de los casos. Para tomar esta decisión, fue importante “escuchar” la perspectiva de los actores recolectada en el trabajo exploratorio. Por ejemplo, las versiones de los entrevistados nos hacían preguntarnos: ¿podemos realmente hablar de “deterioro democrático” en América Latina?, ¿acaso hubo “anteriormente” una democracia fuerte (en las diferentes dimensiones que consideremos) en nuestros casos de estudio?

De esta forma, evitábamos también el sesgo de seleccionar los casos por una variable que iba a estar demasiado próxima a nuestra variable dependiente. De haber incurrido en dicho sesgo, sólo habiéramos encontrado resultados autoconfirmatorios. En cambio, se decidió abordar la pregunta por los resultados democráticos, en sentido amplio (incluyendo dimensiones tanto procedimentales como normativas, tanto pluralistas como elitistas), como parte de lo que queríamos explicar (la variable dependiente del estudio), no como criterio de selección.

Los casos de Venezuela y Oaxaca nos desafiaban particularmente. El primero, porque el proceso chavista era tan denostado como endiosado por diversos autores contemporáneos, y muchos de ellos utilizaban diferentes posiciones sobre el concepto mismo de democracia.<sup>4</sup> Por su parte, el segundo caso, Oaxaca, es el único estado de la República Mexicana en el que se eligen cargos municipales por usos y costumbres,<sup>5</sup> por lo que implicaba un desafío a las definiciones clásicas de democracia centradas en procesos electorales asentados en el derecho liberal occidental.

Las narraciones exploratorias ponían a dialogar fuertemente a la teoría, en sus diferentes versiones, con la perspectiva de los actores en las localidades. No parecía pertinente ir al trabajo de campo con el clásico texto de Dahl<sup>6</sup> en mano, con la única intención de clasificar si el caso en cuestión podía ser incluido en los parangones democráticos o no.

---

4 Por ejemplo, véase las divergencias entre los trabajos de Hawkins y Hansen (2006), Saint-Upery (2007), García Guadilla (2007), López Maya (2007; 2008) y Arenas (2008).

5 En 1995, se reformó la Constitución y la Ley Electoral del Estado para legalizar elecciones municipales de acuerdo con las costumbres que rigen a los pueblos originarios (véase el anexo para más datos).

6 Nos referimos al clásico texto de *La poliarquía*, en el que se especifican criterios para distinguir este régimen político de otros.