

# **Las paradojas de la democracia participativa en América Latina: una comparación de las trayectorias mexicana y colombiana\***

Por David Recondo\*\*

\* Artículo inédito recibido en mayo de 2008.

Artículo inédito aprobado en octubre de 2008.

\*\* Investigador Ceri-Sciences Po/Cnrs.

\*\*\* Traducción del francés Santiago Gardeazábal Romero.

## Introducción

En América Latina, las nociones de “democracia participativa”, y más aún de “participación ciudadana”, aparecen desde la segunda mitad de los años ochenta del siglo pasado, al mismo tiempo que las primeras medidas de descentralización. Este es el caso particular de Brasil y Colombia, pero también de Bolivia y Ecuador. En otros países, como los de América Central o México, la descentralización se produce por la misma época pero las referencias a la democracia participativa son menos explícitas. En efecto, la noción puesta en circulación es más bien la de desarrollo comunitario y el objetivo es ajustar mejor la oferta de bienes y servicios públicos a la demanda local. No obstante, incluso en estos casos, la descentralización siempre ha sido presentada como un vector de democratización. La idea de un acercamiento entre las decisiones políticas y los ciudadanos es percibida a la vez como una garantía de democracia y eficacia administrativa. En efecto, la justificación de las medidas descentralizadoras reposa esencialmente sobre la idea de que asociar los ciudadanos a las decisiones sobre la distribución del gasto público tornará más legítima la democracia, porque responderá mejor a las demandas de los beneficiarios y, por consiguiente, será más eficaz.

El objetivo inicial de este artículo es proponer algunos elementos explicativos de esta “ola” descentralizadora y participante, y a continuación se centrará en los efectos de estas medidas dentro del contexto particular de las regiones de México y de Colombia, en las cuales la población indígena es mayoritaria. La pertinencia de este escenario parte del hecho de que las formas de deliberación son anteriores a las políticas de participación puestas en marcha a partir de los años ochenta. En este caso el Estado busca integrar las prácticas habituales en el marco “moderno” de la gestión descentralizada de los asuntos públicos, e inevitablemente surgen vuelcos de sentido y malentendidos operativos. Estos muestran, a la vez, los límites de las políticas gubernamentales de “promoción” de la participación ciudadana y los efectos originales de hibridación de prácticas políticas locales que estas últimas contribuyen a producir.

## **El Estado y la promoción de la participación ciudadana: entre imperativo de eficiencia y búsqueda de legitimidad**

La descentralización mexicana hizo su entrada en el discurso político desde los años setenta, pero solo al comienzo de los ochenta se presentaron las primeras reformas. El presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) las convirtió en su caballito de batalla al promover una reforma del artículo 115<sup>1</sup> de la Constitución federal y tomar las primeras medidas de desconcentración en los dominios de la salud y la educación. No obstante, estas acciones fueron sobradamente simbólicas, ya que no estuvieron acompañadas de un aumento de los recursos fiscales atribuidos a los Estados federados y a las municipalidades. Solamente a partir de 1989 el gobierno federal emprendió una verdadera descentralización del presupuesto federal. El Pronasol<sup>2</sup> del presidente Carlos

---

<sup>1</sup> Artículo de la Constitución federal mexicana que regula la organización y las atribuciones de los municipios. Ver *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (2000). México: IFE. p. 103-110.

<sup>2</sup> Programa Nacional de Solidaridad: política de lucha contra la pobreza aplicada desde 1988 por Carlos Salinas de Gortari y destinada principalmente a la construcción de infraestructuras de base en las regiones (urbanas o rurales) más marginadas.

Salinas de Gortari (1988-1994) y el *Nuevo Federalismo*<sup>3</sup> de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) acarrearón una redistribución de los recursos de la federación, de los que una proporción creciente fue, en adelante, gestionada directamente por las municipalidades.

En Colombia, el presidente Belisario Betancur (1982-1986) promovió una primera enmienda descentralizadora. En 1986, la asamblea legislativa aprobó una reforma de la Constitución Política que instituyó la elección de alcaldes por sufragio directo, mientras la Ley 11 incrementaba las prerrogativas de las municipalidades<sup>4</sup>. El cambio puso en marcha algunos mecanismos participativos<sup>5</sup>, pero fue a partir de la promulgación de la nueva Constitución en 1991 cuando empezó a ponerse en práctica la dimensión participativa. De hecho, el artículo 1º de la Carta proclama que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada (...) democrática, participativa y pluralista” (*Constitución Política de Colombia*, 1998, 51). Nuevas prerrogativas fueron atribuidas a los municipios en el dominio de la reglamentación, el recaudo fiscal y la gestión de las transferencias financieras procedentes del gobierno central. En lo concerniente a las comunidades indígenas, la Ley 60 de 1993 prevé una transferencia de recursos presupuestales

---

<sup>3</sup> Programa nacional de descentralización y de política social. Contrario al Pronasol, que preconiza ante todo una descentralización en favor de la sociedad civil, el programa del nuevo federalismo pone el acento en una redistribución de responsabilidades y de recursos en los tres niveles de la federación (Estado central, Estados federados y municipios). La reforma dirigida en la educación y la salud se extiende a otras políticas públicas: desarrollo social, agricultura y desarrollo rural, ecología y gestión de los recursos naturales, la comunicación y los transportes, el turismo, la energía y, finalmente, la reforma agraria. El programa prevé igualmente una profunda reforma del sistema de coordinación fiscal que garantice una mejor repartición del presupuesto federal y permita a los Estados y a las municipalidades aumentar sus propios ingresos fiscales.

<sup>4</sup> La reforma de la Constitución fue aplicada a partir de las elecciones municipales de 1988. Antes de esta fecha, los alcaldes eran designados por los gobernadores de *los Departamentos*. Estos últimos eran designados por el Presidente de la República hasta 1991 (Castro, 1989). Prevé igualmente las “consultas populares” en el nivel municipal.

<sup>5</sup> La ley creó las juntas de acción local (Juntas Administradoras Locales, JAL) en nuevas subdivisiones intramunicipales llamadas comunas (en las municipalidades urbanas) o corregimientos (en las municipalidades rurales). Las JAL están compuestas de siete miembros elegidos por sufragio universal. Están concebidas para proponer proyectos destinados a integrar al plan municipal y controlar la prestación de los servicios públicos, entre otras funciones.

a los *resguardos*<sup>6</sup> –por la vía de los municipios o de los departamentos donde se asientan–, cuya utilización es decidida por los miembros de los *cabildos* en concertación con los habitantes de cada uno de los territorios concernidos (Gros, 2003 y Laurent, 2001, 45-48).

A primera vista, los dos procesos de “reforma del Estado” se asemejan. En México, descentralización equivale a municipalización, aunque los Estados Federados reciben igualmente transferencias substanciales de prerrogativas y de recursos (especialmente en materia de políticas sociales, educación y salud). En Colombia –al menos en las regiones donde está concentrada la población indígena– los *resguardos* constituyen, junto con las municipalidades, las circunscripciones administrativas privilegiadas por la descentralización. En los dos casos la gestión local de los presupuestos transferidos está sometida a un imperativo de participación directa de los habitantes de las colectividades concernidas en la decisión que se adopte. El ámbito institucional previsto para este efecto por la ley es el *cabildo abierto*<sup>7</sup>, en el caso colombiano, y el *Consejo de Desarrollo Social Municipal* en el mexicano. Haciendo a un lado la diferencia de nomenclatura, los principios que sostienen estos nuevos mecanismos institucionales y su funcionamiento son similares. Las autoridades locales deben organizar reuniones con el conjunto de los ciudadanos de su circunscripción, así como con los representantes de las organizaciones (asociaciones, cooperativas, etc.), empresas y ministerios o agencias públicas directamente vinculadas con los fondos transferidos (ministerios de desarrollo social, de salud, etc.). Por lo general, tales reuniones son anuales. Volveremos a hablar acerca de su funcionamiento real. Lo que

---

<sup>6</sup> Institución colonial que delimita un territorio de varias hectáreas, históricamente poblado por una mayoría de indígenas que gozan de una cierta autonomía de gobierno, así como de un manejo colectivo de las tierras. Uno o varios *resguardos* pueden ser incluidos en la jurisdicción de un mismo municipio o pueden compartir territorio de dos municipios, incluso de dos departamentos. El número de *resguardos* está en constante aumento después de su inclusión en la Constitución. Las últimas estadísticas disponibles dan cuenta de 638 *resguardos*, con una extensión de cerca de 300.000 km<sup>2</sup>, es decir, cerca de una cuarta parte del territorio nacional (1.141.748 km<sup>2</sup>). Ver el sitio oficial del Departamento Nacional de Estadística (DANE): <http://www.dane.gov.co/>

<sup>7</sup> Literalmente “concejo municipal abierto”. Se trata de sesiones del concejo municipal abiertas a la participación de los habitantes de la municipalidad concerniente.

importa aquí es subrayar la similitud de tiempos y formas adoptados por la “descentralización participativa” en los dos países.

Esta semejanza formal oculta, sin embargo, lógicas sensiblemente distintas. La promoción de espacios de participación ciudadana en el nivel local no responde a las mismas razones. El punto común, no obstante, es un descrédito generalizado de la clase política y una desafección de los electores frente a los partidos que desde hace décadas monopolizan la representación y el aparato de gobierno nacional (el PRI<sup>8</sup> en México y los partidos Liberal y Conservador<sup>9</sup> en Colombia). En las dos naciones el sistema de mediación y de representación es incapaz de relevar los intereses y las demandas de una sociedad que ha sufrido transformaciones considerables. Las épocas son diferentes, desde luego, ya que el pacto fundador del bipartidismo colombiano fue establecido en 1958, mientras el sistema mexicano de partido dominante ha estado en funciones desde 1929. No obstante, en los dos casos la legitimación del régimen y de los partidos que lo encarnan reposa en su capacidad para poner fin a la guerra civil y contener a las fuerzas centrífugas, regulando de manera pacífica el acceso al poder de caudillos u otros jefes políticos locales. En México, una de las facciones revolucionarias logró dominar a las otras y procedió a institucionalizar un sistema corporativista de amplia irradiación social y territorial.

---

<sup>8</sup> Partido Revolucionario Institucional, partido dominante proveniente de la Revolución mexicana (1911-1929) y que se mantuvo en el poder, a nivel federal, de 1929 a 2000. Desde fines de los años setenta la oposición electoral se consolida alrededor del Partido Comunista. En 1988 el PRI recurre al fraude para impedir la victoria del disidente Cuauhtémoc Cárdenas, cuya candidatura es sostenida por una coalición de múltiples partidos de izquierda. En 1989 éstos constituyen el Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuyos resultados electorales no cesan de crecer, en detrimento de los del PRI, especialmente en el Distrito Federal (México D. F.) y en varios Estados del centro y del sur del país. En 1997 Cárdenas llega a ser el primer alcalde de México proveniente de la oposición. En 2000 el candidato del Partido de Acción Nacional (PAN, de derecha) es Vicente Fox, quien gana la presidencia. La democratización por alternancia no está menos manchada por tasas de abstención crecientes, elección tras elección, hasta alcanzar un nivel récord del 60% en las elecciones legislativas del 6 de julio de 2003.

<sup>9</sup> A partir de 1986, la repartición del poder entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, establecido en 1958, deja de operar. El Partido Conservador se debilita en beneficio de un Partido Liberal, que dispone en cambio de fronteras cambiantes. Los partidos de izquierda, de donde nace la guerrilla desmovilizada (Unión Patriótica, M-19) no consiguen unirse y quedan relegados a las minorías frente a un Partido Liberal “atrapado”. La abstención se mantiene elevada a todo lo largo de la historia política colombiana (Pécaut, 1987, 41 y Pécaut, 2001, 27-38).

De esa forma el PRI se convirtió en la arena principal donde se desarrolla la competencia entre los líderes y sus camarillas, bajo el ojo avizor del Presidente de la República, erigido en árbitro supremo. En Colombia, en cambio, las dos familias políticas —liberales y conservadores— hunden sus raíces en la guerra de independencia y se anticipan a la formación del Estado. A la confrontación entre las guerrillas liberales y las conservadoras no se le pondría fin sino con el pacto fundador del Frente Nacional, en el cual los dos partidos convinieron en alternarse en el poder y distribuirse por partes iguales el conjunto de las cargas públicas. En Colombia, como en México, los partidos aseguran las lealtades de sus electores por intermedio de vastas redes clientelistas que ligan el centro con las periferias más aisladas del territorio nacional. Los dos regímenes políticos entran en crisis desde los años setenta del siglo pasado. Las razones de esta crisis y de la implosión que le sucede son, no obstante, diferentes de un país a otro.

En México, el sobreendeudamiento del Estado y una recesión económica agravada por la caída del precio del petróleo “desaceleran” los mecanismos del clientelismo. El plan de austeridad puesto en marcha desde 1982 por el presidente Miguel de la Madrid priva al régimen del mando presupuestario que le permitía asegurar la legalidad de los sectores corporativistas. A partir de ahí, otras fuerzas políticas pretenden representar las demandas de una sociedad que “desborda” los mecanismos habituales de mediación. Eso no pone fin al clientelismo sino, por el contrario, lo exacerba, ya que el “mercado” electoral se vuelve cada día más concurrido. La vieja pirámide clientelista, altamente centralizada, se disgrega en una multitud de microredes débilmente articuladas entre sí. Las medidas de ajuste estructural recomendadas por los organismos financieros internacionales acentúan estas tendencias, ya que los gobiernos, para poder beneficiarse de nuevos créditos, deben aplicar políticas de “austeridad” presupuestaria y privatizar un cierto número de empresas públicas o semipúblicas que, hasta ahora, permitían alimentar las redes de clientelas. El vínculo político continúa inclinándose hacia una expresión esencialmente clientelista, pero a cada paso está más cerca de estallar y cada vez asegura menos la estabilidad de una pirámide en vía de dislocación.

En este punto Colombia presenta una diferencia substancial. La disgregación del clientelismo es también radical. Sin embargo, ella no se debe a la crisis de la deuda, ni a la caída del precio del petróleo. Al contrario, y de una forma más general, en los años ochenta la economía colombiana se comporta particularmente bien. Más allá del tráfico de drogas, que levanta vuelo durante esta década, las exportaciones de petróleo, de carbón, de oro, de níquel, e igualmente de productos agrícolas (bananos, flores) subieron de manera constante, al contrario de lo que ocurría en la mayoría de los países latinoamericanos. Además, este periodo fue particularmente favorable para la industria colombiana (Pécaut, 2001, 25). Como consecuencia, aumentaron los ingresos fiscales del Estado, lo que permitió evitar el ajuste estructural. En cambio, el sistema político hizo implosión, por razones endógenas más que exógenas. El monopolio de la representación por parte de los dos partidos, inscrito en la Constitución, provocó una exacerbación de las rivalidades entre dirigentes del mismo partido. A partir de 1986 la competencia política –inhabilitada para expresarse entre las dos formaciones dominantes como consecuencia del pacto del Frente Nacional– fue transferida directamente al seno de ellas, y en particular a las filas del Partido Liberal. Las facciones se multiplicaron, sobre todo alrededor de los candidatos, quienes montaron sus propias empresas electorales dentro de un partido cuya existencia se volvió totalmente formal. Paralelamente, la balcanización del territorio, donde porciones enteras eran controladas por las guerrillas, los narcotraficantes y los paramilitares, favoreció a los empresarios políticos locales, que resultaron indispensables para movilizar clientelas electorales cada vez más volátiles (Gutiérrez Sanín, 1996, 46 y 49-50). El estallido de la representación va entonces de la mano con la emergencia de actores periféricos que “venden” su capital electoral al mejor postor, sea cual sea su etiqueta partidista.

Pero el recurso a mecanismos de participación ciudadana “por fuera de los partidos”, tanto en México como en Colombia, no es comprensible sin introducir un segundo factor concomitante: las profundas mutaciones que sufren las sociedades de estos dos países. En México, entre los años treinta y los cincuenta, el Estado desarrollista transforma, en tan pocas décadas, una socie-



dad mayoritariamente campesina en una sociedad industrializada y urbanizada. Surge una clase obrera importante, estrechamente enmarcada por el PRI. Las clases medias ciudadinas, privilegiadas por el régimen, aumentan de manera geométrica a lo largo de los años cincuenta y sesenta.

Las políticas indigenistas de tipo asimilacionista puestas en marcha desde los años cuarenta contribuyen paradójicamente a la formación de una nueva elite indígena letrada que busca salidas profesionales y representación política. Esta diversificación de la sociedad mexicana contribuye a la aparición de nuevos actores sociales que actúan por fuera de los canales corporativistas del régimen nacional-populista. Confrontados con el creciente hermetismo del sistema político, estos grupos son portadores de reivindicaciones sociales e identitarias comunes a las que exhiben los movimientos sociales que cobran vida en las sociedades del Norte. La reivindicación de una democratización aparece a menudo teñida de un cierto “ideologismo” para aquellos que reivindican los postulados del marxismo pero buscan distanciarse de la lucha armada. Las corrientes de la Iglesia católica cercanas a la “opción preferencial por los pobres” emanada del Concilio Vaticano II, por otra parte, son igualmente portadoras de una valorización de la organización comunitaria, que promueven activamente bajo la forma de “comunidades eclesíásticas de base”, donde recobran el espíritu de las comunidades indígenas (Lebot, 1994). Por un efecto de composición, estas maneras de concebir la política coinciden, en los años ochenta, con una visión neoliberal importada por las nuevas elites tecnocráticas, formadas en Estados Unidos y aupadas por una clase política preocupada por compensar el desgaste de los vínculos de clientela y reemplazar un corporativismo centralizado que no tiene manera de financiar.

El caso colombiano es sensiblemente diferente en este punto. Allí el Estado no encarnó nunca un proyecto nacional populista y por consiguiente no fue el motor principal del desarrollo económico y la (trans) formación de la sociedad. Las redes de servilismo del Partido Liberal y el Partido Conservador son anteriores a la formación del Estado central y las elites regionales –burguesía

territorial, comercial o industrial— siempre han buscado limitar el poder del Estado. Estas capas altas, incluso las más conservadoras, diversificaron sus actividades económicas y promovieron una de las industrializaciones regionales de mayor empuje en la región, al igual que un comercio particularmente dinámico y diversificado. Los partidos políticos y la administración se convirtieron en potentes ascensores sociales y la oligarquía económica nunca cercó totalmente el Estado y la escena política. Estos partidos constituyen una esfera autónoma, donde nace y se reproduce una elite dirigente más bien endogámica, aunque suficientemente porosa para alimentar la movilidad social. En las regiones más marginales del país los agentes de la modernización son las iglesias —católicas o evangélicas—, que permiten el acceso a la educación escolar e incluso a la cléricatura. De hecho, muchos dirigentes de organizaciones indígenas que luchan por el reconocimiento de sus derechos de autonomía territorial son, más a menudo que en México, antiguos seminaristas. En último término, las fuerzas armadas —legales e ilegales— constituyen poderosos motores de ascenso social al mismo tiempo que contribuyen —en lo que concierne a las guerrillas y los paramilitares— a fragmentar la sociedad en múltiples redes de servilismo que operan en espacios territoriales más o menos estables (Pécaut, 2001).

A pesar de estas diferencias, y por un efecto de composición, en los dos países, actores que esgrimen intereses claramente diferenciados parecen converger en un mismo objetivo estratégico: crear mecanismos y espacios de participación, que para unos están dirigidos a salvar el funcionamiento de un Estado hipertrofiado y corrupto, y para otros pretenden aportar una nueva legitimidad a las instituciones políticas. Desde el punto de vista del Estado, la búsqueda de una eficacia administrativa más amplia se conjuga con la voluntad de encontrar una legitimidad que los gastados mecanismos del clientelismo no consiguen garantizar. En el caso particular de Colombia, la descentralización y la “delegación” del poder público en las autoridades indígenas tradicionales es igualmente la manera como el Estado pretende alcanzar los márgenes de un territorio nacional donde su presencia es prácticamente nula (Castro, 1998 y Gros, 2003). En México, de igual forma, hay

que tener en cuenta el caso del Pronasol, la estrategia del presidente Carlos Salinas de Gortari, cuyo objetivo consiste, en parte, en poner en corto circuito a los antiguos caciques del PRI para hacer pasar mejor su programa de reforma del Estado y de liberalización de la economía nacional (Pécaut y Prévôt Schapira, 1992). En cambio, desde el punto de vista de los actores “civiles” (movimientos sociales regionales, organizaciones indígenas, ONG, etc.), tanto en Colombia como en México, el ideal de una democracia local despojada de las interferencias de un clientelismo estéril y excluyente se conjuga con la voluntad de dominar lo mejor posible la destinación de los recursos públicos, por limitados que ellos sean.

Finalmente, la pretensión de los socios capitalistas que intervienen en el curso de los fondos internacionales, consistente en optimizar los créditos y las ayudas al desarrollo, contribuye a transformar el ideal de democracia participativa en una norma y a difundirla a lo largo del continente latinoamericano bajo la apariencia de reformas descentralizadoras y nuevos programas de lucha contra la pobreza. Al respecto, conviene no sobrevalorar la influencia de las organizaciones internacionales (Banco Mundial, FMI, BID, Pnud) y de la cooperación multilateral (UE, OEA, etc.). Ellas desempeñan un papel crucial en la propagación de las nuevas normas del “buen gobierno”. El condicionamiento de la asistencia a la adopción de ciertas técnicas de gestión contribuye a dotar a estas últimas de una legitimidad particular. Pero sería exagerado concluir que las normas y las prácticas participativas son inventadas en su totalidad por los expertos de estas instituciones y luego enaltecidas por las elites gubernamentales locales, preocupadas por no enfadar a sus generosos acreedores. La circulación de normas y técnicas de “gobernanza” ocurre de manera dialéctica: concepciones con orígenes ideológicos y sociales muy diversos (en este caso, el “ideologismo” de los movimientos “populares” de los años setenta y ochenta, el neocomunitarismo cristiano e indianista, la concepción neoliberal de un Estado “modesto” y descentralizado, etc.) confluyen en un contexto de penuria económica que repentinamente los vuelve, hasta cierto punto, más pertinentes que las retribuciones materiales y simbólicas que llevan asociadas. Los expertos de las agencias internacionales (algunos de los

cuales participaron en movimientos contestatarios de los decenios precedentes) son portadores de representaciones inducidas de sus propias experiencias en el terreno. Sus recomendaciones en lo concerniente a las ventajas —políticas, financieras— provenientes de una implicación directa de los ciudadanos en la gestión de presupuestos públicos descentralizados son a tal punto mejor recibidas por los altos funcionarios internacionales, que se confrontan con sus propios diagnósticos acerca de la pasmada hipertrofia de los Estados y la corrupción estructural de los funcionarios y dirigentes políticos de la región. A partir de ahí las intervenciones de los organismos internacionales tienen un efecto multiplicador y el credo descentralizador y participacionista se expande a regiones extrañas a toda práctica de este género. Con ese criterio la ONU erigió el presupuesto participativo de Porto Alegre como un “modelo a seguir”, contribuyendo de esta forma a su difusión por “mimetismo” en varias ciudades de América Latina y de fuera del continente<sup>10</sup>. Los efectos de la retroalimentación entre las sociedades locales y las instancias internacionales son múltiples e irreductibles a una inducción telecomandada, de manera centralizada y unívoca, por un determinado grupo de interés.

## **Las vicisitudes de la descentralización participativa en tierras indígenas: los casos mexicano y colombiano**

Una comparación entre dos regiones que alojan una importante población indígena —el Estado mexicano de Oaxaca<sup>11</sup> y el Departamento del Cauca<sup>12</sup>, en Colombia— ilustra bastante bien los efectos ambiguos de las políticas de

---

<sup>10</sup> El “presupuesto participativo” de Porto Alegre fue considerado por la ONU como una de las cuarenta innovaciones urbanas más notables del mundo, y fue también seleccionado por la Conferencia Habitat II de Estandul, reunida en junio de 1996. Esta conferencia incluyó el principio del presupuesto participativo entre sus recomendaciones (Gret y Sintomer, 2002, 65).

<sup>11</sup> Oaxaca es uno de los 32 Estados federados de México; está situado al sur del país y limita con el Estado de Chiapas. Su población asciende a 3,5 millones de personas, de los cuales el 50% (1,2 millones) es indígena (Inegi, 2000).

<sup>12</sup> El Cauca es uno de los 32 departamentos de Colombia. Está situado al sudeste de Bogotá y su población asciende a 1,3 millones de personas, de los cuales el 15% (190.069 personas) es indígena (DNP, 2001).

descentralización participativa. En los dos casos el Estado transfiere directamente a las autoridades municipales o tradicionales, o a ambas, una parte del presupuesto nacional. La colocación de estos fondos debe ser objeto de una deliberación entre las autoridades locales y los habitantes de las colectividades. En los dos países, estas medidas están acompañadas de un discurso que valoriza la diversidad de las expresiones etnoculturales como parte de las prácticas de deliberación. Dicho de otra manera, las decisiones que conciernen al gasto público pueden ser abordadas según los procedimientos habituales (los *usos y costumbres*). La reglamentación de estas transferencias es, por consiguiente, portadora de un verdadero reconocimiento de la diversidad de las prácticas participativas. Ya veremos que, de hecho, se trata de una retórica que limita considerablemente los márgenes de maniobra de las poblaciones locales y de las autoridades, aunque continúa reproduciendo las dinámicas nuevas de reinención de las tradiciones participativas comunitarias.

## **Descentralización y reconocimiento de instituciones locales “tradicionales”**

En el programa nacional de desarrollo de 1995-2000, Ernesto Zedillo presentó el nuevo federalismo como “la forma de organización política más adecuada para reforzar la democracia, consolidar la unidad nacional y promover un México más equilibrado y justo” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, 59). Se trata, entre otros cometidos, de redistribuir las atribuciones, las responsabilidades y los recursos presupuestales en favor de los Estados federados y de las municipalidades, aumentar las prerrogativas de estos dos niveles de gobierno en materia fiscal y reforzar, en particular, las capacidades administrativas de las municipalidades (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, 60-62). Un decreto aprobado por el Congreso federal en agosto de 1997 elevó el nuevo federalismo al rango de programa<sup>13</sup>. Contrariamente

---

<sup>13</sup> Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. (1997, agosto) *Diario oficial de la Federación*. México, D.F.

al Pronasol, que preconiza, ante todo, una descentralización en favor de la sociedad civil, el programa del nuevo federalismo pone el acento en una redistribución de las responsabilidades y los recursos entre los tres niveles de la federación. La reforma adelantada en la educación y la salud se extendió a otros escenarios públicos: el desarrollo social, la agricultura y el desarrollo rural, la ecología y la gestión de los recursos naturales, la comunicación y los transportes, el turismo, la energía y, finalmente la reforma agraria<sup>14</sup>. El programa prevé igualmente una reforma en profundidad del sistema de coordinación fiscal destinado a garantizar una mejor distribución del presupuesto federal y permitir a los Estados y a los municipios aumentar sus propios ingresos fiscales.

El municipio recibe una atención particular. Una proporción creciente de los programas de lucha contra la pobreza es atribuida directamente a las municipalidades a través de los Fondos de Desarrollo Social Municipal (Fdsm). Los Fdsm aprovecharon lo esencial de los programas que estaban incluidos en los Fondos Municipales de Solidaridad (FMS), instituidos en 1989. Están destinados al financiamiento de obras de infraestructura urbana y rural, desde la apertura de caminos hasta la construcción de escuelas, pasando por la instalación de sistemas de agua potable o de irrigación. El funcionamiento es relativamente simple: las autoridades de cada municipio deben constituir un Consejo de Desarrollo Social Municipal (Cdsm) con la participación de los representantes de las *agencias municipales*<sup>15</sup> y de las organizaciones sociales locales —cuando existen—. El Cdsm, que es presidido por el alcalde, está encargado de consultar a los habitantes de la municipalidad con el fin de seleccionar las obras que ellos consideren prioritarias. Los proyectos son escogidos a partir de un “menú” muy cercano al de las FMS. Contiene una lista bastante exhaustiva de

---

<sup>14</sup> *ibíd.*, pp. 12-14.

<sup>15</sup> Los municipios mexicanos están subdivididos en circunscripciones administrativas, llamadas *agencias municipales o agencias de policía*, en función del número de habitantes. Alrededor de las municipalidades rurales se constituye la mayoría de las aldeas, con un alto grado de autonomía respecto de las cabeceras municipales. Los habitantes de las aldeas designan a sus autoridades a través de asambleas, a la manera de las cabeceras municipales y sin que el alcalde ni sus consejeros intervengan.

obras de infraestructura que pueden ser financiadas con la ayuda de las Fdsm. La necesidad de la “participación” de los habitantes de cada localidad en la elaboración del plan municipal de desarrollo aparece claramente enunciada, pero no se proporciona ninguna precisión acerca de su posición en el proceso de decisión. ¿Se trata de una simple consulta, donde la autoridad municipal –y en particular el alcalde– retienen lo esencial del poder de decisión? O bien, ¿se trata de una concertación, donde las autoridades locales deben seguir –de manera más o menos imperativa– las recomendaciones de la asamblea? La pregunta queda abierta. Sobre el terreno, esto da lugar a toda una gama de prácticas, con un peso más o menos determinante en la deliberación colectiva de la decisión final.

De hecho, en las regiones indígenas de Oaxaca el Cdsm y la planificación colectiva de los trabajos públicos no hacen sino disfrazar la práctica tradicional de la asamblea comunitaria. Con otras palabras, aquí no se trata sino de una etiqueta que, a primera vista, no desemboca en la creación de un nuevo dispositivo sino que designa lo que las comunidades y las autoridades hacen habitualmente. Esta acostumbrada práctica deliberativa corresponde a una tradición heredada de la época colonial, que de manera constante –y profunda– se transformó a través de los siglos. Contrariamente a la imagen que presenta el discurso indianista, o bien una cierta antropología “comprometida”, los estilos de deliberación tradicionales aparecen marcados por una hibridación original: el método de consenso, del acuerdo, que reenvía al palabreo practicado en las sociedades africanas, se combina a menudo con un principio de mayoría, expresado bajo la forma del voto individual. Las discusiones interminables entre los ancianos, en las cuales todos hablan simultáneamente y el más viejo y respetado de entre ellos se encarga de formular una “síntesis” que suscita el consenso de la totalidad de los miembros de la asamblea, se fueron substituyendo poco a poco con modalidades de deliberación más ordenadas, donde las proposiciones de algunos portavoces o líderes de opinión, expresadas de manera consecutiva, se tornan en el objeto de un debate generalizado antes de que una de ellas sea consagrada por el voto mayoritario, aunque no necesariamente unánime. El equilibrio entre

el principio consensual y el principio mayoritario varía de una asamblea a otra, según lo que esté en juego en la decisión, pero el ideal de un acuerdo unánime ocupa siempre un lugar importante en los valores comunitarios. Así, en lo relativo a los asuntos cruciales referentes a la reproducción del grupo, tales como la delimitación y el uso del territorio, las autoridades y los dirigentes más prestigiosos tienen siempre como misión buscar una solución final que refleje, en la medida de lo posible, las posiciones de unos y otros. Pero el voto, con el único objetivo de ratificar el acuerdo mayoritario, refuerza siempre los debates. Este voto se expresa bajo diversas formas (a mano alzada, inscribiendo “palitos” en un tablero o por medio de boletines), pero es casi siempre público (Recondo, 2007 y Velásquez, 2000).

Las prácticas de las decisiones que se adoptan en la asamblea tienen una historia raramente restaurada por los etnólogos, deseosos de ver en ellas las reminiscencias de un pasado precolombino. Sin embargo, es totalmente posible reconstituir la formación y el empleo de esas normas. La deliberación como forma de decisión reservada a los ancianos o a las personas que han ejercido cargos comunitarios (religiosos o civiles) data de la introducción de las *repúblicas de indios*<sup>16</sup> y de los *cabildos*, que a partir del siglo XV eran corporaciones destinadas a representar a las poblaciones indígenas y asegurar la interlocución con las autoridades coloniales. Durante cerca de un siglo los cargos en el seno de los *cabildos* fueron monopolizados por una casta de nobles, herederos de antiguos caciques o líderes indígenas. Poco a poco, el acceso a las responsabilidades colectivas fue abriéndose al resto de los adultos hombres de la comunidad, en función de su contribución al financiamiento del rito católico (Chance y Taylor, 1985). Poco a poco la jerarquización fue redefiniéndose y las asambleas fueron imponiéndose como un espacio de decisión colectiva, ya no reservado únicamente a las autoridades. De hecho, éstas son elegidas por el conjunto de miembros adultos de la comunidad y ya no designadas por los ancianos.

---

<sup>16</sup> Repúblicas indígenas. Tipo sucedáneo de municipio instituido en las regiones pobladas mayoritariamente por indígenas.



Conviene agregar que, antes de la descentralización, en la mayoría de las municipalidades indígenas la parte esencial de las obras de interés general era realizada por los campesinos mismos, bajo la forma de prestación personal de trabajo. La pobreza generalizada contribuyó en gran medida a institucionalizar la “asamblea comunitaria”, abierta a la mayoría y que actuaba como aparato de decisión, en detrimento del *cabildo* o del consejo de los ancianos. Para las autoridades, ninguna decisión es efectiva si la mayoría no contribuye a ponerla en marcha; además, la participación de los miembros de la comunidad en la discusión es una manera de garantizar su compromiso en la aplicación de las medidas que se adoptan (Recondo, 2007).

Las prácticas de deliberación que podemos observar hoy en las comunidades indígenas de Oaxaca reflejan igualmente los trazos de las modificaciones aportadas por los institutores y los funcionarios de la reforma agraria a partir de los años treinta. La noción de quórum, el establecimiento de un orden del día, la elección de moderadores y escrutadores al comienzo de cada asamblea y la redacción de un proceso verbal son así mismo normas y procedimientos extraídos directamente de las asambleas agrarias instituidas después de la revolución mexicana para administrar los ejidos, los bienes comunales o los sindicatos de educadores. La cacofonía ensordecedora del palabreo, descrita por los antropólogos, cede su lugar a los intercambios dialogados, cuidadosamente organizados mediante procedimientos destinados a asegurar la legalidad de las decisiones ante los representantes del Estado (ibíd.).

La descentralización participativa se une a estas tradiciones deliberativas, ya pasablemente sincréticas. El Cdsm no es más que el mismo *cabildo*. Éste convoca la asamblea comunitaria a principios del año, con el fin de anunciar el monto del presupuesto anual. En ciertas municipalidades las autoridades presentan proyectos que se someten a la decisión de la asamblea, y en otros lugares son las personas reunidas para el efecto quienes sugieren directamente las actividades que han de emprenderse. En todos los casos, la jerarquización de los proyectos se hace en función de su prioridad. Las decisiones son sancio-

nadas por el voto de todos los miembros de la asamblea, salvo aquéllas provenientes de las autoridades que presiden la reunión. El proceso verbal de esta asamblea es adjuntado en seguida a los proyectos seleccionados y enviados a la administración central para su sanción (ibíd.).

En Colombia el proceso es semejante. La descentralización se desarrolla en dos etapas. Los mecanismos puestos en marcha por la reforma de 1986 (particularmente las JAL) son comparables con los CdsM mexicanos, aunque con una función que es más de consulta y supervisión que de decisión. Sin embargo, en México, una reforma de este tipo permitió instaurar –en el momento en que las autoridades locales así lo quisieron– procesos de programación concertada del gasto público. Se trata de un mecanismo frágil, que depende ampliamente de la buena voluntad de los alcaldes que pueden, *in fine*, no tener en cuenta las recomendaciones de las Juntas. Hablamos, no obstante, de un cambio significativo, dado el carácter particularmente centralizado del Estado colombiano. Para que la descentralización participativa se convirtiera en uno de los elementos centrales del régimen político de este país –al menos desde el punto de vista simbólico–, hubo que esperar hasta la nueva Constitución de 1991. Como ya lo recordamos atrás, solo a partir de entonces el régimen colombiano es calificado como “democracia participativa”. Desde este punto de vista, Colombia es el primer país latinoamericano, antes de Bolivia y Venezuela, donde la participación ciudadana no electoral es erigida en norma y en mecanismo de gobierno a escala nacional.

Las formas de participación democrática están especificadas en el artículo 103 de la Constitución: “el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el concejo municipal abierto, la iniciativa legislativa y la revocación del mandato” (*Constitución Política de Colombia*, 1998, 51). En el nivel local el concejo municipal abierto (*cabildo abierto*) es la corporación que sirve como marco de la asociación de ciudadanos para la toma de decisión de las autoridades. Esta fórmula va más allá de las antiguas *juntas*, ya que en adelante los gastos públicos no podrán ser programados sino mediante acuerdo con los habitantes de las localidades concernidas. La reforma colombiana sobrepasa

a la de México aun en la apariencia. La participación de los ciudadanos en las decisiones no es ya una opción, y deja al arbitrio de las autoridades municipales, erigidas en Cdsm, la determinación de tener o no tener en cuenta las recomendaciones de los habitantes convocados a las reuniones anuales. A primera vista, la norma instituida por los constituyentes de 1991 sobrepasa las prácticas existentes, mientras en México —por lo menos en las municipalidades indígenas— la práctica del *cabildo abierto*, bajo forma de asamblea del pueblo, era una realidad antes de que la descentralización fuese puesta en marcha. La novedad de la norma participacionista colombiana está reforzada por otra innovación importante: la atribución de nuevas competencias y la transferencia de recursos del presupuesto a los *resguardos*, una institución de origen colonial que tiene cercanía con las *repúblicas de indios* mexicanas. Los *cabildos* tradicionales reciben por consiguiente un estatuto jurídico del cual no disponían antes de 1991. Inicialmente, los *resguardos* debían ser convertidos en “entidades territoriales indígenas” una circunscripción administrativa diferente que debía añadirse a las del departamento y el municipio —a fin de permitir a las autoridades indígenas recibir y administrar directamente los fondos transferidos por la administración central. Una ley de ordenación del territorio (ley de ordenamiento territorial) debía ser votada sobre la marcha. Finalmente, los dos proyectos fueron abandonados. La reglamentación en vigor, sin embargo, ha permitido a los *cabildos* administrar, por intermedio de las municipalidades o de los gobiernos departamentales, los fondos de los cuales disponen de manera exclusiva y que pueden asignar libremente, en los dominios precisados por la ley (infraestructura de base, proyectos productivos, etc.).

Se impuso, pues, un “menú”, como en México, pero dentro de estos límites, relativamente flexibles, las autoridades tradicionales, en concertación con los ciudadanos del *resguardo*, elaboran su propio programa de gastos. A diferencia de lo que ocurre en México, está explícitamente estipulado que la “participación ciudadana” debe hacerse de acuerdo con las costumbres de cada *resguardo* y, por consiguiente, sin imponer un dispositivo estandarizado. Desde un punto de vista estrictamente formal y contrario al mexicano, las autoridades

indígenas no deben “disimular” la constitución de un Cdsm. Deben solamente transmitir sus proyectos a las autoridades de la cabecera municipal, sin tener que especificar la manera como ellos fueron elaborados (Laurent, 2001, 439-445).

De hecho, los procedimientos habituales que han tenido lugar en el Cauca son semejantes a los de los municipios indígenas de Oaxaca. Las comunidades tienen una extensa práctica de asamblea y los más variados interrogantes de interés general son sistemáticamente sometidos a discusión. Por consiguiente, la deliberación desborda el exclusivo cuerpo colegial del *cabildo*. Todos los adultos que “tienen derecho” –incluidas las mujeres– participan la mayor parte del tiempo. El resultado es que estas asambleas tienen la función de decidir sobre los proyectos o las obras a ser financiadas por el presupuesto autorizado al resguardo. Las formas de deliberación son semejantes a las practicadas por las comunidades oajaqueñas; reflejan la misma hibridación heredada de una larga trayectoria de préstamos y recomposiciones internas. Las decisiones son sancionadas por el voto nominal, después de largos debates donde las diferentes posiciones, a veces muy marcadas, se expresan por turnos. Incluso si el ideal consensual está siempre presente, el principio mayoritario está lo suficientemente enraizado para que el voto sirva más a menudo para seleccionar una de las proposiciones formuladas, antes que para expresar un acuerdo unánime<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Los criterios que definen la ciudadanía varían de una comunidad a otra. Por regla general, es ciudadano –con el derecho u obligación de participar en la asamblea comunitaria– todo jefe de familia –mayor o no– que haya cumplido las obligaciones colectivas (trabajos, cotizaciones, etc.). La participación de las mujeres es muy variable. En ciertos municipios se remonta a los años treinta o cuarenta; en otros lugares solo recientemente ejercen el derecho de deliberar y de votar en el seno de las asambleas del pueblo. Hoy por hoy en Oaxaca las mujeres son ciudadanas “activas” en un 70% de los municipios habituales (Recondo, 2007 y Velásquez, 2000).

## La participación bajo tutela

La descentralización participativa mexicana, como la colombiana, refleja las mismas vicisitudes: a la estrechez de los márgenes de escogencia en cuanto al objeto de los gastos, se suma la tutela que las autoridades centrales (los gobernadores de los Estados en México, los alcaldes municipales y los gobernadores de los departamentos en Colombia) ejercen sobre las autoridades locales (*municipio indígena, resguardo*). Estos dos elementos contribuyen a limitar considerablemente la influencia de las asambleas comunitarias en las decisiones.

Aunque la lista de los dominios en los cuales las inversiones pueden ser efectuadas es más exhaustiva en el caso colombiano, los desembolsos y las reglas contables impuestos por la administración central desembocan en el mismo resultado que en México<sup>18</sup>. Las comunidades y sus autoridades acaban por privilegiar los gastos de equipamiento (red vial, alcantarillado, agua potable, electrificación, embellecimiento de espacios públicos, etc.), en detrimento de los proyectos de desarrollo a más largo plazo (agricultura, educación, comercialización productos locales, etc.). La anualidad de los gastos y las dificultades para justificar las inversiones en proyectos que contemplan resultados más aleatorios y menos fáciles de cuantificar, conducen a las comunidades a privilegiar los proyectos de construcción que se puedan terminar en menos de un año. La preferencia por lo “sólido a corto plazo” se debe también al hecho de que las autoridades locales o tradicionales ostentan mandatos relativamente cortos –anuales o trienales, en el mejor de los casos– y de que no existe verdaderamente administración municipal capaz de asegurar la continuidad de los proyectos.

---

<sup>18</sup> Los campos de inversión de los presupuestos transferidos a los *resguardos* van de la educación a la compra de tierras, pasando por la infraestructura de base, el saneamiento ambiental, la ayuda a los más pobres, la cultura, la justicia e incluso el desarrollo institucional. Ver página web del Departamento Nacional de Planeación, <http://www.dnp.gov.co/>

El caso colombiano es particular en este punto: las autoridades de los *resguardos* no pueden administrar directamente el presupuesto transferido. Las personas habilitadas para recibir y administrar los recursos transferidos son el alcalde del municipio donde se encuentra el *resguardo* o el gobernador de uno de los dos departamentos sobre los cuales “se apoya” el *resguardo*. Los recursos son depositados en una cuenta aparte, para beneficio exclusivo de cada *resguardo*, pero las autoridades de estos últimos no pueden tener acceso a ellos sino con autorización del alcalde o del gobernador correspondiente. Una vez que la asamblea de un *resguardo* haya establecido su programa de gastos, este debe ser aprobado por el alcalde. En principio, este funcionario se limita a verificar que las inversiones programadas correspondan a los campos definidos por la ley y a controlar en seguida que el dinero haya sido gastado como estaba previsto. Las autoridades de los *resguardos* se quejan a menudo de las presiones ejercidas por los alcaldes para influir en las escogencias de los proyectos o para exigir contrapartidas políticas o materiales —o las dos cosas al tiempo—, conducta que hace parte de uno de los más clásicos registros clientelistas. Desde hace más de diez años los portavoces de las comunidades vienen exigiendo que los *cabildos* de los *resguardos* tengan el mismo estatuto que un municipio y puedan ejecutar su presupuesto de forma totalmente autónoma (Laurent, 2001, 443).

Además de la tutela ejercida por las autoridades “superiores”, un segundo factor “parasito” las prácticas participativas: el clientelismo generalizado. Éste continúa siendo, tanto en México como en Colombia, el repertorio dominante en las relaciones políticas, a pesar de los cambios profundos que sufren el Estado o el régimen de los dos países. Como ya lo habíamos dicho, aun si las redes de clientela tienen tendencia a disgregarse, eso no quiere decir que el clientelismo desaparezca; al contrario, se exagera a medida que los “patrones” se autonomizan y que los recursos resultan escasos. Ahora bien, los dispositivos de participación son presentados a menudo como una manera de promover la formación de una ciudadanía redimida de su “caparazón” clientelista. La esperanza está, por consiguiente, en las asambleas deliberativas o en las personas autónomas, que, en todo caso, solamente

están ligadas por una solidaridad horizontal, que contribuiría a convencer a sus congéneres –o a dejarse convencer de ellos– gracias a la fuerza racional de sus argumentos. Este ideal *habermasiano*, sin embargo, está muy lejos de ser una realidad comunitaria allí donde la desigualdad de las condiciones y los vínculos de dependencia mantienen un denso y fluctuante tejido de obligaciones clientelistas. Los espacios de participación, en el caso concreto de las asambleas, no están libres de asimetrías de poder y de relaciones de fuerza. De hecho, la conjunción de la descentralización y la “plusvalía” atribuida a las formas participativas de decisión ha contribuido a acentuar todavía más la multiplicación de microrredes de clientela que encuentran en la autonomía relativa de los *municipios* (en México) o de los *resguardos* (en Colombia), nichos particularmente favorables para su reproducción (Gutiérrez Sanín, 1996).

## **La invención paradójica de nuevos espacios de deliberación**

Desde luego, los procesos conjuntos de descentralización y promoción de la participación ciudadana no tienen solamente efectos negativos en las prácticas deliberativas locales. El “revestimiento” de una nueva nomenclatura sobre viejas prácticas contribuye igualmente al surgimiento de nuevos espacios y nuevas dinámicas de participación.

En primer lugar, la atribución de los recursos financieros, conjugada con la norma participativa, revitaliza la participación y hace de la asamblea, ya no un espacio reservado a algunas personas (ancianos, autoridades municipales, hombres, habitantes de la cabecera municipal, etc.), sino un lugar que reúne un número considerable de personas que hasta entonces han estado al margen de las decisiones. Es el caso notable de las municipalidades de la Sierra Norte, en Oaxaca, o de la Costa Pacífica colombiana. En estas dos regiones las asambleas estuvieron controladas, hasta los años noventa, por las autoridades municipales y por algunas familias mayormente favorecidas, desde un punto de vista económico, y que disponían de mejores relaciones políticas.

Los caciques o “patrones” locales abundaban, aunque carecían del mismo poder que sus predecesores del lapso comprendido entre 1930 y 1970, en plena institucionalización del régimen posrevolucionario. Por otra parte, las únicas asambleas que convocaban a la mayoría de los ciudadanos eran las destinadas a designar las autoridades municipales, una vez al año (Sierra Norte) o una vez cada tres años (Costa Pacífica). Inclusive en estos casos la abstención era con frecuencia muy elevada. Además, ordinariamente la asamblea no servía sino para ratificar decisiones previamente tomadas por las autoridades y los líderes comunitarios. No se trataba, por consiguiente, de un espacio de decisiones como producto de una discusión. En fin, sectores enteros de la comunidad estaban excluidos de la asamblea: mujeres, habitantes de caseríos periféricos, disidentes religiosos, personas extrañas al lugar. Los ciudadanos con derecho de expresión y de voto eran relativamente pocos y no representaban al conjunto de los habitantes del municipio. (Recondo, 2007).

El reconocimiento de las prácticas cotidianas en materia de designación de autoridades municipales, realizado en 1995, y posteriormente la “municipalización participativa” del presupuesto federal destinado al desarrollo de infraestructuras de base y a la lucha contra la pobreza, han contribuido a imprimir o reimprimir vitalidad a las prácticas de las asambleas comunitarias. No siempre el cambio se produjo sin conflictos. Al contrario, en la mayoría de los casos los sectores marginales se movilaron con el fin de exigir el derecho de ejercer un control en la repartición del presupuesto municipal. Los habitantes de las aldeas periféricas fueron los más activos en ese sentido. En el municipio de Santiago de Ixtayutla<sup>19</sup>, asentado en la región del Pacífico mexicano y cuya asamblea no reunía sino algunas decenas de habitantes de la cabecera, cercanos a las familias de los comerciantes, se produjo a partir de 1998 una gran movilización de pobladores de la periferia que has-

---

<sup>19</sup> Municipalidad que se encuentra aproximadamente a 176 km. al sur de la capital del Estado de Oaxaca, en el distrito de Jamiltepec. De los 11.542 habitantes censados en 2005, 7.903 hablan una lengua indígena (principalmente el mixteca).



ta entonces habían sido perjudicados por una participación arbitraria y no equitativa de los recursos públicos, y la protesta desembocó en una transformación radical del funcionamiento y de las prerrogativas de la asamblea del pueblo. En efecto, ese año más de 2.000 habitantes de la capital provincial y de las zonas periféricas se movilizaron para exigir la anulación de la elección y la realización de una asamblea que reuniera a “todos los ciudadanos del municipio” (*Noticias*, 16 de enero de 1999). La originalidad de esta acción residió en el hecho de que los contestatarios acusaran al alcalde saliente y a sus aliados –locales y regionales– de haber “violado la ley de la comunidad” con el fin de imponer su sucesor *Cantera*, 18 de enero de 1999). De esta manera habrían hecho asesinar –¡por acto de brujería!– al alcalde que los *ancianos* habían designado, siguiendo la tradición. Confirman de este modo que antes de que los caciques cambiasen las reglas del juego la elección habitual se hacía de la siguiente forma: los ancianos designaban las autoridades tomando en cuenta la “trayectoria” de las personas que ya habían ocupado cargos comunitarios, y la decisión era en seguida sometida a una asamblea del pueblo, cuya función era más la de ratificar la escogencia hecha por los ancianos que la de elegir las nuevas autoridades.

Hasta aquí, nada mayormente original. La costumbre de Ixtayutla se asemeja a la de la mayoría de los municipios rurales e indígenas más tradicionales, donde la designación de las autoridades es ejecutada por un grupo relativamente restringido de ancianos y de habitantes de la cabecera municipal. De esta forma los oponentes parecen dar la razón a sus adversarios, cuando afirman que “tradicionalmente, las comunidades de Ixtayutla no participan en la elección de sus autoridades” (ibíd.). “Es verdad”, admite uno de sus voceros, pero “era así antes de que los caciques violaran la ley de la comunidad” (ibíd.). Entre tanto, afirma, los caciques habrían corrompido a los ancianos ofreciéndoles dinero y otros beneficios materiales a cambio de su lealtad. Para ponerle fin a esta “tradicción corrupta” los opositores propusieron que la elección de las autoridades municipales se hiciera por la vía de una asamblea que reuniera a los ciudadanos de todas las comunidades del municipio y que los *ancianos* “recuperen su papel de consejeros de la auto-

ridad” (ibíd.). Estamos en plena “invención de la tradición” (Hobsbawm y Ranger, 1993): al mismo tiempo que los actores aparentan ser defensores de una costumbre que los caciques habrían “violado”, inventan otra que no corresponde realmente a las prácticas tradicionales. La “asamblea general comunitaria” es concebida como un verdadero espacio de deliberación y de elección, y los *ancianos* no son más los que deciden sino los “consejeros”. Dicho de otra forma, el recurso a una legitimidad tradicional sirve para promover una participación de los ciudadanos mucho más abierta y activa –que incluye a las mujeres– en la elección de las autoridades locales (Recondo, 2007).

Cuando el conflicto cristaliza alrededor de la designación de las autoridades municipales, no refleja en menor medida la dinámica general de redefinición de las formas de decisión comunitarias. La movilización sobrepasa la mera cuestión electoral y apunta a la concepción global del objeto y del funcionamiento de las prácticas deliberativas. En todos los casos la descentralización, unida al reconocimiento por el Estado de las “formas tradicionales de participación”, contribuye a nutrir esta reinterpretación de las costumbres políticas en un sentido más participativo (ibíd.).

La importancia de este ejemplo tiene que ver con que la lucha por la participación en las decisiones políticas no termina en un rechazo a las costumbres locales, sino más bien a la reinvencción de una tradición. Los “aspirantes” a la decisión producen nuevas prácticas participativas reclamándose de una tradición que sus adversarios –los caciques– habrían traicionado. Ciertos autores hablan de una “invención paradójica de la modernidad” para describir la manera como los procesos de innovación social, cultural y política están acompañados, muy a menudo, por la reivindicación o por la “reutilización” de “ciertos valores y de ciertas normas de comportamiento que se refieren explícitamente al pasado con la posibilidad eventual de que este último pueda ser reconstruido o fabricado” (Bayart, 1996, 48). Eso es particularmente cierto en Europa desde fines del siglo XVIII. La formación del Estado moderno y la expansión colonial estuvieron acompañados sistemáticamente por “un

proceso de ritualización y de formalización” de los “fragmentos de un pasado más o menos fantasmagórico” en las metrópolis y en los países colonizados (ibíd.). Ocurre lo mismo en el México contemporáneo. Las reivindicaciones identitarias y, en particular, el llamado a la defensa de las costumbres contribuyen por igual a la redefinición del espacio público y a la transformación del sistema político.

Circunstancias similares tuvieron lugar en el Departamento del Cauca. El traspaso de recursos financieros provocó directamente, desde el inicio, recomposiciones importantes en el seno de las comunidades. Los espacios de deliberación adquirieron una nueva vitalidad. A partir de entonces el juego de la deliberación “vale la pena”, ya que se trata de seleccionar los proyectos y las zonas a las cuales serán asignados los recursos transferidos. Al mismo tiempo, el flujo de dinero público pone en marcha expresiones de competencia para el acceso a los cargos de los *cabildos* o de las asociaciones de *cabildos* creadas con el fin de sacar provechos mutuos de los recursos determinados por el Gobierno central. La representación misma del poder y de su ejercicio es afectada. Los cargos no son, por consiguiente, únicamente proveedores de retribuciones simbólicas (el prestigio), sino también de retribuciones materiales: en adelante, las autoridades indígenas del *resguardo* tienen la posibilidad de sacar provecho personal de las transacciones financieras (sobornos, sobrefacturación en el momento de la asignación de los contratos de obras, etc.), con la complicidad de las autoridades territoriales (alcalde municipal o gobernador del departamento) encargadas de administrar los fondos. Este tipo de acuerdos se convirtió en moneda de uso corriente desde la puesta en marcha del nuevo dispositivo administrativo (Laurent, 2001, 442-445).

Al mismo tiempo, el flujo de dinero dinamizó los procesos de organización, más allá de las comunidades. En el norte de Popayán, capital del Departamento del Cauca, las autoridades indígenas crearon una Asociación de Cabildos del Norte del Cauca (Acin) que congrega a los *resguardos* de la región y a las autoridades indígenas de varios municipios (Toribío, Jambaló y Santander de

Quilichao)<sup>20</sup>. La coordinación transmunicipal hizo posible reequilibrar, en su favor, las relaciones de fuerza con el gobernador del Departamento. Más todavía, el estatuto jurídico de Asociación les permitió negociar transferencias suplementarias provenientes de la administración central y de organismos internacionales como el BID o el Pnud<sup>21</sup>.

Por otro lado, en este mismo Departamento del Cauca las autoridades indígenas construyeron una verdadera “pirámide” participativa de tres niveles: *cabildos*, consejos de zona y consejo regional. Cada dos años los *cabildos* de cada región del Cauca nombran delegados, que constituyen un consejo de zona; estos últimos, a su vez, designan a los delegados que tienen asiento en el Consejo Regional Indígena del Cauca (Cric). El mecanismo ha funcionado desde su puesta en marcha a comienzos de los años noventa y hecho posible la coordinación de proyectos y políticas públicas sobre el conjunto de las zonas indígenas, sacando partido de las transferencias financieras y sobrepasando el estrecho espacio político que ocupan los resguardos. La deliberación está presente en todos los niveles de la pirámide, ya que cada año tienen lugar las asambleas de delegados de zona y cada cuatro se reúne el congreso regional. Este último es precisamente el organismo donde las autoridades indígenas elaboran el plan cuatrienal de actividades.

## Conclusión abierta

El parangón establecido entre la puesta en marcha de la descentralización participativa en las regiones indígenas del sur de México y del suroeste de Colombia ilustra acertadamente las ambigüedades del proceso de difusión de las normas políticas en el mundo contemporáneo. A primera vista, los mismos principios de subsidiaridad (entre Estado central y gobiernos locales, pero

---

<sup>20</sup> Las autoridades de esas mismas comunidades habían creado, desde los años 70, el Consejo Regional Indígena del Cauca (Cric). Sobre los orígenes del Cric., ver Gros, 1988 y 1991.

<sup>21</sup> Entrevistas realizadas por el autor con responsables del Consejo Regional Indígena del Cauca (Cric), Popayán, noviembre de 2004.

también entre gobiernos locales y “sociedad civil”) y los mismos dispositivos de programación participativa del gasto público parecen estar insertos en prácticas políticas muy diversas. La condición impuesta para otorgar las ayudas al desarrollo podría hacer pensar que tal ejercicio es unívoco y no puede sino desembocar en la homogeneización de las prácticas de decisión, que siguen un modelo tecnocrático y de gestión antes que un modelo político. Una segunda observación, más atenta, destaca las dinámicas complejas de aparición y apropiación de nuevas prácticas de participación en las decisiones a partir de matrices tradicionales que están en constante mutación. La elaboración y la difusión de normas participativas aparecen entonces como un juego complejo de interacción entre los actores (locales, nacionales e internacionales) y los repertorios políticos de los cuales ellos son portadores. En últimas, ninguna de las partes parece salir indemne de la hibridación de las culturas participativas que dan vida a estas complejas transacciones.

## **Bibliografía**

Bayart, Jean-François, 1996, *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard.

Castro, Jaime, 1989, *La reforma municipal: perestroika colombiana*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.

-----, 1998, *Descentralizar para pacificar*, Bogotá, Ariel.

*Constitución Política de Colombia*, 1998, Bogotá, 3R Editores.

Chance, John K. y Taylor, William B., 1985, “Cofradías and cargos: an historical perspective on the Mesoamerican civil-religious hierarchy, en *American Ethnologist*, número 12, pp. 1-26.

DNP, 2001, *Población y área indígena por departamento*, Bogotá.

Gret, Marion y Sintomer, Yves, 2002, *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte.

Gros, Christian, 1991, *Colombia Indígena: Identidad cultural y cambio social*, Bogotá, Cerec.

-----, 1988, "Una organización indígena en lucha por la tierra: El Consejo Regional Indígena del Cauca", en Morin, Françoise, editor, *Indianness, Ethnocide, Indigenismo en América Latina*, México, Instituto Indigenista Interamericano, Centre d'études mexicaines et centraméricaines.

-----, 2003, "Politiques et paradoxes de l'ethnicité", en *Problèmes d'Amérique latine*, número 48, Printemps, pp. 7-104.

Gutiérrez Sanín, Francisco, 1996, "Dilemas y paradojas de la transición participativa", en *Análisis Político*, número 29, Iepri-Universidad Nacional, Bogotá, septiembre-diciembre.

Hobsbawm, Eric y Ranger, Terence, 1993, *The invention of tradition*, New York, Cambridge University Press.

Inegi, 2000, *XII censo general de población y vivienda*, México.

Laurent, Virginie, 2001, *Communautés indiennes et espaces politiques en Colombie. Motivations, champs d'action et impacts (1990-1998)*, Thèse de doctorat en sociologie, Iheal-Paris III.

Lebot, Yvon, 1994, *Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir*, Paris, Karthala.

Pécaut, Daniel, 1987, *L'ordre et la violence. Évolution sociopolitique de la Colombie entre 1930 et 1953*, Paris, Ed. De l'Ehess.

-----, 2001, *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Espasa.

-----, y Prévôt Schapira, Marie-France, 1992, “La recherche d’une nouvelle légitimité: le programme national de solidarité”, *Problèmes d’Amérique latine*, número 5, abril-junio, pp. 91-104.

Recondo, David, 2007, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, Publicaciones des la Casa Chata (Cemca-Ciesas).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, *Plan nacional de desarrollo 1995-2000*, México.

Velásquez Cepeda, María Cristina, 2000, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Oaxaca, IEE.