

**LA DISPUTA POR LA CONSTRUCCIÓN
DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA**

Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi

**D.R. © 2006, *Programa Interinstitucional de Investigación-
Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos***

Centro de Investigaciones y
Estudios Superiores
en Antropología Social (CIESAS)
Juárez, 87;
14000 México, D.F.

Instituto de Investigaciones
Histórico-Sociales,
Universidad Veracruzana
Diego Leño, 8;
91000 Xalapa, Veracruz.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

PRESENTACIÓN

ENTREGAMOS AL PÚBLICO una colección de ensayos que constituyen los primeros resultados del *Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos* impulsado conjuntamente por el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales (IIH-S) de la Universidad Veracruzana y por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), proyecto que además cuenta con el apoyo financiero de la Fundación Ford.^a Este proyecto tiene como su principal fin colocar en la agenda nacional los temas de los derechos, la rendición de cuentas y la democratización, con un sólido sustento teórico y una orientación a la acción pública informada, tratando de impulsar al mismo tiempo una red que vincule a académicos, funcionarios públicos y líderes civiles que compartan una perspectiva común para la democratización de la vida pública nacional.

Esta colección sigue los pasos de una serie precedente, los *Cuadernos de la Sociedad Civil*, editada por la Universidad Veracruzana, que entre 2001 y 2005 publicó diez ensayos resultantes de dos proyectos coordinados por Alberto J. Olvera desde el IIH-S de la UV: *Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en México* y *Programa de Investigación Comparativa y de Formación sobre la Sociedad Civil y los Espacios Públicos en América Latina y de Profundización de una Agenda de Investigación sobre la Sociedad Civil en México*, ambos apoyados por la Fundación Ford en el marco de un ambicioso programa de investigación comparativa internacional.^b

Esta nueva colección presentará durante los próximos años los resultados de cada una de las etapas en que está diseñado el proyecto interinstitucional. El proyecto de investigación eje de los tres primeros años se desarrolla en torno del tema: Nuevas instituciones y actores de la democracia en México: interfaz sociedad civil/Estado, derechos humanos, rendición de cuentas y participación ciudadana. En esta investigación se profundiza el trabajo de anteriores esfuerzos que, en esta nueva etapa, requieren ampliar el principio de comparación entre diversas regiones y experiencias en el país con la finalidad de proponer, además de un conocimiento original acerca de temas teóricamente relevantes, un conocimiento socialmente útil que aporte soluciones en estos tiempos de cimentación de instituciones, de normatividades y de formas de relación entre la sociedad civil y el Estado propias de una democracia en construcción.

Se desarrollarán estudios de caso de tres tipos: primero, los consejos electorales, tanto federal como estatales; en segundo lugar, los organismos públicos de derechos humanos, que incluyen la Comisión Nacional y las estatales; y, en tercer lugar, las instancias federal y estatales dedicadas a la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental.

Las dimensiones comunes a los tres tipos de experiencias que permitirán la comparación de las mismas son la descripción de su contexto y génesis, su marco normativo, las formas de interrelación sociedad civil/Estado que se llevan a cabo dentro de cada tipo de

experiencia, la descripción y análisis de las redes (*policy networks*) que configuran cada caso, las trayectorias de los principales actores individuales y las enseñanzas (tanto de éxito como de fracaso) que aportan para la democratización del país.

Los *Cuadernos para la Democratización* proponen una revaloración del papel del conocimiento generado por la investigación académica en el área social. Hay un consenso creciente respecto a que el conocimiento producido debe acompañarse de nuevas formas de vinculación de las universidades (y los centros de investigación en general) con la sociedad. Esta vinculación debe permitir una reflexión sistemática en dos vertientes: por un lado, una autocrítica de la investigación y la docencia por medio de la evaluación continua de sus resultados y de su trascendencia social y, por otro, una crítica de la práctica de los actores sociales en el espíritu de transformar su propio quehacer a la luz de los nuevos paradigmas de democracia, justicia y corrección moral.

Uno de los terrenos en que esta relación puede ser más fructífera es precisamente el de la investigación de la emergente sociedad civil y el proceso de democratización que experimenta el país, en una perspectiva integral de los derechos humanos. En efecto, en este caso hay una coincidencia entre el objeto y el sujeto de la investigación. La reflexión sistemática a través de la vinculación entre la academia y la sociedad puede expresarse aquí como un acompañamiento crítico de la práctica de los actores sociales, así como la sistematización de la misma para desarrollar propuestas y políticas viables que contribuyan a la democratización de la vida pública y a la transformación constructiva y participativa de las relaciones entre sociedad y gobierno.

Esta es la intención de los *Cuadernos para la Democratización*: contribuir al ejercicio de un debate orientado a la práctica de la construcción democrática.

Ernesto Isunza Vera
Alberto J. Olvera

Noviembre de 2005.

^a Agradecemos a Kimberly Brown la confianza y apoyo que siempre nos brindó desde su puesto como Oficial del Programa sobre Sociedad Civil en la Fundación Ford-México. Asimismo, el continuado interés demostrado por Mario Bronfman, actual representante de la Fundación en México.

^b Cada proyecto dio lugar a sendos libros: Olvera, Alberto J. (ed), 2003. *Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización en América Latina: México*, México, FCE-UV, y Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (eds), (en prensa). *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa-UV.

**La colección CUADERNOS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN
presenta en este número el ensayo introductorio al libro**

*PARA OTRA LECTURA DE
LA DISPUTA POR LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA
EN AMÉRICA LATINA*

**DE
EVELINA DAGNINO, ALBERTO OLVERA Y ALDO PANFICHI**

**Será publicado próximamente
por el Fondo de Cultura Económica, el CIESAS y la
Universidad Veracruzana.**

ÍNDICE

NOTA PRELIMINAR	9
PARA OTRA LECTURA DE LA DISPUTA POR LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA	11
EL DEBATE SOBRE LA DEMOCRACIA	15
EL DEBATE SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL, EL TERCER SECTOR, LOS ESPACIOS PÚBLICOS Y EL CAPITAL SOCIAL	20
HETEROGENEIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL	27
HETEROGENEIDAD DEL ESTADO	35
PROYECTOS POLÍTICOS	40
<i>Notas sobre la noción de proyecto político</i>	<i>40</i>
LOS PROYECTOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA	45
EL PROYECTO AUTORITARIO	47
EL PROYECTO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO	51
EL PROYECTO NEOLIBERAL	57
RELACIONES ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO: TRAYECTORIAS	74
<i>1. Contenido del proyecto</i>	<i>76</i>
<i>2. Redefiniciones</i>	<i>82</i>
<i>3. Lo personal, lo colectivo y lo partidario</i>	<i>85</i>
BIBLIOHEMEROGRAFÍA	90
NOTAS	103

NOTA PRELIMINAR

CON ESTE ENSAYO presentamos un libro que ha resultado del propósito de participar y nutrir el debate latinoamericano contemporáneo sobre la democracia. En él analizamos la disputa por la construcción democrática en América Latina, entendiendo este proceso como una lucha por la hegemonía que libran actores sociales y políticos, articulados de maneras específicas, que defienden diferentes proyectos políticos, esto es, combinaciones de intereses, ideas, valores, principios y programas de acción. Esta disputa es un proceso complejo, distinto en forma y ritmo en cada país, determinado tanto por las especificidades históricas locales, regionales y nacionales, como por las condiciones creadas por la globalización y por la intervención de agencias multilaterales, redes internacionales de organizaciones no gubernamentales (ONG) y movimientos sociales alternativos.

La construcción de la democracia no se refiere aquí a la consolidación de la democracia electoral, sino a su profundización y ampliación a nuevas esferas de la vida pública y, por lo tanto, a la extensión misma del concepto de política y de ciudadanía. Por eso nuestra preocupación central es la comprensión crítica de la forma, el ritmo y los resultados de la confrontación de los dos principales proyectos políticos que marcan hoy por hoy a América Latina: el neoliberal y el democrático-participativo, que tienen como telón de fondo la herencia cultural e institucional, mayor o menor según cada nación, del por ahora residual proyecto autoritario. Es nuestra convicción que el potencial de desarrollo democrático en América Latina depende de la suerte del proyecto participativo, el cual impulsa la innovación democrática y la crítica, tanto teórica como práctica, de la dominante democracia elitista.

No deja de ser una ironía que un libro que trata de revalorar la democracia participativa en Latinoamérica aparezca en un tiempo de crisis de la izquierda brasileña *, precisamente la que ha impulsado los más importantes experimentos de participación ciudadana en esta región. Las reglas del sistema político condicionan a los partidos, aun a los innovadores, y esto debe prevenirnos contra cualquier optimismo infundado. No obstante, en sus páginas el lector encontrará un esfuerzo sistemático orientado a conceptualizar la práctica de los actores sociales y políticos en una forma que nos permita entender las condiciones y las circunstancias bajo las cuales los proyectos políticos participativos pueden emerger



y consolidarse, al mismo tiempo que reconocemos críticamente, a partir de la investigación empírica, las dificultades y los límites de estos proyectos alternativos.

Reconocer límites no significa negar posibilidades. Por el contrario, el libro quiere recordar, en este momento de sorpresas amargas, que las posibilidades de la transformación social existen y que hay prácticas y experiencias que lo demuestran. Que éstas son escasas y que encuentran enormes dificultades para permanecer y consolidarse, es cierto. Sin embargo, la lección que de ello se deriva es que se requieren transformaciones aún más profundas que las que originalmente habían pensado los propios actores sociales y sus intérpretes intelectuales.

Es un libro latinoamericano, un producto a muchas manos que constituye un paso en la construcción de una teoría democrática desde el sur. Es una búsqueda inicial de alternativas conceptuales para entender la construcción de una democracia participativa en el contexto de la hegemonía neoliberal de nuestra época. No pretende ofrecer una teoría alternativa, sino contribuir a desenredar ciertos nudos problemáticos que permitan innovar la perspectiva del análisis de las relaciones entre política y sociedad. Se trata, por lo tanto, de una crítica a varios de los lugares comunes y de las ideas dominantes en el campo del estudio de la política latinoamericana y, a la vez, una modesta propuesta de construcción de alternativas analíticas.

No es un libro teórico. Su aporte es la revisión de ciertos nudos problemáticos que funcionan como instrumentos de lectura en la disputa por la construcción democrática en América Latina. Las ideas que proponemos se fundan en un conjunto de investigaciones empíricas desarrolladas a lo largo de los últimos cinco años. Tres instrumentos analíticos guían el trabajo: proyectos políticos, heterogeneidad de la sociedad civil y trayectorias políticas. Los tres instrumentos descomponen una parte de la realidad para examinar procesos que hasta ahora no han sido suficientemente tratados en el análisis académico de la democracia. Tales conceptos colocan a la vista procesos específicos que, desde nuestro punto de vista, son centrales en la construcción de alternativas democráticas.

PARA OTRA LECTURA DE LA DISPUTA POR LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

POR FORTUNA, nuestro punto de partida hoy es muy diferente del que existía hace apenas unos años. Los campos problemáticos que durante más de una década dominaron el análisis de la democracia en la región, a saber: la transición y la consolidación de la democracia, han sido poco a poco relegados por nuevas preocupaciones teóricas y políticas.

Este nuevo piso del debate se ha producido por la combinación de tres procesos: en primer lugar, la consolidación fáctica de la democracia electoral en toda América Latina (con altibajos y diversos grados de precariedad institucional), a grado tal que incluso países que en años recientes han sufrido serias crisis políticas nacionales (Perú, Ecuador, Bolivia, Argentina, Venezuela) han podido salir de ellas por vías constitucionales, sin un riesgo patente de reversión autoritaria.¹

Sin embargo, y éste es el segundo proceso, al mismo tiempo se ha extendido por toda la región una profunda insatisfacción con los resultados de esas democracias en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política. El notable ejercicio desarrollado por el PNUD (*El Informe sobre la Democracia en América Latina, 2004*) tiene entre sus varios méritos haber demostrado fehacientemente la magnitud de la decepción ciudadana respecto al rendimiento de las democracias realmente existentes.

El tercer proceso (por cierto casi totalmente ignorado por dicho informe), es de naturaleza distinta. Se trata de los muchos experimentos que en materia de profundización e innovación democrática, ampliación del campo de la política y construcción de la ciudadanía se han venido desarrollando en varios países de América Latina en años recientes, resignificando la idea misma de democracia y demostrando, en distintas escalas y grados de complejidad, que es posible construir un nuevo proyecto democrático basado en principios de extensión y generalización del ejercicio de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias. Es precisamente la importancia de este campo de experiencias lo que ha dado lugar a una renovación del debate sobre la democracia. Ese debate se caracteriza hoy por una gran disputa de proyectos políticos que, usando los mismos conceptos y apelando a discursos parecidos, son de hecho completamente



distintos. Nos referimos, de un lado, a lo que denominaremos el proyecto democrático-participativo, y de otro, al proyecto neoliberal de privatización de amplias áreas de las políticas públicas que se acompaña de un discurso participacionista y de revaloración simbólica de la sociedad civil (entendida como tercer sector). Ciertamente, entre uno y otro existe también el espacio para el desarrollo de proyectos autoritarios que respetan sólo formalmente las instituciones democráticas.

Este proceso ha coincidido con la aparición en la arena pública internacional de nuevos discursos políticos de las agencias multilaterales de desarrollo de la ONU y sus agencias y de algunas de las mayores fundaciones privadas que apoyan a diversas ONGs a nivel mundial. Se trata de la revaloración del papel de la sociedad civil en la construcción de la democracia y de la gobernabilidad. Incluso en este ámbito hay distintos proyectos políticos subyacentes en un discurso aparentemente homogéneo, algunos más orientados a la democracia participativa, como forma de asegurar la gobernabilidad, y otros que apelan al predominio de lo técnico-gerencial y a la despolitización expresa.

He aquí el terreno en el que se mueve esta introducción, la cual presenta las herramientas históricas y conceptuales que guían el trabajo de los autores de este libro. En una primera sección presentamos nuestras principales insatisfacciones con las teorías dominantes acerca de la democracia, la sociedad civil y la participación. En la segunda desarrollamos las herramientas analíticas que proponemos y presentamos los estudios de caso realizados.

Esta obra abrevia en varias tradiciones teóricas, sin adscribirse directamente a ninguna. Partimos de las críticas y propuestas avanzadas por las teorías de la sociedad civil, ante todo por Cohen y Arato (1992); por las críticas a la teoría democrática elitista, especialmente de Avritzer (2002) y O'Donnell (2004); por los aportes realizados por quienes han tomado como punto de partida la interfase entre movimientos sociales, política, cultura y ciudadanía (Alvarez, Dagnino y Escobar, 1998, 2000); por las innovaciones introducidas por las teorías de la democracia deliberativa (Dryzek, 2000; Bohman, 1996, Fung y Olin Wright, 2004) y la democracia participativa (Santos, 2002), así como por la “accountability” social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Dentro de este contexto teórico, nuestro trabajo tiene como aporte original a la investigación del proceso de democratización en América Latina el uso sistemático y combinado de tres instrumentos analíticos: la heterogeneidad de la sociedad civil y del

Estado, los proyectos políticos y las trayectorias sociedad civil-sociedad política. Los tres instrumentos analíticos en realidad están tematizando un problema no resuelto en las teorías de la sociedad civil y no abordado explícitamente en las teorías de la participación ciudadana y en los estudios de la “*accountability* social”. Se trata de una crítica del modelo teórico que separa radicalmente a la sociedad civil de la sociedad política, construyendo una dicotomía simbólica entre una sociedad civil homogénea y virtuosa y un Estado igualmente homogéneo, que encarna todos los vicios de la política concebida como mera lucha por el poder (Dagnino, 2002). Este trabajo, por el contrario, propone ubicar el estudio de los procesos de democratización en el terreno de las vinculaciones, articulaciones y tránsitos entre ambas esferas de actividad, donde la disputa entre distintos proyectos políticos estructura y da sentido a la lucha política.

Explicitemos ahora nuestras principales insatisfacciones con la forma en que se ha analizado hasta hoy la disputa por la democracia en América Latina.

Una primera insatisfacción es la insistente tendencia a tratar a la sociedad civil como un actor unificado, sin admitir su heterogeneidad intrínseca, lo cual es un vicio recurrente en el análisis político latinoamericano. Una de las maneras de reconocer no solamente esa heterogeneidad, sino de exponerla de modo que contribuya al estudio más complejo de las distintas configuraciones del proceso de construcción democrática, es identificar los distintos proyectos en disputa alrededor de ese proceso.

La segunda insatisfacción está relacionada con otra tendencia analítica que se caracteriza por un tratamiento que con frecuencia aísla la sociedad civil de la sociedad política, estableciendo una dicotomía entre ellas e ignorando sus relaciones. La existencia de proyectos que circulan en la sociedad como un todo, que permean tanto a la sociedad civil como a la política y orientan acciones políticas en esos diferentes espacios, puede contribuir a crear una visión más elaborada que aquella que privilegia estrictamente el clivaje estructural como fundamento de la distinción entre sociedad civil y Estado (Dagnino, 2002). En este sentido, con todas sus diferencias de orden estructural y organizativo, sociedad civil y sociedad política, en su heterogeneidad interna, están atravesadas por distintos proyectos políticos que constituyen un terreno fundamental de las relaciones entre ellas.

La tercera insatisfacción, que se relaciona con la anterior, se origina en una concepción simplista del proceso de construcción democrática que tiene en su



base una visión apologética de la sociedad civil. Considerada como polo de virtudes democratizantes, su participación y su poder de influencia frente al Estado y a los partidos constituirían el eje de la construcción democrática y concentrarían el peso explicativo de las características que ésta asume. El reconocimiento de la existencia de distintos proyectos al interior mismo de la sociedad civil y su identificación cuidadosa puede apuntar a una visión mucho más compleja y realista de aquel proceso. En primer lugar, estos procedimientos evitarían la concepción maniqueísta que ve a la sociedad civil como demiurgo de la profundización democrática y a la sociedad política —al Estado especialmente— como «encarnación del mal» (Dagnino, 2002), en la medida que evidenciarían la presencia de proyectos democratizantes y de cuño autoritario, en sus varios matices, en ambos espacios. En segundo término y a consecuencia de lo anterior, el proceso de construcción democrática podría ser considerado como el resultado de un intrincado juego de fuerzas en disputa, que se libra en las más diversas arenas y que incluye una gama muy diferenciada de actores, en lugar de ver reducido su terreno al conflicto entre sociedad civil y Estado, en el que la primera, en su supuesta capacidad inherente de confrontar el impulso autoritario, también inherente, del Estado, es convertida en la única responsable de los avances democráticos.

Finalmente, consideramos que la noción de proyecto político puede representar una contribución analítica positiva en la coyuntura actual de gran parte de los países latinoamericanos. El reconocimiento de la existencia de esos proyectos, la identificación más precisa de sus contenidos y formas de implementación nos parece central, particularmente en la situación de «confluencia perversa» (Dagnino, 2004c) que hoy caracterizaría la disputa política dentro de la aparente consolidación democrática en gran parte del continente. Esta confluencia designaría, de un lado, el encuentro entre los proyectos democratizantes que se constituyeron en el período de la resistencia contra los regímenes autoritarios y continuaron en la búsqueda del avance democrático, y de otro, los proyectos neoliberales que se instalaron con diferentes ritmos y cronologías, a partir del final de la década de los 80. La perversidad se localizaría en el hecho de que, apuntando en direcciones opuestas y hasta antagónicas, ambos conjuntos de proyectos utilizan un discurso común.

En efecto, no sólo los dos requieren la participación de una sociedad civil activa y propositiva, sino que se basan en las mismas referencias: la construcción de ciudadanía, la participación y la propia idea de sociedad civil.

La utilización de esas referencias que son comunes, pero que abrigan significados muy distintos, instala lo que podría llamarse una crisis discursiva: el lenguaje corriente, la homogeneidad de su vocabulario, oscurece diferencias, diluye matices y reduce antagonismos. En ese oscurecimiento se construyen subrepticamente los canales por donde avanzan las concepciones neoliberales, que pasan a ocupar terrenos insospechados. En esa disputa, donde los deslizamientos semánticos, los dislocamientos de sentido, son las armas principales, el terreno de la práctica política se convierte en un terreno minado, donde cualquier paso en falso nos lleva al campo adversario. De ahí la perversidad y el dilema que ella plantea, instaurando una tensión que atraviesa hoy la dinámica del avance democrático (Dagnino, 2004b:198).

He aquí que la identificación de los distintos significados que se ocultan en esas referencias comunes, vale decir, la identificación de los proyectos en disputa, puede contribuir a elucidar este dilema y a enfrentar los desafíos que ella encubre.

Antes de desarrollar con más amplitud nuestros aportes conceptuales, es preciso ampliar la crítica a la herencia teórica recibida.

EL DEBATE SOBRE LA DEMOCRACIA

LA DISCUSIÓN CONTEMPORÁNEA sobre la democracia participativa emerge como respuesta a las características elitistas y excluyentes de las democracias electorales y a las teorías que fundan esta comprensión limitada y limitante de las mismas. En efecto, la teoría democrática convencional no admite el conflicto social dentro de su propio marco y restringe el concepto de política a la lucha por el poder entendido como el logro de la autorización y la representación a través de las elecciones. En contraste, la democracia participativa tiene otra visión cuyo fundamento es la ampliación del concepto de política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos, de lo que se deriva una noción de democracia como un sistema articulado de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno. Esta limitación fundamental de la teoría elitista de la democracia no es confrontada por las teorías de la transición y la consolidación democráticas, ya que el concepto central del que parten sigue siendo la democracia representativa como meta y fin del proceso de democratización (O'Donnell y Schmitter, 1986).



Si bien en el contexto histórico de los años 70 y 80 del siglo pasado la lucha por la democracia representativa era el eje central de la movilización social y el objetivo a lograr por los actores sociales y políticos, enfrentados como estaban a dictaduras de diverso signo, lo cierto es que el propio enfoque (como ha sido ya ampliamente demostrado por Avritzer, 2002) reducía el proceso político a una lucha entre fuerzas democráticas y autoritarias en la que la democracia representativa era un fin en sí mismo, perdiéndose de vista que el proceso democrático es interminable, no lineal, complejo, lleno de tensiones y disrupciones, y que contiene proyectos, aspiraciones y experiencias que no se agotan ni están contenidos en la representación electoral.

Las investigaciones sobre la transición y la consolidación permitieron precisar y ordenar temáticamente los retos y las tensiones estratégicas que marcaron una época histórica, pero lo hicieron a un costo muy alto, pues al recurrir a los conceptos del elitismo democrático y a diversas versiones de la teoría de la elección racional, dejaron de lado el estudio de las innovaciones democráticas que portaba la propia práctica de los actores sociales cuya movilización era reconocida en los estudios transitológicos como detonante del proceso. Como Avritzer (2002: 100-102) ha demostrado, la teoría de la transición se limitó a interpretar la movilización social en tanto que respuesta a la baja del costo de oportunidad de la acción derivada de la liberalización política. Una vez alcanzada la democracia representativa, la sociedad civil activada deja su espacio de acción a la sociedad política, la cual asume las causas y los intereses de la sociedad civil y monopoliza las funciones de la representación legítima. No hay una consideración adecuada de la apertura de nuevos espacios públicos y de la emergencia de otros actores, agendas y prácticas. Al concebir la democracia como mero ejercicio de representación política (electoralmente autorizada) en el campo del Estado, se reproduce una separación conceptual entre sociedad civil y sociedad política que impide analizar las continuidades entre ellas y, por lo tanto, leer la democratización como un proceso que se origina en y transforma a la sociedad misma.

Los estudios sobre la consolidación democrática continuaron esta tradición conceptual al concentrarse en el análisis de los diseños institucionales, los pactos y los equilibrios políticos entre civiles y militares, fuerzas autoritarias y democráticas, que posibilitan la continuidad del régimen democrático (Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela, eds., 1992). El sistema electoral y las instituciones representativas son el eje, y lo que se busca es que ni los actores autoritarios del

pasado regresen ni los de la sociedad civil rebasen los límites de tolerancia y de acción marcados por el pacto democrático. Si bien en algunas versiones de los estudios sobre la consolidación se introduce la idea de que la democratización implica que varias arenas de acción se democraticen, en el sentido de que deben ser previsibles, estables, legales y abiertas al debate, todavía mantienen el principio de dualidad entre sociedad civil y sociedad política y la centralidad de la última en el proceso. Linz y Stepan, al hablar de arenas de democratización (1996:7), y Schmitter (1992) han propuesto esta visión de la expansión de la democracia a otras arenas, pero sin que esto implique el abandono del marco conceptual de la democracia elitista.

Un gran paso adelante respecto a estas teorías ha sido dado en el informe sobre *La Democracia en América Latina* del PNUD (coordinado por O'Donnell) y en los libros de debate que lo acompañan. Este estudio recoge muchas de las críticas que se le han hecho a esta formulación elitista de la democracia y propone definir a la democracia como “modo de vida” y no sólo como régimen político (O'Donnell, 2004b: 141). Partiendo de esta perspectiva normativa, O'Donnell plantea que sólo una ciudadanía integral (es decir, el acceso pleno a los derechos civiles, políticos y sociales) puede garantizar la existencia de una verdadera democracia. Mientras el acceso o disfrute de los derechos sea parcial o no exista para sectores amplios de la población, la democracia electoral será precaria y manipulable. A decir verdad, estas ideas no son nuevas, sino que fueron defendidas desde años atrás, primero en Brasil y luego en casi toda América Latina (ver por ejemplo, Dagnino, 1994, 2000, 2005; Olvera, 2000).

Esta forma de entender la democracia, dice O'Donnell, obliga a introducir en el análisis de la democracia el estudio diferenciado del Estado, de la nación, del régimen político y del gobierno. Dado que la teoría democrática asumía como punto de partida la existencia de una nación y de un Estado (sin problematizarlos), es necesario introducir en el análisis la “democraticidad del Estado”, vale decir, el grado en que los componentes estatales (aparato burocrático, sistema legal y discurso y prácticas de construcción de la identidad colectiva nacional) en verdad promueven el estatus de la ciudadanía. Éste es un aporte relevante, pues la teoría convencional concebía al Estado como una especie de ente administrativo homogéneo e indiferenciado. Pero, como demostraremos después, no sólo deberíamos estudiar la “democraticidad del Estado”, sino que sería preciso investigar lo que llamaremos “arqueología del Estado”, es decir, el modo en que



las instituciones estatales se han formado en distintos ciclos o periodos políticos, superponiéndose estructuras e instituciones, aprobándose leyes contradictorias o paralelas, abriéndose espacios novedosos en ciertas áreas mientras que en otras subsisten prácticas nítidamente autoritarias. De esta manera, es necesario entender el fenómeno de la heterogeneidad del Estado en América Latina como un proceso histórico y como una condición que compone el escenario en que se libra la disputa por la construcción democrática.

O'Donnell acompaña este diagnóstico presuponiendo al sujeto de la democracia (el ciudadano) como un agente competente, una persona legal, portadora de derechos subjetivos. Hay una “presunción de agencia” en la teoría democrática cuya materialización sólo puede darse a través de la aplicación efectiva de los derechos, empezando por los civiles, que garantizan su existencia como sujeto con libertades, pero complementándose con los políticos (participación en la *polis*) y los sociales (piso de igualdad colectiva de los diferentes). En otras palabras, el ciudadano, cuya existencia es presupuesta por la democracia liberal, es en realidad un producto posible de un proceso complejo e integral que puede o no materializarse. Con este argumento, sin duda correcto, O'Donnell recoge una tradición de vieja data en el debate brasileño sobre la ciudadanía (Dagnino, 1994) y en general en la América Latina de los 90.

Si bien la propuesta de O'Donnell tiene el mérito de plantear una crítica al concepto hegemónico de democracia como mero método de selección de los gobernantes y de representación política imperfecta de los ciudadanos, cabe preguntarse si su propuesta resuelve los problemas normativos, teóricos y prácticos que permiten pensar la democracia como “modo de vida”. Seguramente debemos entender que O'Donnell tiene en mente una propuesta ética que, como tal, manifiesta una aspiración atendible, pero que no representa en sí misma un proyecto político propiamente dicho. Por ello no es extraño que las proposiciones de que la ciudadanía debe ser integral y el Estado ha de ser objeto de la democratización se presenten de manera circular, en cuanto precondition una de la otra, o como consecuencia práctica una de la otra, sin que quede en claro la naturaleza, los actores, los espacios y los tiempos del proceso de democratización de la vida social. Si bien una teoría normativa de la democracia es necesaria en cualquier propuesta que aspire a impulsar la democratización sustantiva de la vida pública, lo cierto es que una teoría de esa índole debe tener también un potencial de análisis empírico y una capacidad de orientación de la acción fundamentada en la detección de procesos y actores sociales y políticos reales portadores de proyectos que promueven la democratización integral deseada.

O'Donnell, a lo largo de su brillante y creativa carrera, ha propuesto conceptos y temas centrales para el análisis de la democracia en América Latina. Sus caracterizaciones de la “democracia delegativa” y de la “democracia de baja intensidad” son apenas dos de las formas en que las debilidades de las democracias existentes se definieron de una manera descriptiva y precisa. En el informe que estamos analizando este autor agrega una serie de caracterizaciones del Estado en América Latina que mucho ayudan a entender que no se puede estudiar la democracia real sin entender al Estado real (el “Estado anémico”, el “Estado fragmentado”).

El informe sobre *El Estado de la Democracia en América Latina* es una crítica pertinente a las teorías convencionales de la democracia, pues demuestra que el modelo liberal-democrático no sólo opera en ausencia de solución a los problemas de la nación y del Estado (al simplemente presuponerlos como dados), sino que asume que la ciudadanía política es un desarrollo de los derechos civiles (que se toman como dados al presuponer al ciudadano como ente racional y libre) y que el tema de las condiciones sociales y políticas generales en las que la democracia puede funcionar no forman parte del campo de atención de la teoría. La constatación de que “la igualdad de la democracia política ignora los clivajes sociales, incluyendo sus desigualdades” (*op. cit.*, p. 41), que es muy antigua y conocida, abona en la misma dirección.

Si bien todo lo anterior nos sitúa más allá de la transitología y nos permite pensar en las articulaciones complejas entre la economía, el Estado y la sociedad a la hora de analizar la democracia, es preciso añadir que esta aproximación al objeto ha dejado de lado otra serie de debates sobre la materia que se ubican en otro plano, a la vez normativo y descriptivo: el de la construcción democrática. Nos referimos a las teorías contemporáneas de la democracia participativa, de la democracia deliberativa, de la sociedad civil y de los movimientos sociales. Hace años que desde este campo emerge una serie de críticas a las democracias realmente existentes, incluidas las latinoamericanas, de las cuales surgen también nuevas formas de pensar la agencia en la lucha por la democracia, la estructura o el diseño de un régimen democrático y el tipo de derechos y de ciudadanos necesarios para un proyecto democrático que no sólo demanda el cumplimiento cabal de las promesas del Estado democrático de derecho, como lo hace el *Informe*, sino que plantea cambios radicales en la forma de pensar y ejercer la política, esto es, el poder, la representación y la participación de la sociedad.



Ciertamente, también en este campo hay un debate interno, posiciones diferentes y, como veremos, proyectos encontrados. Pero lo que crea un campo de debate común es que estas corrientes coinciden en la necesidad de repensar las relaciones entre el Estado y la sociedad como eje articulador de la reflexión sobre la democracia.

EL DEBATE SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL, EL TERCER SECTOR, LOS ESPACIOS PÚBLICOS Y EL CAPITAL SOCIAL

DURANTE MUCHOS AÑOS la discusión sobre la innovación democrática se centró en los potenciales atribuidos a la sociedad civil en la literatura que acompañó las transformaciones políticas en Europa del Este, en Latinoamérica y en Europa Occidental en los años 80, los cuales luego se incorporaron en los discursos de las agencias multilaterales de desarrollo y en el amplio mundo de las ONGs.

Sin que a la fecha tengamos un balance completo de este proceso, lo cierto es que el debate sobre el potencial democrático de la sociedad civil en América Latina parece hoy superado. Un sorprendente y extraño consenso que abarca a los partidos, los gobiernos, las agencias multilaterales de desarrollo y a los propios actores civiles indica que hay una visión hegemónica que valora altamente los aportes de la sociedad civil a la democracia. Sin embargo, detrás de la aparente unidad de conceptos y propósitos se oculta una diversidad de proyectos y una idea pobre y reduccionista de la sociedad civil. Ésta se limita cada vez más a un amorfo “tercer sector” en el que caben todo tipo de asociaciones civiles, entendidas como entidades privadas para la acción pública (acotada a “servicios a terceros”), por lo que el perfil crítico que la idea de sociedad civil contenía a mediados de los 90 se ha perdido.

En parte esta resignificación neoliberal ha sido consecuencia del reduccionismo mismo contenido en una comprensión altamente normativa del concepto. La sociedad civil aparecía, como se ha señalado aquí, en calidad de un polo de virtud enfrentado a la maldad intrínseca del Estado. Esta imagen dicotómica implicaba una comprensión homogeneizante de la sociedad civil y del Estado. Se reproducía de forma acrítica la vieja oposición liberal entre ambos términos, imagen que parecía tener justificación en la fase de lucha contra los regímenes autoritarios, momento histórico en el que por obvias razones

aparentemente había unidad política de la sociedad contra el Estado. Pero la insistencia en esta oposición, una vez pasada esta coyuntura (y aun dentro de ella), no sólo empobreció la comprensión de la verdadera naturaleza de la sociedad civil, sino que abrió la puerta a esta resignificación.

En efecto, bastó con cambiar la interpretación del Estado como un enemigo con el que la relación era de confrontación, a la de una institución con la cual se puede y se debe cooperar, aceptando que, dada su naturaleza democrática, responde ahora legítimamente a las necesidades de la ciudadanía, para dar un giro a la vieja idea del enfrentamiento y construir ahora un imaginario de indiferenciación y despolitización. La sociedad civil pierde el sentido y el campo de crítica que se le había atribuido y se queda sólo con la cooperación en una nueva visión homogeneizante cuyo efecto principal es la despolitización de las relaciones entre la sociedad y el Estado, ya que el conflicto desaparece de la escena.

El debate sobre el papel de la sociedad civil en la construcción de la democracia debe verse como una lucha simbólica sobre el lugar, los actores y la agenda de la disputa entre proyectos políticos distintos. Y en este punto es preciso hacer una crítica tanto a las versiones dominantes hasta hace pocos años —que postulaban la homogeneidad de la sociedad civil y su carácter intrínsecamente virtuoso—, como a las versiones actuales derivadas de las llamadas teorías del tercer sector.²

La expresión *tercer sector* ha sido empleada en años recientes para definir la multiplicidad de organizaciones sociales, individuos voluntarios, fundaciones e institutos empresariales que desarrollan actividades con fines públicos. En la visión de algunos, la emergencia del llamado tercer sector representa una revolución asociativa global (Salamon, 2000) que tiene un papel fundamental en el contexto de la *desaparición del gobierno de la vida de las comunidades*. Así, el tercer sector se suma en igualdad de condiciones al sector privado y al sector público como componente de la vida pública. En esa lectura, el papel económico del tercer sector es emplear la mano de obra no absorbida por el mercado en la revitalización de la vida cívica de la sociedad (Rifkin, 1997).

El concepto de tercer sector surge y se desenvuelve en el contexto material e intelectual de los procesos que desviaron la centralidad que el Estado poseía en la responsabilidad de la cuestión social, transfiriéndola a la sociedad, a sus integrantes y a sus organizaciones. La idea de tercer sector ha sido criticada



precisamente por tener un papel funcional en la transición de una sociedad legal y moralmente organizada en relación *con los derechos*, hacia una sociedad organizada por la *acción solidaria privada* (Paoli, 2002). De esta manera, el tercer sector, lejos de ser pensado como revitalizador del asociativismo, aparece como contraste a formas anteriores de organización social que habían creado, por medio de la instauración de una trama conflictiva en la escena pública, nuevos sujetos de derechos.

De esta forma, el concepto de tercer sector posibilita la “suspensión” de lo político, pues el conflicto social y político desaparece de la escena. Es esta suspensión de lo político lo que permite, incluso, colocar a organizaciones sociales (viejas y nuevas), de diferentes tipos y con distintas intenciones políticas, bajo una misma denominación: el tercer sector (Telles, 2001). Y a partir de esta suspensión se resignifica la idea de lo comunitario, de los vínculos horizontales. Se borra la dimensión del conflicto y de su relación con las ideas de ética y justicia, y se afirma la relación directa entre las dimensiones de la comunidad, del mercado y de una ética de la corrección política como compromiso entre sectores. Así, el concepto de tercer sector despolitiza la vida pública, borra las diferencias, crea una nueva forma de homogeneidad de la sociedad que se caracteriza por la ausencia de proyectos políticos, de intereses distinguibles y de valores y culturas distintas.

Nuestras propias investigaciones de años recientes (Olvera, 2003; Panfichi, 2002; Dagnino, 2002) muestran que la sociedad civil está formada por una gran heterogeneidad de actores civiles (incluyendo agentes conservadores), con formatos institucionales diversos (sindicatos, asociaciones, redes, coaliciones, mesas, foros), y una gran pluralidad de prácticas y proyectos políticos, algunos de los cuales pueden ser incluso no-civiles o poco democratizantes.

En efecto,

...la sociedad civil no es un actor colectivo y homogéneo... es un conjunto heterogéneo de múltiples actores sociales con frecuencia opuestos entre sí, que actúan en diferentes espacios públicos y que por regla tienen sus propios canales de articulación con los sistemas político y económico. Esto quiere decir que la sociedad civil está entrecruzada por múltiples conflictos, que es en todo caso una “arena de arenas” (Walzer, 1992) y no un territorio de la convivencia pacífica y no conflictiva” (Olvera, 2003, p. 28).

Siendo esto así, la tarea central en esta materia es establecer claramente el tipo de actores civiles que analizamos, los espacios públicos en que se mueven y los proyectos que defienden. El déficit analítico de la categoría de sociedad civil, que es acentuado y llevado al extremo por la noción de tercer sector, obliga a buscar conceptos pertinentes a los procesos de construcción democrática.

El concepto de espacio público ha sido retomado en años recientes como uno de los ejes de la innovación democrática (Avritzer, 2002). Lo relevante del rescate contemporáneo de esta noción es la primacía de la publicidad, es decir, de hacer manifiesto lo que está oculto, de pronunciar en público las opiniones que habían permanecido privadas, de poner en conocimiento de los otros las ideas, valores y principios que se sostienen, así como los actores que portan esos temas e intereses. De aquí el potencial de la categoría, pues en países de tradiciones autoritarias, no sólo en lo político, sino en lo social, es justamente el carácter *privado* de los arreglos políticos y la naturaleza igualmente *privada* de los mecanismos de exclusión lo que *invisibiliza* la falta de democracia y reduce el concepto y la práctica de la política.

El concepto de espacio público ha sido también objeto de un debate en América Latina. Para empezar, hubo que oponerse a la noción de que lo “público” se refería al Estado, en que tanto éste constituía lo opuesto del sector privado. Al menos en México y en Brasil ésta fue la idea dominante durante los años de oro del proyecto desarrollista (Cunill, 1997). El rescate de lo público como un espacio de la sociedad es relativamente reciente, y se llevó a cabo primeramente en Brasil. La discusión sobre el espacio público en Brasil se encuadró en la perspectiva del proyecto participativo, que ganó un lugar en la Constitución de 1988 y que fue defendido en el proceso de transición por numerosos movimientos sociales.³ De acuerdo con esta óptica, los espacios públicos son instancias deliberativas que permiten el reconocimiento de y le dan voz a nuevos actores y temas, que no son monopolizadas por algún actor social o político o por el Estado mismo, sino que son heterogéneas, es decir, que reflejan la pluralidad social y política; que, por lo tanto, visibilizan el conflicto, ofreciendo una opción para manejarlo de manera que se reconozcan los intereses y las opiniones en su diversidad, y en las que hay una tendencia a la igualdad de recursos de los participantes en términos de información, conocimiento y poder.



Esta definición normativa proveniente de la sistematización de la práctica social es coincidente con los resultados del debate contemporáneo sobre el espacio público. Cabe recordar que este término fue recuperado por Habermas (1989) desde mediados de los 60. Para Habermas el espacio público es un desarrollo histórico creado por ciertos sectores de las burguesías europeas en los tiempos de la Ilustración: se trata de la apertura de espacios donde se debaten asuntos públicos, es decir, del interés colectivo, cuestionando así el derecho de los gobernantes a monopolizar las decisiones y abriendo un espacio para la crítica.

En el espacio público se argumenta y se critica, ampliando el concepto y la práctica de la política. Habermas analiza así una forma de participación: la argumentación, el debate, el cual permite reconocer los nuevos reclamos y desarrollar la crítica como campo de la acción política. No obstante, como Avritzer (2002) demuestra, Habermas padece de una limitación fundamental en su análisis del espacio público, pues considera que es principalmente defensivo, una barrera a los abusos del poder, pero no una instancia con potencial ofensivo, capaz de incidir efectivamente en el poder político, a no ser a través de un mecanismo indirecto: la influencia. Ésta se ejerce ante todo frente al poder legislativo, en el cual las acciones de los movimientos sociales pueden traducirse en leyes. Así, el espacio público no conecta efectivamente la razón y la voluntad, dado que deja en manos de los políticos las decisiones.⁴ Una posible alternativa a esta limitante, a cuyo desarrollo ha contribuido decisivamente el debate brasileño (no sólo el que se produjo entre los analistas, sino ante todo la reflexión que se generó a partir de las exigencias políticas reales), consiste en la afirmación de que hay que pasar del discurso a la deliberación, es decir, a un modelo de debate que lleve a la toma de decisiones a través de foros públicos y mecanismos de rendición de cuentas. Estos foros estarían conectados con el Estado mediante diversos mecanismos institucionales y legales que les abrirían capacidades de instrumentación de políticas públicas (Genro, 1995, 1996; GECD, 2000 y Avritzer, 2002, entre otros).

Tal noción de espacio público es afín con el concepto de espacio público “fuerte” de Nancy Fraser (1992), según el cual este tipo de espacios son aquellos en los que la deliberación se acopla con la decisión sobre los temas a discusión. En cambio, los espacios públicos “débiles” son aquellos en los que el debate no arriba a decisiones vinculantes.

En suma, la categoría de espacio público permite entender que en la construcción de la democracia el ejercicio de la deliberación, bajo condiciones adecuadas, amplía la esfera de la política, abre oportunidades de innovación y permite un tipo de relación entre la sociedad civil, la sociedad política y el Estado que, basada en proyectos compartidos, crea la posibilidad de existencia de un campo de cooperación igualitaria antes inexistente. Mas la recuperación de este concepto no agota por sí mismo las necesidades conceptuales derivadas del análisis de la disputa por la democracia; señala una de las condiciones necesarias para el avance del proyecto democrático, lo que resulta insuficiente para entender sus alcances y sus limitaciones, sus actores y sus procesos.

Otra categoría que ha sido asociada a las anteriores es la de capital social, que se ha convertido en una especie de noción paraguas, a la cual se le atribuye un creciente número de significados y se le utiliza como una especie de referencia universal sin precisar lo que se quiere decir cuando se le utiliza.

El eje articulador del concepto de capital social es la confianza. Se parte de la premisa de que la cultura (valores, normas, principios) puede facilitar o bloquear la construcción de redes cuya acción conduzca a la confianza generalizada, es decir, no localizada o limitada por factores geográficos, familiares, étnicos o de clase, sino confianza en el otro generalizado, conjunto de los ciudadanos como tales. Dado que la confianza es subjetiva, la única manera de apreciar si ésta existe o no como fenómeno cultural es a través de encuestas que perciban la opinión de los ciudadanos sobre los demás ciudadanos, y en la densidad de las redes asociativas que existen en la sociedad, las cuales constituyen el fundamento sociológico a través del cual se extienden las relaciones de confianza.

La confianza en las instituciones no es central en este marco teórico, pues para Putnam (1993), el promotor principal de esta teoría, las instituciones y las leyes son fenómenos derivados, efectos del capital social acumulado. Esta hipótesis es debatible, dado que la confianza en las instituciones es un fenómeno de naturaleza diferente a la interpersonal, como bien lo ha señalado Claus Offe (1999), pues las instituciones no son personas y, por consiguiente, no se les puede trasladar el mismo tipo de relación que se construye en las relaciones cara a cara, la cual sólo se produce en el seno de las asociaciones y facilita el sentido relacional de la confianza. Precisamente a este déficit institucional apuntan muchas de las críticas que se le han dirigido al concepto de capital social.



Desde el punto de vista sociológico el problema central consiste en la escala y en las conexiones de escala. Si la confianza surge en un plano microsocioal, nutriéndose de las relaciones cara a cara, ¿cómo es posible que ésta pueda generalizarse a los otros sin la mediación de instituciones que permitan ampliar la escala y los efectos de ciertos modos de relación entre los miembros de la sociedad, y entre éstos y el Estado? Pero hay, además, otros dos problemas: el primero es que no se explica en esta teoría cómo surgen las asociaciones modernas, es decir, aquellas que trascienden el “familismo amoroso” (Banfield, 1989), el particularismo y el clientelismo. En efecto, del hecho de que en los encuentros cara a cara surja la confianza no se deriva que asociaciones modernas puedan surgir de manera espontánea. Las asociaciones voluntarias no sólo suponen confianza interpersonal, sino también autonomía de los individuos, espacios públicos, predictibilidad y continuidad de los procesos (Warren, 2001), condiciones no consideradas en la teoría. El segundo es que tampoco se explica cómo a partir de las asociaciones con fines de promoción de afinidades privadas (deportes, recreación, religión, etcétera) se puede construir una cultura de cooperación generalizada.

Si el capital social, cuya base es la confianza, es ante todo un “recurso moral” (Putnam, 1993: 169), entonces la clave de una construcción de la moralidad democrática sería el reconocimiento del otro (Honneth, 1995). Pero reconocer al otro no significa interactuar solamente con quienes guardo una afinidad electiva de orden religioso o deportivo, sino aceptar que quienes no comparten estas afinidades culturales son también portadores de dignidad y de derechos humanos. Si no doy este paso, el “capital social” —construido sobre la base de la confianza interpersonal acotada— es parcial, edifica una comunidad que puede ser excluyente, como lo demuestra históricamente la cultura del racismo en los Estados Unidos y en América Latina.

Sin duda, resulta un equívoco hablar en general de asociaciones como si todas ellas produjeran los mismos efectos. Warren (2001) ha demostrado, con su sociología de las asociaciones, que no todas ellas son capaces de producir efectos de aprendizaje democrático. Por ejemplo, contra lo que piensa Putnam, las asociaciones de carácter deportivo pueden ser ampliamente excluyentes en términos de clase, género o raza, por lo que, a pesar de ser voluntarias, pueden reproducir modos de exclusión que no tienen nada de democráticas. Finalmente, y limitándonos a las críticas más obvias, es necesario anotar que la confianza que emerge de las asociaciones voluntarias es siempre contexto-dependiente (Edwards,

Foley y Diani, 2001), por lo que la posibilidad de que la confianza se extienda a otras esferas de la vida pública dependerá de la existencia de circunstancias históricas concretas favorables, vale decir, de la combinación de factores que permitan extender tal confianza. Nos referimos, entre otros, a la articulación de actores sociales y políticos a través de proyectos políticos compartidos y la construcción de espacios públicos dignos de ese nombre.

Como Jean Cohen (1999) apunta, el concepto de capital social es débil, pues no puede explicar la vida en sociedad más allá de las comunidades locales. La vida social en sociedades complejas exige reciprocidad generalizada y apego a la ley, entre otras características culturales que no emergen naturalmente de la confianza interpersonal. Múltiples instituciones son necesarias y fundamentales para garantizar y proteger los derechos de los ciudadanos y, en consecuencia, una vida social fundada en un piso moral que implica el reconocimiento del otro como portador de derechos. El Estado de derecho es una condición necesaria de este proceso, y ese Estado no surge del capital social como mero efecto.

En síntesis, los conceptos centrales que se han utilizado para analizar la democracia en la América Latina contemporánea, sus actores y sus espacios, resultan insuficientes para explicar los procesos, las formas y los actores de la disputa por la construcción democrática en la región. La mayor parte de la producción académica quedó atrapada en las categorías de la teoría democrática elitista y en la problemática de la transición. Las categorías alternativas que diversos actores y analistas recuperaron para fundar el proyecto de una democracia participativa han abierto nuevas posibilidades, pero se han visto de inmediato sujetas a una disputa simbólica al ser utilizadas de una manera aparentemente análoga por los portadores de los principales proyectos en pugna. En un esfuerzo para contribuir a este debate, presentamos ahora nuestra propuesta de instrumentos analíticos formulados precisamente para ofrecer una posible salida a las aporías y paradojas antes señaladas.

HETEROGENEIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL

LA NOCIÓN de heterogeneidad de la sociedad civil describe la diferenciación interna existente en ésta en términos de actores sociales, formas de acción colectiva, teleología de la acción, construcción identitaria y proyectos políticos. Se trata de un núcleo temático que ayuda a comprender que al interior de la



sociedad civil coexisten los más diversos actores, múltiples tipos de prácticas y proyectos, y variadas formas de relación con el Estado.

En oposición a ciertas perspectivas que —influidas por el papel central de la sociedad civil en las luchas contra el autoritarismo— tienden a concebirla como un polo homogéneo y virtuoso, nuestra investigación muestra que la sociedad civil esta formada por una heterogeneidad de actores sociales (incluyendo agentes conservadores), que desarrollan formatos institucionales diversos (sindicatos, asociaciones, redes, coaliciones, mesas y foros, entre otros), y una gran pluralidad de proyectos políticos, algunos de los cuales pueden ser incluso no-civiles o poco democratizantes.

La heterogeneidad de la sociedad civil es una expresión de la pluralidad política, social y cultural que acompaña el desarrollo histórico de América Latina. Los diversos actores —con variados intereses, agendas y proyectos políticos— se originan en y responden a distintos contextos históricos y políticos en cada nación. Esta heterogeneidad ha sido incentivada, en algunos casos, por políticas estatales dirigidas a atender selectivamente intereses o demandas específicas, en lugar de promover y garantizar el acceso a derechos generales. Efectivamente, en distintos momentos históricos los estados de la región han reconocido e incorporado selectivamente los derechos de algunos actores, gremios y movimientos, dejando a otros fuera. La acción estatal también ha estimulado la reconfiguración de la sociedad civil, como sucede con la proliferación de las ONG que emergieron en algunos países a consecuencia del papel que les fue atribuido por el Estado en la implementación de políticas públicas neoliberales. En otras coyunturas, movimientos sociales de base, campañas civiles promovidas por ONG y la movilización popular desatada en momentos de grandes cambios políticos, como la aprobación de nuevas constituciones, han dado lugar a la definición e implementación de nuevos derechos, todo lo cual ha modificado también el mapa de la sociedad civil. En este proceso de diferenciación/complejización de la sociedad civil se expresan luchas sociales y proyectos de diversos actores y la pluralidad de concepciones y proyectos que orientan la acción del Estado. Así, la diversidad de tales proyectos constituye una dimensión importante de la heterogeneidad presente en esos espacios.

Como veremos, los proyectos políticos son construcciones simbólicas que mantienen relaciones cruciales con el campo de la cultura y con culturas políticas

particulares. Los actores que formulan y difunden los proyectos políticos expresan, por un lado, un aprendizaje normativo e impulsan nuevos principios culturales; y por otro, con frecuencia reproducen también, especialmente en sus prácticas concretas, peculiares combinaciones de culturas políticas que muestran la coexistencia y la tensión entre los nuevos y los viejos principios culturales. Esa coexistencia tensa y contradictoria es constitutiva del escenario del proceso de construcción democrática en América Latina y se reproduce al interior de las organizaciones de la sociedad civil.

Precisamente, hay una dimensión de la heterogeneidad de la sociedad civil que puede entenderse como la coexistencia al interior de las organizaciones que la conforman de diferentes culturas o tradiciones políticas, algunas participativas y democráticas, y otras clientelares, corporativas y autoritarias, las cuales se derivan de diferentes proyectos políticos. Cada tradición política ha generado su peculiar combinación de elementos participativos y autoritarios. El proyecto corporativo populista, por ejemplo, fue capaz de impulsar grandes movilizaciones, abrir un espacio político para las clases trabajadoras y de implementar importantes derechos sociales. Sin embargo, el costo fue la subordinación política de las clases trabajadoras, la inexistencia de espacios públicos relevantes y la implantación de una cultura política corporativa y autoritaria. En la mayor parte de América Latina la sociedad política local fundó su hegemonía en diferentes modalidades de clientelismo, lo cual implicó subordinación y dependencia por parte de los actores sociales hacia las elites políticas.

Por su parte, la izquierda latinoamericana, en sus múltiples corrientes y expresiones, contribuyó a crear una cultura política a la vez contestataria (en el plano social) y autoritaria (en la mayoría de sus manejos organizativos). La idea de la centralidad de los partidos como instancias dirigentes de las organizaciones sociales, elemento central de las concepciones leninistas en la izquierda, crearon una forma específica de autoritarismo.

La izquierda fue particularmente influyente en los movimientos populares y estudiantiles de la región durante décadas. Esta corriente pasó por procesos de diferenciación interna que reflejaron distintas formas de aprendizaje y de redefinición de algunos de sus principios históricos y, por lo tanto, de su proyecto político. La adhesión a la democracia como principio articulador de su proyecto —que implicó el abandono de la lucha armada como estrategia de conquista del



poder—, caracterizó a un sector mayoritario de la izquierda en el continente. Tal fue el caso de Brasil desde finales de los años 70, de Perú en los primeros 80, de México en las postrimerías de los 80 y de Chile a lo largo de la misma década. En Perú un pequeño sector se radicalizó y formó grupos armados a finales de los 80, siendo el más importante Sendero Luminoso, el cual provocó una cruenta guerra civil que terminó destruyendo a la izquierda toda por un largo período en ese país. Tras la caída del muro de Berlín, y ante los efectos disolventes del neoliberalismo en el mundo laboral y campesino, las diversas corrientes de la izquierda ratificaron su vocación democrática y se tornaron en la oposición principal al neoliberalismo, con excepción de Chile, donde la izquierda socialista aceptó, como parte del pacto de transición, continuar con la política neoliberal.

En Brasil, gracias a la capacidad inclusiva del Partido de los Trabajadores (PT) y a la naturaleza innovadora de su proyecto político, la izquierda desarrolló un gran poder cultural, social y político, sin paralelo en el resto de América Latina. En este país, la izquierda fue capaz de desarrollar un proyecto político democrático-participativo original que, en buena medida, permitió romper, sin anularlas por completo, con las tradiciones autoritarias del pasado.

Igualmente importante entre los movimientos sociales y culturales de la izquierda fue el pensamiento social de la Iglesia católica en el período de auge de la teología de la liberación, que coincidió con la época de las dictaduras militares y el surgimiento de los movimientos antiautoritarios. La resistencia a las dictaduras cimentó una relación muy cercana entre algunos sectores de la Iglesia y los movimientos populares de los años 70 y 80, especialmente en Brasil, Perú, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, entre otros países, proceso que fue una de las bases del emergente proyecto democrático-participativo.

La pérdida de influencia de los sectores progresistas de la Iglesia católica a manos de sectores religiosos fundamentalistas, tanto al interior de la institución como en la sociedad, coincidió con el fin de las transiciones a la democracia y con la emergencia de nuevas corrientes del pensamiento social conservador. Uno de los efectos duraderos del autoritarismo fue la formación, consolidación o reaparición de una sociedad civil conservadora que luego habría de nutrir o formar nuevos partidos de derecha o de fortalecer a los tradicionales, y se constituiría en la base social de los proyectos neoliberales, como lo demuestra lo sucedido en Chile, México, Argentina, El Salvador y, en menor escala, Brasil. Además, la sociedad

civil del pasado, es decir, las corporaciones y las redes clientelares creadas en la época de oro de los regímenes populistas, así como sus prácticas y su cultura política, sobrevivieron en una forma u otra a los grandes cambios políticos de los últimos treinta años, preservando el espacio social y cultural en el que sobrevive el proyecto autoritario.

Estas diferentes culturas o tradiciones políticas, derivadas de los diversos proyectos políticos existentes en la sociedad, están presentes hoy con distinto peso en los actores de la sociedad civil, produciendo tensiones y contradicciones internas. Dominantes en un momento determinado en ciertos sectores de la sociedad civil, las variadas formas de la cultura autoritaria (faccionalismo, caudillismo, clientelismo, autoritarismo, personalismo, falta de transparencia) pueden destruir las nuevas prácticas cívicas, solidarias y participativas que han emergido después de las transiciones. Más aún, las prácticas no civiles pueden afectar seriamente la capacidad y legitimidad de los actores de la sociedad civil para aportar proyectos, liderazgos y capacidad organizativa en los procesos de democratización.

Las prácticas autoritarias pueden ser concebidas como continuidad de una cierta tradición, o como algo “nuevo”, sobre todo cuando están vinculadas a procesos contemporáneos como el individualismo extremo alentado por el proyecto neoliberal, que produce concepciones de ciudadanía que priorizan exclusivamente el egoísmo de lo privado, o debido a la generalización de la criminalidad, la violencia, el tráfico de drogas y la corrupción organizada. Incluso se puede dar el caso de que asociaciones nacidas en el campo civil pasen a lo no-civil, al convertirse algunas prácticas asociativas en formas de control represivo, militar o delincuencial, como los paramilitares en Colombia, los grupos campesinos de autodefensa en Perú, así como pandillas, *maras*,⁵ *gangs* y otros grupos juveniles violentos en distintas partes de América Latina. En este sentido, hay una necesidad de desarrollar una fuerte crítica a las prácticas antidemocráticas al interior de la sociedad civil.

Un proceso que debe tomarse en cuenta en el análisis de la heterogeneidad de la sociedad civil actual es la existencia de cambios culturales y políticos en algunos sectores de las elites conservadoras, cuyo origen está en la emergencia del proyecto neoliberal y en un cierto *aggiornamento* democrático derivado del aprendizaje de los efectos de la dictadura. El incremento relativo de la tolerancia



social y política de ciertos sectores de estas elites incrementa las posibilidades de cooperación con otros actores de la sociedad civil en ámbitos relativos a ciertas medidas democratizantes, al rechazo ético o moral a actos de corrupción y abusos de poder desde el Estado, o de resistencia nacional a los intercambios desiguales de la globalización. En cierta forma, ése es el trasfondo del retorno de la izquierda política al poder en varios países de América Latina, y del rechazo a las involuciones autoritarias en los Andes. Pero este cambio está acotado por el mantenimiento de las desigualdades fundamentales y el control del acceso al poder de los sectores populares; por lo tanto, es un cambio relativo en la medida que mantiene el núcleo duro del autoritarismo social. Más importante aún, este pluralismo se da en el contexto de la aceptación por parte de las elites económicas y de amplios sectores de la sociedad política de la inevitabilidad o deseabilidad del proyecto neoliberal. Desde esta perspectiva puede entenderse mejor la expansión reciente de la filantropía empresarial en algunos países de la región, muchas veces en respuesta a las demandas de los movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, y también de la mayor relevancia y visibilidad de prácticas de voluntariado al interior de la sociedad civil. Obviamente, estas formas de la participación civil son compatibles con y necesarias para el proyecto neoliberal, como veremos después.

Uno de los aspectos de la heterogeneidad de la sociedad civil menos estudiados se refiere a los diversos modelos asociativos que adquieren las organizaciones que la forman. No se trata de analizar los patrones de asociación en sí mismos, sino de entender si ellos tienen implicaciones en el desarrollo de potenciales democráticos, como las capacidades personales de análisis y argumentación, el ejercicio de la deliberación, la tolerancia y la solidaridad, o la creación de espacios públicos y su impacto en la definición de la agenda pública, la vigilancia de las autoridades y la defensa de derechos; o si, por el contrario, las asociaciones plantean limitaciones a la democratización relacionadas con la reproducción de formas de organización y modelos de acción autoritarios.

De todo lo anterior resalta la necesidad de tematizar la diversidad de la sociedad civil, reconociendo simultáneamente la heterogeneidad del Estado, su interlocutor necesario y omnipresente. En efecto, la sociedad civil y el Estado se construyen históricamente de manera simultánea, en un juego de interrelaciones complejas que es preciso analizar para entender mejor la naturaleza del proceso de democratización.

La sociedad civil se expresa empíricamente como una densa red de movimientos sociales y asociaciones de carácter diverso. La naturaleza de tales asociaciones es una contingencia histórica, lo que quiere decir que en cada momento histórico el patrón asociativo es el resultado de tendencias de largo plazo que nos remiten al modelo de acumulación de capital (actores económicos y relaciones de producción), el tipo de régimen político (sistema de partidos, sistema de gobierno, modelos de intermediación, representación, inclusión y exclusión), los patrones culturales dominantes (interacción de los discursos políticos legitimadores, el tipo de imaginario nacional e internacional construido en el proceso, el tipo y alcance de la educación pública y el modelo de distribución de los bienes culturales); el marco jurídico que regula específicamente los tipos de asociación y la correlación que existe entre el mapa de las clases y grupos sociales con las otras variables mencionadas.⁶

En la formación misma de las asociaciones intervienen distintos actores y procesos que conviene analizar porque con frecuencia su origen condiciona tanto los campos de acción como las funciones que las asociaciones cumplen en la vida pública. Sin ánimo de ser exhaustivos, pueden mencionarse los siguientes casos: las asociaciones y movimientos pueden ser impulsados por el propio Estado (al crear programas y decretar leyes cuya ejecución implica la creación de figuras asociativas *ad hoc*); por los partidos políticos (asociaciones culturales o de investigación, movimientos de base, corporaciones); por otros actores de la sociedad civil (movimientos sociales formando ONGs, ONGs generando movimientos sociales, grupos asistenciales constituyendo ONG, las iglesias como instituciones o alguna de sus corrientes impulsando movimientos sociales o gestando grupos asistenciales u ONG, etcétera); o por actores que emergen directamente de la sociedad en general (movimientos sociales de base).⁷ Como puede observarse, esta diversidad de fuentes originarias nos plantea modelos de relación entre sociedad civil, sociedad política y Estado que son constitutivos de la existencia misma de ciertas asociaciones. Se trata de los vínculos programáticos, orgánicos y financieros que ligan a diversos tipos de asociaciones con el Estado y con los partidos, si bien aún en el caso de las asociaciones surgidas en la propia sociedad civil pueden delimitarse vínculos y continuidades con el sistema político de naturaleza coyuntural o estructural. En todos estos procesos aparece como un factor determinante la naturaleza del proyecto político que cada uno de estos actores promueve. Es a partir de estos proyectos que cada actor decide impulsar o crear



nuevas formas asociativas que resultan funcionales a los mismos, construyendo así las bases de nuevas vocaciones hegemónicas.

El fenómeno asociativo es multidimensional, pues tiene efectos en varios ámbitos de la reproducción social, por lo que las propias asociaciones, siendo de por sí heterogéneas, tienen diferentes capacidades de intervención en la vida pública y distintos potenciales democratizadores. Algunas asociaciones son especialmente importantes en la formación de individuos con capacidades cívicas (círculos de estudio, grupos culturales, movimientos sociales prodemocráticos, asociaciones vecinales no clientelares); otras son fundamentales en la representación de la comunidad (sindicatos, grupos religiosos, organizaciones campesinas, asociaciones empresariales), aunque pueden ser incapaces de desarrollar capacidades cívicas debido a su carácter corporativo o clientelar. Otras pueden impulsar la deliberación pública, pero no ser especialmente democráticas a su interior. Otras son decisivas en la promoción del cambio cultural en términos de tolerancia, reconocimiento del otro y aceptación de la diferencia, como los movimientos gay, indígena, de la negritud y feminista.

Las capacidades de las asociaciones no están determinadas fatalmente por su forma de organización. Las circunstancias históricas concretas pueden convertir a los sindicatos, por ejemplo, en el eje de la resistencia política antiautoritaria (como en las transiciones a la democracia en Polonia, Brasil y España) y dotarlos de una capacidad de representación de la sociedad toda (como sucedió en parte en la posguerra en Europa Occidental, durante la formación de los consejos económicos y sociales). En otros momentos y países, ciertos movimientos sociales prodemocráticos y antiautoritarios pueden condensar la representación, la resistencia, la coordinación, y crear individuos modernos, como fue el caso de la Alianza Cívica en México en 1994-1997 (Olvera, 2003).

En suma, un análisis a profundidad del fenómeno asociativo nos obliga a tomar en consideración procesos microsociales, tales como la tipología asociativa (membresía, institucionalidad, formas de organización, proyectos políticos explícitos o subyacentes); fenómenos mesosociales (formas de la acción colectiva, interacción con otras asociaciones, creación de espacios públicos locales y temáticos) y macrosociales (impacto en la opinión pública, creación de espacios públicos nacionales, constitución de movimientos sociales, cambio en la cultura política a través de la postulación de nuevos valores, principios y proyectos).

HETEROGENEIDAD DEL ESTADO

A SÍ COMO EXISTE un mito acerca del carácter unitario y virtuoso de la sociedad civil, hay también una visión dominante sobre el Estado que lo concibe como un ente administrativo homogéneo e indiferenciado. Esta perspectiva no sólo es equívoca empíricamente, sino que deja fuera del análisis las mediaciones entre la sociedad y el Estado. Por lo tanto, en una nueva comprensión de la disputa por la construcción democrática, debemos tomar en cuenta no sólo la “democraticidad del Estado” (O'Donnell, 2004), sino el hecho de que, en regímenes no totalitarios, éste presenta niveles significativos de heterogeneidad.

Una primera dimensión de esa heterogeneidad puede ser aprehendida a través de la “arqueología del Estado”, es decir, mediante el estudio de la forma en que las instituciones estatales se han formado en distintos ciclos o periodos políticos. En la medida en que la transformación de esas instituciones es desigual y no se completa con los cambios de régimen, la coexistencia de instituciones fundadas en principios organizativos y programáticos distintos caracteriza una forma de heterogeneidad estatal. Si bien gran parte de los países de América Latina han pasado en los últimos 20 años por momentos de definición de nuevas constituciones, planes de descentralización diversos y procesos de modernización del Estado, el impacto de estos procesos en la vida pública y en la efectiva transformación de las prácticas y de las instituciones políticas ha sido profundamente desigual. Paralelamente a instancias y a prácticas novedosas subsisten las del pasado, envueltas por lo general en nuevos ropajes institucionales y partidarios. La persistencia del clientelismo y las nuevas formas descentralizadas de corporativismo son tal vez el elemento más visible de una vida pública compleja cuyo eje central sigue siendo el Estado, el cual se ha tornado en un ente abigarrado, que duplica funciones e instancias, que hace convivir la modernidad institucional con el atraso operativo y cultural.

La heterogeneidad del Estado se presenta también vinculada a su estructura misma. En un plano vertical deben considerarse los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Aunque los países federales en América Latina son históricamente pocos: Argentina, Brasil, Venezuela, México, y Colombia de unos años a la fecha, lo cierto es que de una u otra manera todos los demás tienen, han tenido o han creado recientemente niveles de gobierno provincial, regional o local. Esta diversidad estructural del Estado, cuando se inserta en contextos de elecciones



libres y de libertad de organización partidaria, ha permitido una heterogeneidad política que deriva del hecho de que distintos proyectos políticos pueden ascender a los diferentes niveles de gobierno e incluso llegar a transformar las estructuras de operación estatal en un sentido más democrático.⁸ Eso ha hecho posible que en determinados países haya espacios de pluralidad política y de experimentación democrática en alguno de los niveles de gobierno, mientras que en otros el federalismo ha servido para la preservación del poder de élites regionales tradicionales que resisten o se adaptan a los procesos políticos nacionales. En la mayoría de las naciones los dos tipos de procesos ocurren simultáneamente, incrementando la complejidad del panorama político, lo cual demuestra la importancia de considerar las implicaciones de la heterogeneidad estatal para la comprensión de la dinámica de la disputa por la construcción democrática.

En un plano horizontal, la heterogeneidad del Estado, en tanto Estado democrático, tiene que ver con la existencia de tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), y la creciente presencia de entidades autónomas o de organismos públicos descentralizados (Ackerman, 2006). El precario equilibrio de poderes que se experimenta en Latinoamérica, derivado de la combinación, en la mayor parte de sus países, de un sistema presidencialista acoplado a un sistema multipartidario que no permite crear mayorías parlamentarias estables, plantea crecientes retos a la gobernabilidad y hace más complejo el escenario de los encuentros entre la sociedad y el Estado, y de las relaciones entre sociedad civil y sociedad política. Así, una forma adicional de la heterogeneidad del Estado deriva de la formación forzada de gobiernos de coalición, en los que la necesidad de distribuir cargos en el aparato estatal conduce a la diversidad de proyectos y prácticas en su interior. Distintas instancias del Estado pueden establecer diferentes formas de relación con la sociedad civil, proceso que está vinculado directamente con los distintos tipos de proyectos políticos que en una instancia y otra predominan. Se constituyen así múltiples interfases entre la sociedad y el Estado (*v.* Isunza, en este libro), algunas de las cuales conforman ejemplos de innovación democrática, mientras que otras reformulan o actualizan diversas formas de autoritarismo o refuerzan el proyecto neoliberal.

La problemática de las mediaciones entre sociedad y Estado, uno de los focos fundamentales del proceso de construcción democrática, tiene que considerar —además del aparato estatal en cuanto tal— a la “sociedad política”. El concepto alude al complejo cultural-organizativo de la acción y las instituciones políticas,

que ha sido retomado, desde una perspectiva más acotada, en las teorías de la sociedad civil (Cohen y Arato, 1992), para remitirse específicamente a los actores e instituciones que intermedian las relaciones entre la sociedad civil y el Estado (partidos políticos y parlamento). La referencia a la sociedad política, sumada a la consideración del papel y características del Estado, es imprescindible para una comprensión más adecuada de la complejidad del proceso de construcción democrática y nos permite combatir versiones simplificadas y apologéticas de la sociedad civil como el demiurgo de ese proceso. Por otro lado, es necesario enfatizar, en ese contexto, que la acción política no se limita a la sociedad política, como la teoría dominante de la sociedad civil sostiene, sino que es parte de la lógica de la propia sociedad civil, cuyos actores, al defender proyectos en la esfera pública y desarrollar la acción colectiva, están haciendo política, disputando espacios de poder y orientando la política pública. Gramsci (1971) señala que la sociedad civil es terreno del poder y, por lo tanto, campo de la acción política.

Así, cuando hablamos de sociedad política nos referimos no sólo a los aparatos de gobierno y a su andamiaje institucional y legal, sino también a los partidos en el gobierno, a los partidos en el parlamento y en los gobiernos locales y regionales.

Ciertamente, una diferencia crucial entre la sociedad civil y el Estado es que los actores estatales toman decisiones vinculantes que abarcan al conjunto de la sociedad. En ciertos casos las decisiones pueden ser adoptadas en instancias participativas en donde hay una corresponsabilidad, y en las que ciertos actores de la sociedad civil comparten el poder decisorio asumiendo funciones de cogobierno; pero esas experiencias son locales o sectoriales hasta hoy.

Los partidos son mediaciones necesarias entre la sociedad civil y el Estado, pues aportan proyectos, forman cuadros y crean redes operativas que se trasladan al gobierno. Son una mediación no sólo en épocas democráticas, sino en fases de transición o en regímenes democráticos débiles y en sistemas políticos poco institucionalizados, ya que sus capacidades organizativas especializadas son requeridas en la lucha por el poder político formal.⁹

Al menos en teoría, los partidos responden a proyectos políticos entendidos como una serie de ideas o nudos doctrinarios que cohesionan a las distintas vertientes e individuos que los constituyen. En la práctica, algunos partidos han mantenido esta característica, pero en otros la dimensión programática desaparece. Hay casos en que diversos proyectos se anidan y expresan al interior de un mismo



partido, como en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México y en el justicialismo en Argentina, al menos en tiempos recientes. Por ejemplo, las candidaturas justicialistas de Duhalde y Kirchner fueron expresión de proyectos distintos, mientras que el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) tornó al PRI en un partido neoliberal, redefiniendo el proyecto original de este instituto político.

Por supuesto, hay partidos que responden a un proyecto que, como en Brasil, Perú y Ecuador, se puede denominar *fisiologismo*, es decir, que responden al mero interés de una cierta elite política de reproducirse como grupo en el poder (de hecho, este tipo de partidos puede encontrarse en cualquier país de América Latina). Se trata de partidos u organizaciones que constituyen una articulación oportunista de intereses, y que tienen con frecuencia discursos programáticos débiles y contradictorios en su seno.

En general se habla hoy de una profunda crisis de representación de los partidos, tanto en la escala internacional como específicamente en América Latina. Esta crisis se refiere al hecho de que los nexos de los partidos con los sectores de la sociedad se han debilitado en el contexto de nuevas formas y condiciones de la competencia partidaria. Lechner (1996), por ejemplo, considera que se está produciendo “el descentramiento e informalización” de la propia política. Esto significa que la política como el espacio de constitución del Estado y de la economía misma, es decir, como productora del orden, languidece y se convierte en un subsistema cada vez más autorreferente, incapaz de reconocer y expresar en su seno la enorme diversidad de lo social, de la cultura y de las opciones políticas emergentes. Además, la política abandona su naturaleza predecible en sus efectos, y la vieja vinculación entre grupos sociales, partidos y gobierno deja de existir, dada la fluidez y multiplicidad de los grupos, el carácter nómádico de las identidades y las estrategias de corto plazo de los partidos. La política también deviene cada vez más informal, es decir, transcurre fuera del ámbito institucional y se funda cada vez más en relaciones entre redes informales y en acuerdos de corto plazo con actores cambiantes.

En términos más específicos, se puede decir que en tanto mediadores tradicionales entre la sociedad civil y el Estado, los partidos políticos en América Latina, en la vocación pendular que es su característica inherente, históricamente se inclinaron siempre en dirección al Estado (con excepciones, por eso mismo notorias). Limitaron

...su búsqueda de representatividad en la sociedad civil a los momentos electorales y a los mecanismos vistos, en la actualidad, como los más eficaces: el clientelismo, los favoritismos, el personalismo, etc. La distancia entre la sociedad civil y los partidos, la insatisfacción generalizada con la política partidaria, señalada también en los estudios realizados en otros países de América Latina, indican la precariedad de esta función mediadora. La búsqueda por parte de organizaciones de la sociedad civil de relaciones más directas con el Estado se vincula también a esa precariedad (Dagnino, 2002: 369).

Así, la complejidad del proceso de construcción democrática en el continente en ese contexto de crisis de representación, incluye además las posibles disputas entre organizaciones de la sociedad civil y partidos, junto a los conflictos entre la representatividad proveniente de las urnas y aquella que se articula en los espacios de participación de la sociedad civil. Por otro lado, hay señales, en algunas naciones, de que esa misma crisis ha provocado la necesidad para los partidos de repensar sus relaciones con la sociedad y de abrirse a una integración más orgánica con los sectores que representan.

La existencia de una sociedad civil democrática no asegura que la sociedad política también lo sea, aunque lo segundo es poco probable que exista sin lo primero. No siempre estas relaciones se hallan orientadas al fortalecimiento de la democracia, pues en algunas ocasiones los conflictos entre ambas esferas pueden incluso provocar el debilitamiento y eventual colapso del sistema democrático. Para que la democracia tenga mayores posibilidades de consolidarse parece ser necesaria la existencia de una fuerte correspondencia entre un proyecto democrático en la sociedad civil y proyectos políticos afines en la sociedad política. Si esta hipótesis es correcta, una vez más se confrontan las versiones simplistas y apologéticas de la sociedad civil y se afirma la idea de que la construcción democrática sólo puede ser concebida como una arena ampliada que incluye a una multiplicidad de actores con características muy distintas, cuyas interrelaciones son cruciales para el avance de este proceso.

El tipo de vínculo que se establece entre la sociedad civil y la sociedad política está en relación directa con la mayor o menor coincidencia entre los proyectos políticos existentes en ambas esferas. Ante la ausencia de esta correspondencia de proyectos, otra posibilidad de acción conjunta se deriva de la coincidencia coyuntural de intereses, es decir, de la creación de alianzas de carácter instrumental entre sectores de la sociedad civil y del Estado (Dagnino 2002). No



obstante, esta posibilidad de acción conjunta no está, de ninguna manera, exenta de conflictos. Asimismo, es pertinente no olvidar que este formato de cooperación no agota, evidentemente, los tipos de relación entre la sociedad civil y el Estado: la presión, la reivindicación, la confrontación, etcétera, que son, por supuesto, formas muy frecuentes de esa relación.

En suma, la heterogeneidad de la sociedad civil y del Estado configura un mapa extraordinariamente complejo de posibilidades de colaboración y confrontación. Por lo tanto, su consideración en el análisis nos parece fundamental para dilucidar el intrincado juego de fuerzas que establecen el terreno de la disputa donde se realiza el proceso político. De la misma forma, ese terreno sólo puede ser mapeado adecuadamente si los distintos proyectos políticos que lo atraviesan son considerados para el análisis y comprendidos como componentes esenciales de la acción política.

PROYECTOS POLÍTICOS

Notas sobre la noción de proyecto político

LA NOCIÓN DE PROYECTO POLÍTICO está siendo utilizada aquí para designar los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos. Esta definición simple, claramente vinculada al pensamiento gramsciano, tiene, sin embargo, varias implicaciones.

La primera es el esfuerzo por enfatizar la intencionalidad como componente de la acción política, afirmando, en consecuencia, el papel del sujeto y de la agencia humana como dimensiones fundamentales de la política. Este énfasis parece justificarse aún más en un tiempo en el que las concepciones deterministas se ven reforzadas por la visión que porta el proyecto neoliberal, y por el tipo de globalización a él asociado, que se expresa como un proceso naturalizado, lo cual oscurece su carácter de resultado de acciones políticas específicas, confiriéndole una inexorabilidad que elimina la posibilidad de otras alternativas políticas. La noción de proyecto trae consigo así, la afirmación de la política como un terreno que también se encuentra estructurado por opciones que se manifiestan en las acciones de sujetos, orientados; a su vez por un conjunto de representaciones, valores, creencias e intereses. Estas opciones establecen relaciones conflictivas, tanto en relación con otras alternativas como respecto a condiciones estructurales,

recursos y oportunidades que circundan y califican su implementación. En el primer caso, esas relaciones conflictivas se expresan como disputas entre distintos proyectos; en el segundo, estos conflictos se sitúan entre las intencionalidades contenidas en los proyectos y las condiciones concretas de su realización. En este sentido, el reconocimiento del papel del sujeto y de la agencia en la política no debe ignorar los límites con que se confronta, so pena de confundirlo como equivalente a la mera afirmación del voluntarismo.

Este énfasis en la agencia humana contenida en la noción de proyecto, es admitido por la literatura. Mische, al hablar de la dimensión projectiva de los movimientos sociales, justifica su uso como alternativa al concepto de *frames*:¹⁰

Un proyecto, por otro lado, implica un horizonte más o menos abierto de posibilidades, estructurado culturalmente a través de las narrativas existentes, pero implicando también orientación, misión, vocación, esto es, un compromiso autoconsciente con un futuro transformable” (Mische, 2001: p. 139).

En este sentido, la noción de proyecto reafirma también la unidad entre acción y representación tan cara a la antropología y al propio Gramsci, lo que nos lleva a una segunda implicación: el vínculo indisoluble entre la cultura y la política que ella expresa. Nuestra hipótesis central sobre la noción de proyectos políticos es que no se reducen a estrategias de actuación política en el sentido estricto, sino que expresan, vehiculan y producen significados que integran matrices culturales más amplias. Por ejemplo, determinadas versiones de las nociones que destacamos aquí como temas principales de la confluencia perversa -sociedad civil, participación y ciudadanía-, encuentran raíces y, al mismo tiempo, generan ecos en la lenta emergencia de una cultura más igualitaria que confronta las varias dimensiones del autoritarismo social en las sociedades latinoamericanas. Otras versiones de estas mismas ideas repiten, usando nuevos ropajes, la visión de una democracia elitista y restringida que ha caracterizado al proyecto dominante en nuestro continente en las últimas décadas. Así, los distintos proyectos políticos, al mismo tiempo que se anclan en configuraciones culturales existentes, también elaboran e introducen nuevos elementos, tensionando y transformando el repertorio cultural de la sociedad.

Una tercera consideración a resaltarse en esta definición de proyecto político es que no se limita a formulaciones sistematizadas y abarcadoras como los proyectos partidarios, por ejemplo, sino que recubre una amplia gama de formatos



en los cuales las representaciones, creencias e intereses se expresan en acciones políticas con distintos grados de explicitación y coherencia. La flexibilidad de la noción aquí adoptada permite que ésta sea capaz de dar cuenta de la multiplicidad y diversidad de los sujetos políticos envueltos en el proceso de construcción democrática y de sus diferentes formas de acción, que con frecuencia no son considerados en los análisis de este proceso. Tal diversidad incluye sujetos más o menos estructurados, con un ámbito de actuación más local o más amplio, centrados en la institucionalidad política o en la transformación social o cultural, etc. En esta misma dirección, es preciso señalar que más allá de la heterogeneidad formal que asume la categoría de proyecto, contiene, además, una diversidad interna en cuanto a las varias dimensiones que en ella están presentes, lo cual constituye una cuarta característica de esta noción.

Así, los proyectos políticos son colectivos y se caracterizan fundamentalmente por su dimensión societaria, pues contienen visiones de lo que debe ser la vida en sociedad. Como criterio que nos permite distinguir esta noción de proyecto de otras formulaciones que también expresan visiones de la sociedad, vale insistir aquí en lo que afirmamos antes en su caracterización inicial: su carácter distintivo reposa en su vinculación con la acción política, en el hecho de que los contenidos de un proyecto político orientan esta acción en las diversas formas que ella asume.

En la acepción de Paulo Netto, los proyectos societarios son aquellos que “presentan una imagen de la sociedad a ser construida, que reclaman determinados valores para justificarla y que privilegian ciertos medios (materiales y culturales) para concretizarla” (Netto, 1999: p.93). Es preciso, entre tanto, ir más allá de esta consideración genérica para matizar las formas más o menos abarcadoras e incluyentes con que esta dimensión se presenta. Así, a diferencia de Netto, que enfatiza los “proyectos macroscópicos”, la dimensión societaria puede estar presente también de forma fragmentada y circunscrita. La exigencia de la presencia de visiones totalizantes que abarquen al conjunto de la sociedad nos llevaría a restringir enormemente la utilización de la noción de proyecto político y a incurrir precisamente en el equívoco que ella se propone corregir: la exclusión de ciertos sujetos, temas y formas de la acción política, perdiendo de vista, una vez más, en consecuencia, la complejidad real del proceso de construcción democrática. Además, lo cual es más importante aún, resulta preciso admitir que los proyectos políticos, aunque presididos por la dimensión societaria, serán siempre combinaciones de una variedad de dimensiones, con pesos y énfasis variables en

la configuración de cada uno. La identificación de la presencia de esas dimensiones y sus respectivos pesos puede permitirnos una comprensión más adecuada de los distintos proyectos y, especialmente, de la disputa que se traba entre ellos.

En ese sentido es preciso, en primer lugar, examinar la relación entre las dimensiones colectiva e individual en la configuración de los proyectos. Analizando movimientos sociales de jóvenes, Mische (2001) apunta al proceso de síntesis entre las identidades colectivas y las personales, que es necesariamente constitutivo de la elaboración de proyectos o “narrativas proyectivas”, teniendo como base la constatación de que “las personas son portadoras de los varios grupos a los cuales pertenecen tanto como los grupos son portadores de sus miembros individuales” (Mische, 2001: p. 141). Su planteamiento muestra cómo, en diferentes movimientos, la explicitación y el peso de estas diferentes dimensiones varía en la configuración de los diferentes proyectos políticos. Adicionalmente, en el caso de las múltiples afiliaciones a grupos diferentes, común entre los activistas de izquierda, por ejemplo, el proceso de síntesis envuelve también a distintas identidades colectivas.

La dimensión de clase tiene un lugar evidente y exhaustivamente estudiado como elemento constitutivo de los proyectos políticos. Desde nuestra perspectiva, la posición de clase define un horizonte de intereses, vivencias, experiencias y cultura compartidos que crea las bases de potenciales proyectos específicos. No obstante, la emergencia de tales proyectos, en los cuales la dimensión de clase tiene un peso fundamental, no está evidentemente garantizada por la mera existencia de las clases sociales en cuanto posiciones en las relaciones de producción.

Además de estas dimensiones, es posible identificar una dimensión organizativa o institucional que estaría presente en proyectos formulados por sujetos políticos de carácter más estructurado y formalizado. En estos casos, los proyectos incorporarían un énfasis en la preservación y fortalecimiento de la institución/organización en cuanto tal. Éste es el caso, muy claro, de las organizaciones no gubernamentales, por un lado, y de ciertos sectores del Estado, donde las combinaciones que derivan de la síntesis y de la negociación entre la dimensión organizativa y la societaria tienen particular relevancia para el análisis de los procesos de democratización contemporáneos.

En relación al Estado, es importante trascender la consideración de la dimensión organizativa/institucional y reconocer su especificidad en cuanto



“institución”, derivada de su lugar en la sociedad nacional, en el ámbito de las relaciones internacionales y de las funciones particulares y exclusivas que desempeña. Con base en ellas, que incluyen desde sus funciones básicas de asegurar el proceso de acumulación capitalista y producir su legitimidad con respecto al conjunto de la sociedad, hasta la preservación de la gobernabilidad, para mencionar algunas, es preciso reconocer, en los proyectos políticos formulados al interior del aparato de Estado o transferidos hacia él, el peso de una “dimensión estatal”.

Desde el punto de vista de la construcción democrática, esta cuestión adquiere particular relevancia en la medida en que la experiencia latinoamericana ha mostrado que algunos avances significativos en este proceso con frecuencia derivan de proyectos políticos (o de algunos de sus contenidos), que se originan en la sociedad civil y alcanzan el poder del Estado, o son incorporados en las acciones de diferentes aparatos estatales, pasando a orientarlas. Por otro lado, experiencias recientes como la del gobierno de Lula en Brasil han demostrado que esta transferencia de proyectos para el ámbito estatal puede seguir caminos menos prometedores para el avance democrático. La tarea analítica aquí es distinguir entre lo que constituye el impacto de esa “dimensión estatal”, resultante de la inserción del proyecto dado en el aparato estatal, de lo que es una transformación efectiva de los contenidos del proyecto a partir de su transferencia para el ámbito de poder del Estado. Experiencias de ese tipo recolocan dramáticamente la necesidad de profundizar la reflexión sobre los instrumentos teóricos necesarios para el ejercicio de esa tarea. Además de eso, el tema impacta directamente las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política, especialmente el Estado, que constituyen el eje central de la construcción democrática.

Esta gama de diferentes dimensiones de los proyectos políticos, si bien constituye apenas una primera aproximación al tema, evidencia la complejidad y la variedad de los procesos de síntesis, de las combinaciones y negociaciones que pueden establecerse entre ellos. Ricos ejemplos de cómo se dan en la práctica esos procesos pueden ser encontrados en los estudios de trayectorias de activistas y militantes en este volumen. El análisis de las experiencias concretas de esos procesos, de sus determinaciones más recurrentes, y de sus puntos de inflexión y ritmos propios, puede hacer avanzar la comprensión de la noción de proyectos, además de iluminar su papel en la disputa por la construcción democrática.

El énfasis en las varias dimensiones y en la dinámica interna de los proyectos, en los procesos de síntesis y de múltiples combinaciones que de ella derivan, afirma también su carácter mutable, en continua y necesaria transformación. Una dinámica que se produce como resultante tanto de sus procesos “internos”, que responden a transformaciones de sus portadores, como de las relaciones que necesariamente los proyectos establecen con sus interlocutores “externos”, sea que nos refiramos a las condiciones objetivas, recursos, oportunidades, que califican la realización de las intencionalidades, deseos y aspiraciones en ellos contenidas, o a los otros proyectos en disputa. Tal como el concepto de hegemonía gramsciano, la constante renovación de los proyectos políticos es la condición de su sobrevivencia.

LOS PROYECTOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

AUNQUE CONOCEMOS los riesgos inherentes a todas las grandes generalizaciones, consideramos que actualmente es posible identificar en América Latina tres grandes proyectos políticos, entre los cuales se plantea la lucha por la construcción democrática. De manera preliminar y por razones prácticas, vamos a designar a estos grandes conjuntos de ideas, principios y creencias articulados, respectivamente, por diferentes visiones sobre la construcción democrática, proyectos autoritario, neoliberal y democrático-participativo. En ese sentido reconocemos, desde luego, que todos comparten una plataforma mínima en relación con el proceso democrático, dada por su filiación a la democracia representativa y a las indispensables instituciones del Estado de derecho. Eso significa que si bien la adhesión a esa plataforma mínima se revela en su fragilidad al interior del proyecto autoritario, la implementación concreta de este último en el continente americano no ha requerido en el período reciente de la supresión de esta plataforma, tal como sucedió en el pasado.

Además de esa plataforma mínima, es posible identificar, en el extremo opuesto, una “plataforma máxima” que caracteriza hoy al continente: una visión de la construcción democrática —presidida por el principio de radicalización, ampliación y profundización de la democracia— que se apoya en la idea de la participación de la sociedad en el ejercicio del poder como condición de su realización. Aunque esa plataforma máxima no ha sido implementada empíricamente en ninguno de los países latinoamericanos, el conjunto de ideas



que la conforman ha orientado en diferentes grados, la práctica política de un significativo número de actores a lo largo del continente.

Hoy también es posible afirmar que la disputa alrededor de la democracia se presenta en la mayoría de los países como una confrontación —desigual, desde luego— entre los proyectos neoliberal y democrático participativo, que constituyen la polaridad que regula el debate político actual. Consideramos, sin embargo, que el proyecto autoritario no es secundario y, en consecuencia, su ascenso como “actor principal” a este escenario no está descartado si las oportunidades y las condiciones políticas así lo justifican. Pero es aquella confrontación la que ahora concentra nuestra atención, debido especialmente a la confluencia perversa ya mencionada, que tiende a oscurecer, en el nivel discursivo, los contornos específicos de los dos proyectos en disputa. Por otro lado, también es preciso señalar que la caracterización de estos proyectos no ignora las influencias recíprocas y los elementos comunes que presentan. Parte de esos elementos comunes encuentra su origen en los diagnósticos elaborados sobre la crisis del Estado en América Latina, los cuales, aun cuando presentan divergencias importantes, coinciden en algunas estimaciones, como veremos más adelante (Lechner, 1998; O'Donnell, 2004).

Nuestro esfuerzo por caracterizar a los diferentes proyectos se basa en sujetos concretos y en las prácticas discursivas que ellos producen y transmiten. En esa medida, éstas no son simplemente concepciones abstractas, sino que están incorporadas en sujetos y en su práctica; esto es lo que nos permitió llegar a su configuración. Así pues, tanto la consolidación de los distintos proyectos como su peso y significado políticos, además de su implementación práctica, varían de país a país. Nuestro trabajo ha preferido abordar lo que constituyen sus expresiones más acabadas, completamente manifiestas en los contextos nacionales donde la conformación de esos proyectos avanzó más significativamente, o que están presentes de forma fragmentada y tendencial en contextos en los cuales las distintas correlaciones de fuerzas imponen restricciones a su pleno desarrollo.

No se supone que estos proyectos, ni en su implementación concreta ni en sus prácticas discursivas, se hallen exentos de contradicciones o que se presenten dotados de un alto grado de coherencia interna. Es preciso recordar que emergieron y han sido desarrollados a partir de historias y contextos determinados que los han marcado, y con los cuales mantienen una relación. En este vínculo hay, por

así decirlo, una ambigüedad constitutiva: por un lado, los proyectos —los no conservadores— son formulados precisamente para confrontar y modificar elementos presentes en esas historias y contextos; hay que ver, por ejemplo, la posición crítica del proyecto democrático-participativo respecto a las relaciones de tipo clientelar (Santos, 1998), o la del proyecto neoliberal en relación con el personalismo (Tatagiba, 2003 y en el libro). Por otro lado, evidentemente esos proyectos y las prácticas por ellos orientadas no son inmunes a estos mismos rasgos, característicos de las matrices culturales vigentes en América Latina. Así, en la ambigüedad de esa relación que mantienen con su entorno, encontramos una determinación importante del carácter más o menos contradictorio de los proyectos políticos.

Finalmente, la caracterización de los proyectos políticos que sigue se organiza alrededor de un conjunto de variables seleccionadas con base en su relevancia en nuestro tema central: la lucha por la construcción democrática, respecto al cual la diferenciación de los proyectos se evidencia con mayor claridad. La más abarcadora de ellas es la relación entre Estado y sociedad civil, a la que le siguen las concepciones sobre participación, ciudadanía, sociedad civil y de la propia política, que a su vez, elaboran y especifican la relación entre Estado y sociedad delineada por cada uno de los proyectos.

EL PROYECTO AUTORITARIO

ACTUALMENTE EL PROYECTO autoritario se encuentra formalmente en estado de latencia. En su versión clásica (la dictadura militar, político-militar o político-autoritaria) parece haber perdido viabilidad política en estos tiempos, pues en medio de la aceptación universal de la democracia liberal como modelo deseable de organización política el autoritarismo resulta moralmente inaceptable, incluso en escenarios de franca crisis política, como lo demuestran los casos recientes de Ecuador, Perú y Bolivia. Sin embargo, lo cierto es que la decepción colectiva por el bajo rendimiento social de las democracias efectivamente existentes en América Latina crea las condiciones para una posible aceptación popular de algún tipo de restitución autoritaria. De acuerdo con el *Latinbarómetro* (2003), más de la mitad de la población de América Latina estaría dispuesta a aceptar un régimen autoritario si ello resolviera sus necesidades económicas. El fracaso del neoliberalismo en términos de redistribución de la riqueza y la inconsistente



posibilidad de inclusión política de los gobiernos democráticos vuelve frágiles a las democracias latinoamericanas.

Hay otro elemento que nos conduce a pensar que el modelo autoritario no está cancelado en el presente, sino sólo en receso. El autoritarismo político tuvo siempre como correlato cultural al autoritarismo social (Dagnino, 1994), es decir, la existencia de una cultura que legitima las diferencias sociales, que internaliza los códigos que jerarquizan a las clases y los grupos sociales y los organizan en categorías con base en su pertenencia de clase, raza, género, región y país. Este autoritarismo social, de larga presencia histórica en la cultura latinoamericana, no ha cambiado en lo sustancial en la actual ola democrática, y por tanto, puede afirmarse que no se ha puesto fin al sustrato cultural principal del autoritarismo.

No obstante, es necesario precisar los contornos de este proyecto para distinguirlo mejor del proyecto neoliberal que, como hemos visto, contiene en su seno diversas formas de autoritarismo. Para empezar, el modelo autoritario anula completamente o limita la operación de las instituciones democrático-liberales. Las elecciones y la competencia entre partidos, o bien son prohibidas (Chile, Argentina y Uruguay durante las dictaduras) o carecen de significación política en tanto las opciones están limitadas y el poder de los representantes electos acotado por factores estructurales (México hasta 1997; Brasil entre 1964 y 1980). El Estado es fuerte y centralizado, y asume frecuentemente rasgos personalistas, en donde la figura del presidente o dictador es puesta por encima de cualquier otro actor político.

En el terreno de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, el proyecto autoritario parte del principio de no reconocer la existencia de la sociedad civil. En su modelo orgánico-corporativo, el proyecto autoritario sostiene que no hay separación entre la sociedad y el Estado, dado que el partido corporativo cumple al mismo tiempo funciones de representación de los sectores sociales y de ejercicio de gobierno, y ocupa el poder en todos los niveles. Ejemplo paradigmático de este discurso es el del PRI en México, partido que contiene en sus propios sectores la representación de toda la población. Así, los campesinos, los obreros y los trabajadores urbanos en general están organizados en grandes corporaciones que atienden sus necesidades, y que, al mismo tiempo, los representan políticamente ante el Estado (Confederación de Trabajadores de México —CTM—, Confederación Nacional Campesina —CNC—, Confederación Nacional de Organizaciones

Populares —CNOP), esto es, no sólo en el parlamento, sino en todo el gobierno, ya que el mismo partido tiene además en sus manos el poder ejecutivo y el control del poder judicial. En menor magnitud, este modelo corporativo histórico también existió en Brasil y Argentina durante largas décadas.

El proyecto autoritario anula el principio de la ciudadanía y cancela *de facto* los derechos políticos, lo cual no quiere decir que no haya otros derechos al alcance de amplios sectores de la población. En el caso argentino, los derechos sociales se extendieron ampliamente en la época del peronismo y, en menor medida, ciertos derechos sociales se extendieron también en México y Brasil. Lo mismo ocurrió en Perú durante la dictadura militar reformista de Juan Velasco Alvarado (1969-1975) y Francisco Morales Bermúdez (1975-1980). No obstante, el factor determinante en estos países es la concesión selectiva de los derechos sociales, es decir, su otorgamiento a ciertas categorías de trabajadores y no a todos los ciudadanos. La selectividad se funda en criterios políticos, básicamente en la búsqueda de clientelas políticas seguras que, como ejemplarmente lo ilustra la experiencia de México, tienen como eje articulador a los propios trabajadores del Estado y de las empresas públicas paraestatales. Un caso radicalmente distinto es el de las dictaduras militares de Chile y Argentina en los años setenta, que coinciden históricamente, en el primer país, con la implantación radical del proyecto neoliberal, y, en el segundo con una grave recesión; así, ambas son vividas como una época de anulación o disminución generalizada de derechos.

En estas condiciones, la participación de los ciudadanos sólo puede entenderse como aclamación y apoyo político al régimen. Cualquier manifestación de protesta es considerada una violación del principio de autoridad y un ataque a la legitimidad estatal. En una sociedad con gran movilidad como la mexicana, en la que las manifestaciones de protesta fueron muy profusas de 1972 en adelante, había límites claros a la tolerancia: no debía cuestionarse el ámbito electoral, que estaba reservado exclusivamente para el partido oficial, el PRI. Cuando esta prohibición fue ignorada masivamente a partir de 1988, dio inicio una etapa de alta conflictividad política que condujo a la crisis final de legitimidad del viejo régimen autoritario. Procesos similares se han observado en las transiciones democráticas de Brasil y, en menor medida, de Chile y Perú. En este último, la caída del gobierno militar reformista estuvo precedida de paros nacionales, movilizaciones regionales y numerosos actos de desobediencia civil que forzaron a los militares a convocar a una Asamblea Constituyente en 1979 y a elecciones generales en 1980.



La relación entre la sociedad civil y el Estado se caracteriza por el verticalismo, el clientelismo y la represión o la cooptación, mezcladas estas últimas de diversas maneras. La política pública es entendida como un campo exclusivo de decisión del Estado, y se aplica en forma clientelar y particularista. Por otro lado, la influencia de la sociedad civil sobre el Estado es mínima. Las únicas organizaciones sociales autorizadas a participar en política son las que están integradas al partido oficial, o aquellas que son toleradas o permitidas por razones especiales. Por lo tanto, hay una completa ausencia o una total ineficacia de las instancias de participación ciudadana, si es que las hay. Un ejemplo paradigmático fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) impulsado por la administración de Carlos Salinas de Gortari en México (1988-1994), el cual, habiendo sido un ambicioso proyecto de relegitimación del régimen a través de las políticas públicas dirigidas a los sectores populares, sólo consideraba la participación de los ciudadanos como beneficiarios de obras y proyectos, pero no en calidad de gestores ni como vigilantes. Lo mismo puede decirse de las políticas focalizadas contra la pobreza que se aplican en México desde 1997, y que, a diferencia de Chile y de Brasil, no incluyen, como en el modelo neoliberal, la subcontratación con organizaciones de la sociedad civil ni, como en el modelo democrático-participativo, la discusión en instancias paritarias o la formación de comités de administración o de vigilancia. Los comités que supuestamente deben supervisar la aplicación de la política pública trabajan en un espacio casi privado y sin relación directa con los usuarios.

En general, en el proyecto autoritario el Estado se reserva la distribución selectiva de la renta y se legitima como eje articulador de acciones conducentes a la justicia social. Lógicamente, la sociedad es vista ante todo como grupos de beneficiarios, clientes y peticionarios, todos ellos dispersos y desvinculados entre sí. Las instancias de participación, si existen, devienen en consultas formales, espectáculos legitimadores sin sustancia.

Puede considerarse que el modelo autoritario ha alcanzado formas nuevas y a la vez precarias en años recientes en América Latina. El gobierno de Alberto Fujimori en Perú (1990-2000), habiendo sido electo democráticamente, se convirtió en un régimen autoritario, llegando en 1992 a clausurar el Congreso, intervenir el poder judicial y reformar la Constitución para garantizar su reelección no sólo una, sino dos veces. Aunque Fujimori respetó formalmente las instancias democráticas, de hecho éstas dejaron de operar en medio de un clima de corrupción

generalizada y de imposición creciente de las decisiones del presidente y su camarilla. Con este fin, Fujimori desarrolló un discurso antipolítico, creó una alianza del gobierno con sectores corruptos de la comunidad de la inteligencia militar y concentró la mayor parte de los recursos estatales asignados a los programas sociales en la oficina de la Presidencia, para establecer relaciones de clientelismo con los estratos más necesitados de la población. El gobierno de Fujimori, y en menor medida, el gobierno de Gutiérrez en Ecuador, quien también intentó controlar los poderes judicial y legislativo, terminaron cubriendo todas las definiciones antes dadas como constitutivas de un proyecto autoritario.

EL PROYECTO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO

SU NÚCLEO ESENCIAL está conformado por una concepción de profundización y radicalización de la democracia, que confronta con nitidez los límites atribuidos a la democracia liberal representativa como sistema privilegiado de las relaciones entre Estado y sociedad. Así, para hacer frente al carácter excluyente y elitista de este paradigma se defienden los modelos de democracia participativa y deliberativa como complementarios a aquél (Santos y Avritzer, 2002: 75-76). En ese sentido, la participación de la sociedad en los procesos de decisión asume un papel central para la democratización (Fals Borda, 1996). Esta participación es vista como un instrumento para la construcción de una mayor igualdad, en la medida en que contribuye a la formulación de políticas públicas orientadas con ese objetivo (Albuquerque, M. C., 2004; GECD, 2000; Santos y Avritzer, 2002; Murillo, Gabriel y Larissa Pizano, 2003; Daniel C., 2000; Ziccardi, 2004; OXFAM/Diakonia, 1999; Cáceres, en prensa).

Por otro lado, la participación también ayudaría a una desprivatización del Estado —que se vuelve más permeable al interés público a ser formulado en las instancias de participación de la sociedad y, por tanto, menos subordinado a la apropiación privada de sus recursos. Siendo así, la participación se concibe, fundamentalmente, como compartir el poder de decisión del Estado sobre los asuntos relativos al interés público. Por lo tanto, se distingue de una noción de participación que se limita a la consulta a la población.¹¹

En América Latina esa formulación de la profundización democrática por medio de la extensión de la participación social orientada a una mayor publicitación del Estado que pueda garantizar los derechos de ciudadanía, encontró su expresión



más elaborada en Brasil. A partir de los años 80, los movimientos sociales, sindicales, intelectuales, de ONGS y de otras organizaciones de la sociedad civil, así como de partidos políticos de izquierda, especialmente del Partido de los Trabajadores (PT), colaboraron en el esfuerzo por formular y difundir ese conjunto de ideas (Teixeira, Dagnino y Almeida, 2002). A lo largo de ese período, esta noción de participación tuvo significativas conquistas culturales y políticas. Además, se concretó institucionalmente en la Constitución de 1988, la que, al garantizar el principio de participación en el ejercicio del poder en su artículo 1º, abrió el camino a la implementación de instancias participativas de varios tipos, tales como los *consejos gestores* y los *presupuestos participativos*. Este planteamiento también ha avanzado en otras naciones a lo largo de los últimos años,¹² como lo demuestra el análisis de la institucionalización de la participación en las constituciones de varios países del continente (Hevia, en el libro), a pesar de las diferencias que la rigen.

Las formas y expresiones adoptadas en la implementación de los principios de participación y control social, en la dirección de la innovación democrática, varían en los distintos contextos nacionales: presupuestos participativos, consejos gestores de políticas públicas, consejos ciudadanos, regidurías, mesas de concertación, mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*), monitoreo, etcétera. Los estudios de caso realizados en la primera fase de este proyecto de investigación (Dagnino, 2002; Panfichi, 2002; Olvera, 2003) y los incluidos en este volumen analizan algunas de tales experiencias en distintos países, cuya multiplicación en el continente también ha atraído la atención de varios analistas; por lo tanto, se dispone de una creciente literatura que refleja el reconocimiento de su importancia, incluso en el contexto adverso de la hegemonía neoliberal.

Además de la participación en la toma de decisiones, antes monopolizada por el Estado, la exigencia del control social sobre éste debe incluir la práctica que se ha denominado “rendición de cuentas” (Smulovitz y Peruzzotti, 2002), es decir, la aplicación de mecanismos de seguimiento y monitoreo sobre el desempeño estatal por parte de la sociedad, con el fin de garantizar su carácter público. El principio de la rendición de cuentas ha sido incorporado por los dos proyectos en lucha en el continente y, por lo mismo, debe ser evaluado teniendo en cuenta los distintos contenidos que asume en cada uno de ellos (Isunza, 2004 y en este volumen). En el proyecto democrático-participativo, la rendición de cuentas se vincula a otras formas de participación ciudadana orientadas en la perspectiva de garantizar derechos y asegurar el control social de lo público, “abriendo una vía

para la participación ciudadana cogestiva con miras a la responsabilización política de los servidores públicos (electos o no)” (Isunza, 2004:7). En el proyecto neoliberal, la rendición de cuentas se coloca básicamente en la perspectiva de asegurar una mejor comunicación y, en consecuencia, una mayor eficiencia en la relación del Estado con los ciudadanos clientes, contribuyendo así a la gobernabilidad.

Por lo menos tres distintos modelos de rendición de cuentas (*accountability*) se han experimentado en años recientes en América Latina. En primer término, las acciones de grupos de la sociedad civil que han asumido como misión la vigilancia de algún órgano del Estado o de algún proceso político, como sucedió con la ALIANZA CÍVICA en México, que realizó un monitoreo masivo de las elecciones (1994-2000) (*cf.* Olvera, 2003); en Argentina con PODER CIUDADANO y grupos cercanos en relación con los poderes legislativo y judicial (Peruzzotti, 2002); en Perú con el grupo PROPUESTA CIUDADANA, un consorcio de ONG que ha creado un sistema de vigilancia de la sociedad civil sobre el gobierno central y los gobiernos regionales, en asuntos relativos al proceso de descentralización; en Brasil con las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales como el INESC, TRANSPARÊNCIA BRASIL o el OBSERVATORIO DA CIDADANIA/SOCIAL WATCH.

En segundo término, la creación de instituciones de Estado novedosas cuya función es garantizar el derecho a la información o ayudar a la ciudadanía a vigilar el ejercicio del gobierno. Un caso prototípico del primer género es el del INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI) de México, que en sus primeros años de existencia ha logrado algunos éxitos importantes (Marván, 2006); para el segundo tipo se tiene la VEEDURÍA CIUDADANA de Colombia, institución distrital y municipal cuya función es apoyar a grupos de la sociedad civil o ciudadanos en lo individual a conseguir información acerca de contratos y licitaciones, así como a dar asesoría legal y técnica para el seguimiento puntual de la ejecución de la obra pública (Garcés Lloreda, 2006).

En tercer lugar, ha habido un proceso de relativa reforma interna estatal que, siguiendo una de las tendencias de desarrollo institucional del sector público a nivel global, ha creado oficinas de control interno del propio Estado, las cuales operan como entidades autónomas (Ackerman, 2006); tal es el caso de la AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN MÉXICO, y la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA y la DEFENSORIA DEL PUEBLO en Perú. Sin embargo, la autonomía de esas oficinas,



al menos en Perú, puede ser de distinto grado. La Contraloría encargada de fiscalizar el uso de los recursos públicos por parte del Estado no ha mostrado hasta el momento voluntad política de actuar sobre la administración del presidente Toledo, mientras que la Defensoría sí ha tenido un rol activo en la defensa de los derechos de los ciudadanos afectados por acciones estatales. La heterogeneidad legal e institucional del Estado, y las distintas voluntades políticas de los encargados de estas oficinas son algunas de las variables a tener cuenta para explicar sus diferencias de actuación. Lo mismo sucede en Brasil donde, por ejemplo, la creación generalizada de *ouvidorias* (contralorías) en los distintos niveles de gobierno y en las agencias estatales tiene impactos muy variados. También se avanzó en la transparencia de varios sectores de gobierno, con el acceso en línea a información del sector gubernamental de compras o de resultados electorales.

Con la misma importancia que la participación, otro elemento central del proyecto democrático-participativo se refiere a la concepción de la sociedad civil (Avritzer, 1994; Nogueira, 2004). Constituida por los sectores organizados de la sociedad, ésta es reconocida en su heterogeneidad y concebida de manera amplia e inclusiva, dado su papel en el aseguramiento del carácter público del Estado a través de la participación y el control social. Considerada como un terreno constitutivo de la política, es en ella que se da el debate entre los intereses divergentes y la construcción de los consensos temporales que pueden configurar el interés público.

En esa dirección, la construcción de espacios públicos, societales o con la participación del Estado, en los que ese proceso de *publicización* del conflicto, de la discusión y de la deliberación se puede dar, asume un papel fundamental al interior del proyecto democrático-participativo (Avritzer, 2002; Dagnino, 2002; GECD, 2000). La noción de espacio público, en sus diferentes versiones teóricas, es fuertemente incorporada como un instrumento político privilegiado para el avance del proceso de la construcción democrática.¹³ Además, apuntando más allá de la simple existencia de una sociedad organizada, la constitución de estos espacios es considerada como una posibilidad de implementación efectiva de la participación, sea ésta en los ámbitos públicos de cogestión con el Estado, sea en aquellos espacios públicos societales donde la diversidad, pero también la fragmentación, de la sociedad civil puede encontrar terreno adecuado para la manifestación de los conflictos, y la discusión, articulación y negociación alrededor de las cuestiones públicas.

Un elemento adicional, central a ese proyecto y también dirigido hacia la construcción de una mayor igualdad en todas sus dimensiones, es la construcción de ciudadanía. La redefinición de la visión clásica de ciudadanía, tal como la postuló Marshall en la década de los 40, fue emprendida por movimientos sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, adecuándola a las necesidades específicas de la lucha por la profundización democrática, a partir de una premisa básica: *el derecho a tener derechos*. Así, esta reformulación dio sustento a la emergencia de nuevos temas y sujetos políticos, definiendo a través de sus prácticas lo que consideraban sus derechos y luchando por su reconocimiento.¹⁴

Con diferentes cronologías y particularidades nacionales, la emergencia de una nueva noción de ciudadanía ha intentado articular las luchas de los movimientos que demandan derechos específicos como salud, vivienda, educación, y derechos étnicos, de las mujeres y de los homosexuales, entre otros, con una lucha más amplia por la construcción democrática. La defensa y la ampliación de los derechos es afirmada desde una perspectiva de ciudadanía que asegura los derechos colectivos (Marés y Frederico, 1999) y, en algunas de sus versiones, se reconoce el derecho a la participación en la gestión del Estado y en las decisiones políticas. Además de eso, se sustenta un vínculo indisoluble entre el derecho a la igualdad y el derecho a la diferencia (Dagnino, 1994), criticando el carácter homogeneizador de la visión liberal, convirtiéndose así en referencia para los movimientos de las mujeres, de los homosexuales, de los negros, de los indígenas y otros (Peña, C., 2003; Domínguez, E., 1999).

Tal visión de ciudadanía se presenta, asimismo, como una propuesta de sociabilidad, en la medida en que trasciende el reconocimiento legal de los derechos y los límites estrictos de la relación entre el Estado y los individuos para inclinarse hacia el ámbito de las relaciones sociales en su conjunto, en las cuales el reconocimiento de los derechos debe fundar parámetros de convivencia en la sociedad (Telles, 1994; Dagnino, 1994, 2003). El énfasis en esa dimensión se halla relacionado con el ordenamiento social autoritario y jerárquico vigente en nuestros países, donde ser pobre no significa sólo privación material, económica, sino también la sumisión a las reglas culturales que expresan una absoluta falta de reconocimiento de los pobres como sujetos portadores de derechos (Telles, 1994). Ese enfoque de ciudadanía implica una ampliación de la noción de democracia, que extrapolaría el estatuto del régimen político para designar a una sociedad democrática organizada mediante relaciones regidas por matrices culturales más



igualitarias (Chauí, 1981), manifestando “la aspiración de la democracia como sociabilidad real” (Paoli, 1999:7).

De forma similar a la idea de participación, parece ser que en Brasil la formulación del concepto de ciudadanía vinculado a este proyecto ha tenido mayor desarrollo. No obstante, observamos un énfasis creciente en la adopción de esta concepción, con diversas variantes, en países como Colombia (González, Segura y Bolívar, 1997), Ecuador (Menéndez Carrión, 2000-2003; Pachano, 2003), Argentina (Wappenstein, S., 2004; Cheresky, I., 2001; Bloj, 1994), Uruguay (Villareal, 2004) y otros. Incluso en Chile, donde la emergencia contemporánea de la noción de ciudadanía se dio fuertemente vinculada al proyecto neoliberal, la disputa entre diferentes versiones revela señales de vitalidad (De la Maza, 2005).¹⁵

Por último, de este conjunto de elementos constitutivos del proyecto democrático-participativo emerge una noción ampliada de política, que se reafirma en la multiplicidad de sus terrenos, sujetos, temas y procesos. El reconocimiento de “nuevas formas de hacer política”, la fórmula encontrada por varios analistas para designar el surgimiento de nuevos sujetos políticos, como los movimientos sociales que trajeron al ámbito público nuevas cuestiones y reivindicaron su carácter político, aquí se ve reafirmado (Sader, 1988; Nun, 1989; Paoli, 1995).

Además es preciso destacar, por un lado, que en la dinámica de la diseminación de este proyecto, así como en los intentos de su implementación práctica en América Latina, se verifica lo que parece ser un “efecto-demostración” entre los diferentes países que están aprendiendo uno del otro, a partir de la experiencia, en un proceso que se ha intensificado con el crecimiento de redes continentales de movimientos sociales, ONG, académicos y partidos políticos. El ejemplo más obvio, pero no el único, es la proliferación de la experiencia brasileña de presupuestos participativos, iniciada en 1989 en Porto Alegre y diseminada hoy en varias naciones del continente.

Por otro lado, esos intentos han enfrentado, en toda América, dificultades de varios órdenes, especialmente las relacionadas con la escasez de recursos disponibles para las políticas sociales, resultado de los límites económicos causados por varios factores, entre otros la priorización del pago de la deuda externa, el costo fiscal de la crisis bancaria, la corrupción desmedida y la incapacidad fiscal del Estado. Asimismo, la posibilidad de desarrollar plenamente el proyecto en el contexto de la conformación actual del orden capitalista, o en algunas versiones, de cualquiera

de sus configuraciones, ha sido objeto de debate entre quienes se afilian a él. Esta discusión incluye a los que afirman una contradicción entre la profundización democrática y el capitalismo y defienden el socialismo, y a los que se vinculan, en términos teóricos y prácticos, con la llamada “economía social” o “solidaria” (Singer, 2003; Singer y André Ricardo de Souza, 2003; Santos, 2002b). En esta última opción, que comienza a diseminarse por varios países, la idea central es hacer que la lógica democrática e igualitaria también penetre en el ámbito de la producción y del mercado.

EL PROYECTO NEOLIBERAL

ES POSIBLE SOSTENER que el proyecto político neoliberal se articula desde un punto de partida: la necesidad de ajustar al Estado y sus relaciones con la sociedad a lo que serían las exigencias de un nuevo momento de las relaciones de acumulación capitalista, marcadas por su reconfiguración en el ámbito global.

Así, ese impulso primordial —que no resultó de un diagnóstico de la sociedad presidido por la cuestión democrática— marcó, desde luego, la lógica interna de la organización del proyecto neoliberal, lo cual significa que no fue la cuestión de la democracia, tal como en el proyecto participativo, lo que constituyó el impulso original del proyecto neoliberal, sino básicamente la necesidad de ajustar la economía removiendo las barreras para la expansión del gran capital internacional, principalmente en el Tercer Mundo, y liberando al mercado de los obstáculos que le impedían funcionar como organizador de la vida social. Eso es lo que le confiere su eje organizador al proyecto.

Además, la configuración de una nueva relación entre Estado y sociedad ha sido determinada también, especialmente en América Latina, por una evaluación de las características vigentes del Estado consideradas como inadecuadas para la nueva realidad. Así, un Estado marcado por el gigantismo, la ineficiencia, el burocratismo y la corrupción habrá de encontrar, en esta nueva relación, el camino para una actuación más eficiente. La transferencia de las responsabilidades sociales del Estado a la sociedad civil y al sector privado, al lado de la privatización de las empresas estatales, son consideradas fundamentales para el adelgazamiento y la reducción del Estado, además de una alternativa para resolver su déficit fiscal (Keyland, Kurt, 2002; Villar, 2001; Conaghan, 1994; Bresser Pereira, 1996; Bhagwati, 2005; Stiglitz, 2002).



Es preciso recordar que, aunque la formulación de ese proyecto se había procesado en el ámbito global a partir del Consenso de Washington (así como las subsecuentes calificaciones a que fue sometido) su diseño e implementación en América Latina se construyeron en interlocución con los diferentes contextos nacionales. Eso significa que la correlación de fuerzas y el grado de consolidación de otros proyectos presentes en cada uno de esos países van a afectar sus rasgos característicos y las diferentes condiciones para su implementación en cada nación. En ese sentido, las referencias, estrategias y formas de actuación de las fuerzas vinculadas al proyecto neoliberal en los distintos países, aunque no se aparten de las directrices adoptadas globalmente, sí adquieren especificidad propia en la medida en que se ven forzadas a establecer, localmente, relaciones de sentido y un terreno de interlocución con los campos adversarios. De ahí la necesidad, en algunos casos, de utilizar referencias comunes cuyo significado, por lo tanto, debe ser desplazado, redefinido para garantizar su papel y orientar prácticas adecuadas a la implementación de los objetivos del proyecto neoliberal. Esa resignificación es constitutiva, precisamente, de la *confluencia perversa* a la que nos referimos: no es una adopción o incorporación de elementos del proyecto participativo por parte del proyecto neoliberal, como a primera vista podría parecer. Se utilizan las mismas palabras y referentes pero con otro significado, y el hecho de que esas diferencias no se expliciten con claridad hace, sin duda, perversa la confluencia.

La primacía del mercado en tanto eje reorganizador de la economía, es vista como algo que debe extenderse al conjunto de la sociedad. La búsqueda de eficiencia y de modernización pasa entonces a legitimar la adopción del mercado como organizador de la vida social y política. La transferencia de la lógica del mercado al ámbito estatal transforma a los gobiernos en “proveedores de servicios” y a los ciudadanos en “clientes” o “usuarios”, en relación con los cuales es preciso tener sensibilidad respecto a sus demandas y eficiencia en la atención.¹⁶ La introducción en América Latina de los principios del “New Public Management” (Bresser Pereira, 1996, 2000; Cunill, 1997) formaliza esta visión de la administración pública como extensión de la administración privada. La participación de la sociedad civil tiene aquí un lugar: por un lado, proporciona información calificada sobre las demandas sociales, y por otro, dispone de organizaciones con capacidad para asumir con eficiencia la ejecución de las políticas públicas orientadas a esas demandas. Así, la sociedad civil es concebida en forma selectiva y excluyente, ya que sólo son reconocidos aquellos sectores capaces de desempeñar tales funciones.

Esa concepción de sociedad civil tuvo un enorme impacto en la reconfiguración de la misma en la mayor parte de los países latinoamericanos como resultado del avance del proyecto neoliberal. El crecimiento acelerado y el nuevo papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales, la emergencia del llamado “tercer sector” y de las fundaciones empresariales, con fuerte énfasis en una filantropía redefinida (Fernandes, 1994; Landim, 1993; Alvarez, 1999; Paoli, 2002; Salomon, 1995; y Almeida, en este volumen) y la marginalización (a la que algunos autores se refieren como “criminalización”: Oliveira, 1999) de los movimientos sociales, evidencian ese movimiento de redefinición. El resultado ha sido una creciente identificación entre “sociedad civil” y las ONG, en la que el significado de la expresión “sociedad civil” se restringe cada vez más a designar sólo a esas organizaciones, cuando no es un mero sinónimo de “tercer sector”. Los gobiernos temen la politización de la interlocución con los movimientos sociales y con las organizaciones de trabajadores, y buscan aliados confiables que puedan responder, efectivamente, a sus propias exigencias y minimizar los espacios de conflicto.

La concepción de participación que integra el proyecto neoliberal expresa sus orientaciones generales (Guerra, 1997): se define de manera instrumental con respecto a las necesidades de la conducción de los ajustes estructurales previstos, especialmente la reducción del Estado por medio de la transferencia de sus responsabilidades sociales a la sociedad civil y al sector privado. Por un lado, para los sectores de la sociedad civil como las ONG, la participación significa asumir la ejecución eficiente de las políticas sociales, cuya definición permanece bajo el control exclusivo del Estado; la participación se concentra en la gestión e implementación de las políticas y no incluye al poder de decisión sobre ellas (Teixeira, 2003).¹⁷ Por otro lado, para compensar la contracción del Estado, la sociedad como un todo es llamada a participar, asumiendo responsabilidades en el combate a la pobreza y a las carencias sociales, en nombre de la solidaridad. La idea misma de “solidaridad”, la gran bandera de esa participación redefinida, es despojada del significado político y colectivo que mantiene en otros proyectos, pasando a apoyarse en el terreno privado de la moral, dirigiendo la emergencia de la llamada “participación solidaria” y poniendo énfasis en el trabajo voluntario y en la “responsabilidad social”, tanto de los individuos como de las empresas. El principio básico aquí parece



ser la adopción de una perspectiva privatista e individualista, capaz de sustituir y redefinir el significado colectivo de la participación social (Dagnino, 2004).

El proyecto neoliberal también incorpora la noción de ciudadanía, redefiniéndola de acuerdo con sus principios orientadores. El centro de esa reformulación es disolver precisamente aquello que constituye el núcleo de la concepción de ciudadanía, la idea de derechos universales. Esa dilución puede ser observada en varias dimensiones de la aplicación del proyecto neoliberal. Primero, los derechos sociales que habían conseguido consolidarse en el precario Estado de bienestar latinoamericano están siendo eliminados con el argumento de que constituyen obstáculos a la libre acción modernizante del mercado. En esta política de anulación generalizada de derechos se utiliza también, como justificación, la eliminación de “privilegios” de algunos sectores de trabajadores, beneficios que fueron resultado de las estrategias del Estado en la búsqueda de apoyo político y que no se extendieron a la población completa. Esa disparidad se acentúa con el incremento del contingente de trabajadores subordinados a la economía informal, además del también creciente número de desempleados y subempleados.

Segundo, en la gestión de las políticas sociales la concepción de los derechos universales, como modelo e instrumento de la construcción de la igualdad, es sustituida por esfuerzos emergentes y focalizados, dirigidos a sectores en situación de riesgo.

Tercero, la ciudadanía es remitida al ámbito del mercado estableciéndose una seductora conexión entre los dos términos. Entonces, convertirse en ciudadano pasa a significar la integración individual al mercado, como consumidor y como productor (García Canclini, 1996). En un contexto donde al Estado se le exenta progresivamente de su papel de garantizador de los derechos, el mercado es ofrecido como una instancia sustituta para la ciudadanía.

Cuarto, con la transferencia de las políticas sociales a las organizaciones de la sociedad civil, a la filantropía y al voluntariado, la ciudadanía es identificada y reducida a la solidaridad para con los pobres, a la vez que ésta es entendida, la mayoría de las veces, como mera caridad. Los objetos de esas políticas no son vistos como ciudadanos, con derecho a tener derechos, sino como seres humanos “carentes” que deben ser atendidos por la caridad, pública o privada. Éste es el caso de las políticas sociales, con mayor o menor énfasis, en gran parte de los países de América Latina, lo cual se puede constatar a través de los programas

formulados según la inspiración neoliberal, como el de la *Comunidad Solidaria* en Brasil, el *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (Fosis) en Chile, la *Red de Solidaridad* en Colombia, etc. En México, el carácter distintivo de programas como el *Programa Nacional de Solidaridad* (Pronasol) estuvo en el papel decisivo que desempeñó el Estado, centralidad que ha mantenido el nuevo programa de subsidios directos y enfocados a los más pobres llamado *Oportunidades*. La experiencia mexicana ha inspirado en Perú el *Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres* (Juntos). Se trata de un programa de subsidios directos a medio millón de campesinos e indígenas que viven en condiciones de extrema pobreza, y que el Gobierno de Toledo ha inaugurado a pocos meses del término de su mandato y de las elecciones generales del 2006. La manipulación política de los campesinos definidos como carentes parece estar detrás de esta iniciativa.

En México y Perú la implantación del modelo neoliberal no incluyó el desarrollo de un proyecto ambicioso y totalizador de política social privatizada, como el de *Comunidade Solidaria*. Más bien se concretaron (y se realizan) proyectos específicos, en algunos sectores, que se inspiran en esta orientación, como sucede con la atención a problemas de la niñez (ante todo a niños de la calle) y a una parte de los derechos de las mujeres. La retórica neoliberal de la participación es más débil, sea porque, como en México, no hay una tradición participativa a la cual confrontar, o por la presencia de una influyente y compleja sociedad civil nacional e internacional, como en Perú. En ambos casos, el gobierno central mantiene el monopolio de la definición de la política social, y la llamada “participación” se limita a la presencia más bien testimonial de representantes de las ONG en los consejos consultivos de las secretarías de Estado (México), o constituye un terreno de disputa política entre distintos proyectos y concepciones de participación (Perú). En México la nueva Ley de Apoyo a las Organizaciones Civiles, aparte de obligarlas a registrarse legalmente, no prevé expresamente la subcontratación, y más bien considera el respaldo financiero estatal (muy escaso) a proyectos definidos autónomamente por las ONG en las áreas de interés de la política social. Sin embargo, el efecto final es el mismo: actores privados deberán encargarse de las responsabilidades no asumidas por el Estado en vastas áreas de la política social.

Las nociones de ciudadanía, de sociedad civil y de participación formuladas por el proyecto neoliberal expresan una misma intención despolitizadora y, por lo tanto, son portadoras de lo que se podría llamar una



visión minimalista de la política. Esa perspectiva, que reacciona contra la ampliación de la política emprendida por los esfuerzos democratizantes del proyecto democrático-participativo, se traduce en su contrario: la reducción de terrenos, sujetos, temas y procesos considerados como constitutivos de la política. Si una visión ampliada de ésta incluye a la sociedad civil como una arena política legítima, y enfatiza a la ciudadanía como un proceso de constitución de sujetos políticos, la versión minimalista de la política se apoya, en primer lugar, en la reducción selectiva de la sociedad civil a tipos específicos de organizaciones, con la consecuente exclusión de otros actores, y en la propia redefinición de su papel: el de compensar la ausencia del Estado en la implementación de las políticas sociales. La sustitución del término sociedad civil por el de tercer sector, al lado del mercado y del Estado, indica la nueva función y designa el intento de retirar de la sociedad civil su papel como constitutiva del terreno de la política, ahora otra vez condensado en la sociedad política. Autodenominado como apolítico, el tercer sector refuerza una concepción estatista del poder y de la política, precisamente contra la cual se dirigió la visión de sociedad civil del proyecto democrático, al confrontar al monopolio del Estado y de la sociedad política en el ejercicio de la política y del poder.¹⁸

En segundo lugar, esas políticas y las cuestiones a que se dirigen son tratadas estrictamente bajo el ángulo de la gestión técnica o la filantrópica. En consecuencia, la pobreza y la desigualdad están siendo retiradas de la arena pública (política) y de su dominio propio: el de la justicia, la igualdad y la ciudadanía. La distribución de servicios y beneficios sociales pasa a ocupar, cada vez más, el lugar de los derechos y de la ciudadanía, obstruyendo no sólo la demanda por los derechos —no hay instancias para eso, ya que esa distribución depende sólo de la buena voluntad y de la competencia de los sectores involucrados— sino, lo que es más grave, impidiendo la propia formulación de los derechos y de la ciudadanía y la enunciación de la cuestión pública (Telles, 2001).

En tercer lugar, la privatización de las cuestiones más urgentes en los países latinoamericanos —la pobreza y la desigualdad— contrasta con los esfuerzos recientes por la creación de espacios públicos para la discusión de estos temas y de otros concernientes al interés público, defendidos por el proyecto democrático como formas de ampliar el debate político, donde el conflicto entre intereses divergentes pueda ser expuesto y negociado públicamente, con base en modelos democráticos.¹⁹

Atada a las instituciones tradicionales de la democracia representativa, la reducida política neoliberal está acompañada de una visión también minimalista de la democracia. Ambas deben ser limitadas al mínimo indispensable. Lo mismo que la capacidad de administración de los recursos del Estado, esa contracción es selectiva y sus consecuencias son la profundización de la exclusión exactamente de aquellos sujetos, temas y procesos que pueden amenazar el avance del proyecto neoliberal.

En contraposición con un planteamiento que reconoce la centralidad del conflicto y de la democracia como la mejor forma para abordarlo, la visión minimalista se esfuerza en su invisibilización y en su confinamiento, cuando no en su tratamiento tecnocrático y gerencial. Esa característica fundamental del proyecto neoliberal está en la base de la crítica de quienes lo consideran un “fascismo pluralista” (B. S. Santos, 1999) o una forma de “totalitarismo” asentada en la tríada “privatización de lo público, destitución de la palabra y anulación de la política” (Oliveira, 1999).

Sin considerar el mérito o justicia de esas evaluaciones, el abordaje que privilegiamos aquí tiene otro énfasis: la necesidad de aclarar las diferencias, los conflictos y la lucha entre los proyectos políticos presentes. El esfuerzo analítico y político más productivo —más que ser un diagnóstico de que vivimos un momento totalitario, de anulación de la política— consiste, precisamente, en identificar y analizar la disputa política que insiste en restablecerse continuamente al interior de ese proceso. De otra manera, es posible que el fatalismo sustituya lo que fue la euforia vigente en países como Brasil durante la década de los 80 y al inicio de los 90, cuando la dinámica de la construcción democrática alimentada por la coyuntura favorable y por la visibilidad de los movimientos sociales, tal vez haya contribuido a una visión simplificada de lo que sería el desarrollo del proceso y de las dimensiones de la disputa que éste implica. Quizás habíamos sobreestimado la fuerza política de uno de los lados de esa disputa, minimizando los obstáculos que iba encontrar y el poder de sus adversarios. La revelación práctica y contundente de que lo que parecía un proceso lineal y ascendente, en realidad enfrenta contradicciones, límites, dilemas y un ritmo desigual, y que su avance en las varias dimensiones que lo componen, es heterogéneo y accidentado, parece habernos hecho olvidar que la disputa política es un ingrediente intrínsecamente constitutivo de la construcción y de la profundización de la democracia. Reconocer y exponer la permanencia de esa disputa, examinar de modo detenido sus características,



parece ser el procedimiento que probablemente puede contribuir al esclarecimiento de los dilemas y a la superación de los límites que enfrentamos hoy. Al menos esto, podrá, quién sabe, ayudar a evitar que cometamos los mismos errores de nuestros análisis pasados, ahora sustituyendo la euforia por el fatalismo. (Dagnino, 2004c).

De acuerdo con este énfasis, los estudios de caso que integran esta obra colegiada se dirigen, precisamente, a contribuir a una mejor comprensión de la naturaleza de estos proyectos y de las relaciones que mantienen entre sí. Además, analizan las experiencias de implementación de los proyectos democrático-participativo y neoliberal, tal como fueron asumidos en Brasil, Chile, México, Perú y Argentina.

El primer caso brasileño aborda el ya bien conocido mecanismo del presupuesto participativo (PP), que es, desde luego, la práctica más difundida y mejor realizada entre aquellas inspiradas por el proyecto democrático participativo. Precisamente por el éxito obtenido, este modelo, iniciado en 1989 por el Partido de los Trabajadores en la prefectura de Porto Alegre, en el estado de Rio Grande do Sul, no sólo se difundió en otros países, sino que también fue adoptado en Brasil por otros partidos y por otros proyectos políticos. El estudio de Ana Cláudia Chaves Teixeira y de Maria do Carmo Albuquerque examina cuatro experiencias de presupuesto participativo instrumentadas por diferentes partidos en São Paulo y analiza el papel desempeñado por los diferentes proyectos políticos presentes, tanto en el Estado como en la sociedad civil, y de varias otras variables en la implementación y en el alcance democratizante de las mismas. Se destacan en el análisis, además, dimensiones como los grados de publicidad y de transparencia, la representación, las formas de lidiar con los conflictos y de hacer negociaciones, la cogestión, la inversión de prioridades y la cultura local.

El potencial democratizante de los presupuestos participativos parece depender, por un lado, de las relaciones que el proyecto democrático-participativo establece con su entorno y con los otros proyectos presentes. En la medida en que sus portadores negocian o se subordinan a otras concepciones, así sean las dominantes en la cultura local o las defendidas por sus aliados, interlocutores o adversarios, se pone en juego la capacidad de ese proyecto para avanzar en sus propósitos. “Si la posibilidad del PP de convertirse en un espacio público para la efectiva cogestión del poder depende fundamentalmente de la vitalidad, del vigor

y de la madurez del proyecto político democratizante surgido de la sociedad civil local, no se puede ignorar que también ella depende radicalmente de la transparencia y de la consistencia con la que el gobierno implemente un proyecto político democrático y participativo.” La disputa que tiende a condicionar esa transparencia y consistencia, incluye en algunos casos, no sólo a los partidos que gobiernan en alianza con el PT y los sectores dominantes en el poder local, sino también a sectores del propio partido.

Por otro lado, el proyecto que inspiró al PP ha encontrado claros límites tanto en la escasez de recursos para la inversión social, que caracteriza a los actuales gobiernos en Brasil, como en la precariedad de las difíciles condiciones de organización de la sociedad para dirigir su propia participación, especialmente en las ciudades con escasa tradición asociativa. A esta precariedad están asociados, por ejemplo, los muy diferentes grados de experiencia, capacitación y madurez que presentan las organizaciones de la sociedad para participar de manera autónoma en los conflictivos procesos de negociación entre los distintos intereses, así como las dificultades que se originan por la calificación y especialización exigida para la participación en el proceso del PP. El tema de la representación, central en el proceso, también enfrenta problemas derivados tanto de esa precariedad como del diálogo, a veces muy difícil, que se establece entre el PP y la representación proveniente de la democracia electoral.

“La forma de enfrentar el conflicto es importante para percibir las distintas prácticas, tanto del gobierno como de la sociedad”, nos dicen las autoras. Al interior de las experiencias investigadas fue posible encontrar tanto “formas de operar que procuran ‘contener’ los conflictos evitándolos”, cuanto “formas de actuación que colocan en el conflicto la posibilidad de la fundación de criterios públicos para la comprensión del mundo”.

El texto analiza las condiciones institucionales que favorecen la segunda alternativa y discute también los riesgos de “domesticación” de la conflictividad de los movimientos populares contenidos en el nuevo marco institucional que el PP presenta, un desafío que se vuelve más serio en tanto la sociedad está menos organizada, “pues la nueva lógica de actuación puede deslegitimar las formas más espontáneas y *conflictivas* de manifestación”.

Por su parte, Carla Almeida encara al proyecto neoliberal y analiza el marco discursivo de la “participación solidaria”, que ha orientado la formulación y la



implementación de las acciones sociales en Brasil bajo la hegemonía de este proyecto, a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. El estudio muestra la enunciación de este marco discursivo al interior del Programa Comunidade Solidária y cómo sus elementos constitutivos se contraponen al proyecto democrático-participativo, a pesar de la similitud de las referencias adoptadas. También examina las relaciones establecidas entre actores de la sociedad civil y del Estado, así como del sector empresarial, en la elaboración de ese marco, demostrando la confluencia de sus perspectivas en lo que se refiere a la gestión y al contenido de las políticas sociales.

La recuperación del discurso de la “participación solidaria” analiza en forma sistemática los significados de las diferentes concepciones que lo organizan y sus implicaciones. Esa recuperación muestra cómo las nociones de *alianza* (parceira en portugués) *tercer sector*, *capital social*, *voluntariado* y *responsabilidad social*, articuladas alrededor del núcleo principal conformado por la idea de *solidaridad*, son elaboradas para confrontar —y sustituir— los significados de las reivindicaciones de participación y ciudadanía que habían sido construidas por un diversificado campo de movimientos sociales brasileños en sus luchas por la democratización. Algunas de las consecuencias más evidentes de esas formulaciones y de su implementación en prácticas concretas hacen referencia a la despolitización y al ocultamiento del conflicto. Así, por ejemplo, la noción —sustitutiva— de participación, definida como una forma de privilegiar la participación individual y voluntaria, termina por constituir un obstáculo para la construcción de una identidad política y para la visibilidad de los proyectos políticos que están en juego. En lo que se refiere al diseño de políticas públicas, campo en donde se concentran los esfuerzos vinculados al proyecto democrático-participativo para disminuir la desigualdad social y a efecto de extender y garantizar los derechos, el conjunto de referencias utilizadas opera en una dirección contraria, en la medida en que procura retirar esa formulación del terreno conflictivo conformado por los intereses reales que recorren a la sociedad y al Estado, circunscribiéndolos a un rol restringido a la eficacia y la eficiencia gerenciales.

El estudio de caso realizado por Luciana Tatagiba también aborda la implementación del proyecto neoliberal en Brasil. Investiga los desafíos de la articulación entre la sociedad civil y la sociedad política en el ámbito de la aplicación de una política pública para los niños y los adolescentes, en un marco que denomina “democracia gerencial”. En él encontramos también, el contraste entre los dos

proyectos en disputa y los diferentes significados que éstos le asignan a los principios de participación, espacio público, etcétera. El eje central del proyecto democrático-participativo, el principio de participación, mantiene aquí un estatuto central, ahora radicalmente redefinido como una “herramienta de gestión”: la defensa de la pluralidad y de la diferencia, fuertemente centrada en el discurso liberal, se asocia a la necesidad de la articulación y “sinergia” de los actores, buscando la solución de un campo limitado de problemas.

Dirigida por la posibilidad de administrar en forma eficiente los recursos financieros, materiales y humanos existentes, esa participación no está orientada a la construcción del interés público, ya que anula los espacios públicos y el debate que pueden posibilitar esa construcción, y mucho menos a compartir el poder de decisión con el Estado: “lo que se busca como horizonte de expectativas no es ‘la cogestión del poder’ sino la disolución de ese poder en una gerencia eficiente”. El asunto fundamental, que desafía al Estado subordinado al ajuste neoliberal, es cómo producir políticas eficientes de combate a la pobreza en un contexto marcado por la reducción de las inversiones públicas en el área social, lo cual determina la relectura del ideario participacionista desde las exigencias propias de la gerencia moderna y ofrece una respuesta que encuentra también eco en el ámbito de los gobiernos originalmente vinculados a ese proyecto.

En este proceso de dislocación del conflicto y de despolitización de la participación, no sorprende el súbito énfasis puesto en la práctica y en la teoría de las redes como estrategia de gestión de las políticas públicas en el área social, las cuales se distinguen claramente de las redes como forma de organización de la resistencia de los años 90 -las redes sociales de los movimientos o societarias-.

Por otro lado, el texto muestra cómo la llamada “democracia gerencial” no se contrapone solamente al proyecto democrático participativo, sino que en nombre de la eficiencia y de la profesionalización, también lo hace a las prácticas societales tradicionales en el campo de la asistencia a los niños y a los adolescentes, tales como las que han sido marcadas por una cultura religiosa, por la vieja filantropía y por la invisibilidad. La experiencia analizada aclara los conflictos, la interacción y las combinaciones contradictorias entre esas distintas concepciones en disputa.

Gabriel Feltrán, por su parte, examina un conjunto plural de trayectorias biográficas de activistas civiles y políticos retomando las reflexiones sobre las dislocaciones de sentido en la escena política brasileña durante las tres últimas



décadas (cuyas implicaciones son presentadas con mayor detalle en la sección sobre trayectorias). Además de destacar las rupturas y continuidades de este período en tres arenas políticas (*la sociedad civil*, con la intensificación de la negociación con los gobiernos y el ascenso del marco discursivo del tercer sector empresarial; el *Partido de los Trabajadores*, con la presión interna por la adecuación a la competitividad electoral y el énfasis programático por ocupar el Estado; y *los gobiernos de izquierda*, subordinados a la escasez del ajuste neoliberal), este estudio muestra cómo los proyectos políticos que atraviesan estas arenas no son verdades inamovibles, sino que tienen un proceso propio y complejo. Centrándose en el desarrollo del proyecto democrático participativo en Brasil, Feltrán revela tensiones y dislocaciones de sentido político ocurridos cuando éste enfrenta restricciones y lógicas de actuación que sus promotores no habían previsto inicialmente. De esta manera, este estudio nos introduce en los procesos y concepciones que dan forma a la construcción de los proyectos políticos en disputa en el Brasil de hoy.

El estudio de Palomino y otros sobre Argentina evidencia la presencia de diversos proyectos políticos al interior de los movimientos sociales (*piqueteros desempleados*, *trabajadores de empresas recuperadas*, *asambleas barriales*), que irrumpen en la escena pública argentina desde mediados de los 90, como respuesta a los efectos provocados por la aplicación del proyecto neoliberal en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Esos proyectos políticos son bastante heterogéneos y se diferencian por su diversidad ideológica, por su desigual capacidad de influir en los movimientos sociales y por sus diversos grados de vinculación con los partidos y el Estado. Algunos proyectos se orientan a intervenir directamente en la competencia política electoral a través de candidaturas propias o en alianza con otros movimientos y partidos. Otros proyectos prefieren la acción directa y las demandas al Estado como una forma de obtener recursos, mientras varios más conciben la participación en los movimientos sociales como una forma de construir alternativas políticas de transformación social de mayor aliento. No faltan quienes comparten algunas de estas perspectivas simultáneamente.

No obstante las diferencias, buena parte de tales proyectos comparten el mismo rechazo al proyecto neoliberal, una fuerte crítica a las formas delegativas de representación y la promoción de ideas y prácticas democráticas y participativas. Destaca, en especial, la ampliación de la esfera de la política y la democracia

electoral, con nuevas prácticas sociales de deliberación y de acción colectiva en las asambleas y en espacios públicos, prácticas que paulatinamente se fueron generalizando hasta convertirse en un rasgo sustantivo de esos movimientos. Igualmente, resalta el fuerte acento en la autonomía del movimiento social en relación con el Estado y el Partido Justicialista, viejos socios del modelo populista corporativo de décadas precedentes, y, finalmente, la ampliación de las fronteras de la ciudadanía, incorporando los derechos sectoriales defendidos por los nuevos movimientos sociales y el “derecho a tener derechos”.

En cuanto a Perú, el trabajo de Panfichi y Dammert muestra cómo el proyecto democrático participativo, impulsado por un grupo de activistas civiles, convertidos en funcionarios públicos al inicio de la transición peruana (iniciada en 2001), logra avances importantes en la institucionalización de diversos mecanismos de participación ciudadana. No obstante, conforme estas experiencias se consolidan, los sectores participacionistas deben enfrentar primero la resistencia y luego la abierta oposición de un sector de la sociedad política (autoridades, funcionarios del Estado y partidos en el gobierno) que responde a orientaciones y proyectos políticos más tradicionales y clientelistas. El análisis de las disputas políticas sobre el contenido de la participación ciudadana, en especial en las estrategias de lucha contra la pobreza, es uno de los aportes de esta investigación.

El trabajo sobre Chile de Gonzalo de la Maza y de Carlos Ochsenius revela cómo la confluencia virtuosa entre los proyectos políticos provenientes de la sociedad civil y de la sociedad política, movilizadas ambas por la recuperación de la democracia en Chile, no fue suficiente para conseguir la democratización esperada de la sociedad y del Estado. Según los autores, parte de la explicación se encuentra en las condiciones institucionales de la propia transición política chilena, la cual impidió, desde 1990, que la mayoría política en el gobierno ejerciera plenamente su poder (Garretón 2000), pero también en el carácter poco participativo del proyecto que llevaron adelante los gobiernos de la *Concertación*. Ambos autores afirman que la salida del autoritarismo pinochetista y la transición a la democracia se basó en un pacto político que garantizó la preservación del modelo económico neoliberal, manteniendo cuotas de poder para los militares, y que sancionó una concepción de democracia elitista, altamente segmentada y especializada. Este arreglo político logrado en 1990 ha permitido la reconstitución del sistema político institucional de la democracia representativa y ha impedido hasta ahora (quizás



esto pueda cambiar en el futuro) la profundización de la participación democrática y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Chile es usualmente presentado como el caso exitoso del modelo económico neoliberal, donde la noción de participación ciudadana es despolitizada y reducida a sus aspectos más instrumentales en la provisión de servicios. No obstante, aún en forma embrionaria y poco desarrollada, algunos sectores de la sociedad civil intentan construir nuevos espacios de participación y concertación local entre autoridades y ciudadanos. Estas experiencias constituyen, todavía, desarrollos débiles y desarticulados, pero también muestran la creciente difusión de las ideas y aspiraciones de la democracia participativa en toda la región.

En México, los estudios de caso presentados por Ernesto Isunza apuntan a la existencia fragmentaria y experimental de un proyecto democrático participativo en algunas interfases entre la sociedad y el gobierno definidas en torno a campos específicos de la política pública. Se trata de un proyecto democrático en una etapa inicial, postulado e implementado como un conjunto de microproyectos de cogestión y no como una propuesta de carácter general.

En el caso del Consejo del VIH-SIDA, Isunza demuestra que la combinación de un gran activismo de las organizaciones de enfermos de SIDA y la actitud de apertura mostrada por la Secretaría de Salud a nivel federal abrió las puertas para que se integraran consejos que fueron dotados de capacidades de decisión y evaluación y que estaban compuestos tanto por ciudadanos (representantes de organizaciones de enfermos de SIDA, varias ONG de salud y algunos investigadores universitarios) y funcionarios del área de salud encargados de la aplicación de los programas sectoriales. El estudio de caso indica que mientras no se cuestionó la autoridad de los funcionarios, el Consejo pudo trabajar como una instancia casi cogestiva, en la medida en que la opinión de los enfermos y sus aliados fue escuchada. El espacio público creado por estos consejos fue abierto, deliberativo y, al mismo tiempo, decisorio. Sin embargo, cuando la eficacia operativa de los funcionarios se vio cuestionada frontalmente, el Consejo fue boicoteado por los representantes gubernamentales. Este Consejo constituyó el ejemplo más cercano al de los consejos gestores de Brasil, aunque sólo se aplicó en el área específica de los enfermos de VIH-SIDA.

En el caso del Instituto Federal Electoral (IFE), Isunza afirma que el modelo organizativo de la institución encargada de coordinar las elecciones federales en

México, representa una innovación democrática en el contexto de un país que recién sale del autoritarismo político. El IFE creó un Consejo General conformado por nueve ciudadanos designados por la Cámara de Diputados federal para tomar en sus manos la organización de las elecciones. Esas nueve personas se seleccionaron en 1996 sobre la base de su autonomía personal respecto de los partidos políticos y por su prestigio profesional o académico. Al darles un poder efectivo de decisión y de supervisión, estos consejeros asumieron un notable poder sobre el aparato administrativo del IFE y crearon un espacio de autonomía relativa frente al gobierno y a los propios partidos políticos. Al aplicar este modelo en los 32 consejos locales (uno por estado de la república) y en los 300 distritos electorales del país, el principio de la llamada ciudadanización del IFE permite que la organización de las elecciones quede en manos de ciudadanos que tienen autoridad sobre los órganos ejecutivos de la burocracia.

Aunque esta institución no puede considerarse como parte de un modelo democrático-participativo, contiene elementos del mismo en tanto plantea una coestión de facto entre los representantes simbólicos de la ciudadanía y los del gobierno en el marco de una institución autónoma especialmente creada para ese fin. Isunza destaca el carácter innovador de esta forma de “rendición de cuentas transversal”, que consiste en el establecimiento institucional de un espacio de definición y aplicación de una política pública a partir de representantes de la ciudadanía que “penetran” en las estructuras del Estado. El carácter participativo de esta institución puede cuestionarse sobre dos bases distintas: de un lado, los representantes de la ciudadanía son designados por la Cámara de Diputados, es decir, por la sociedad política y no por la propia sociedad. Esta circunstancia impone una limitación estructural a la institución al hacerla dependiente, en última instancia, de las decisiones de un órgano del Estado. En segundo término, la efectiva participación de la ciudadanía es esporádica, se produce cada tres años y opera bajo reglas y normas ya establecidas previamente y con un estrecho margen de acción y decisión.

Felipe Hevia, en su análisis sobre la participación en las constituciones de América Latina, demuestra cómo, en sus páginas, ellas reflejan el aprendizaje normativo que se produjo en la región a partir del período de las transiciones a la democracia. En efecto, como ya se ha señalado, casi todos los países de América del Sur tuvieron procesos de elaboración de nuevas constituciones desde 1988; Centroamérica (con excepción de Nicaragua) y México no los



experimentaron. Hevia observa que en la mayoría de las nuevas constituciones el principio de participación ciudadana ha sido incorporado directa o indirectamente, siendo los casos más explícitos y extensos los de Venezuela y Nicaragua. No obstante, el mismo autor refiere que hay una gran distancia entre el contenido constitucional, en tanto discurso legal abstracto, y las posibilidades reales de implementación de esas medidas las cuales no están contempladas en los preceptos constitucionales y requerirían por tanto de otro ciclo legislativo (legislación secundaria, reglamentación, etcétera) que no se ha realizado. La inclusión de la participación se produjo simultáneamente al reconocimiento constitucional de diversos mecanismos de la democracia directa, proceso que hizo posible la legalización del plebiscito, del *referéndum* y de la consulta popular en casi toda América del Sur. Sin embargo, este recurso ha sido muy poco utilizado en la práctica, con excepción de Uruguay. Por otro lado, los únicos países que legalizaron la revocación de mandato fueron Perú y Venezuela, y sólo en este último la medida ha sido accionada a través de una votación nacional, bastante traumática, que terminó con la ratificación del mandato del presidente Hugo Chávez.

Si desde un punto de vista jurídico hay un enorme avance en América Latina en materia de democracia participativa, la práctica real de la participación ciudadana aún es bastante limitada y se concentra principalmente en Brasil, donde los consejos gestores de salud constituyen el caso más avanzado de una instancia establecida constitucionalmente y que opera a escala nacional, no obstante las dificultades prácticas que enfrentan. La otra gran contribución brasileña a la participación, el presupuesto participativo, carece de un anclaje constitucional explícito, lo que demuestra que la innovación democrática no necesariamente requiere de espacios legales específicamente diseñados para poder materializarse en prácticas participativas.

En otro estudio de caso sobre México, Guillermo de la Peña indica que los grupos étnicos del occidente mexicano carecen de un proyecto político autonómico expreso. La historia de vida de dos líderes intelectuales indígenas ilustra los problemas que trae consigo la intermediación cultural, es decir, la integración parcial de esos líderes en el mundo moderno con su cultura e instituciones, mientras al mismo tiempo se mantiene la pertenencia a las comunidades de origen, cuya vida social está altamente normada por la tradición.

A través del caso de un indígena huichol se analiza a un pueblo que por razones históricas diversas ha gozado de una efectiva autonomía en términos del control de su territorio y en la aplicación de sus criterios de justicia, religión y reglas de integración social. No obstante, ese pueblo no puede abstraerse de la modernidad, la cual toca a sus puertas en la forma de la pluralidad religiosa (llegada de sectas protestantes) y de competencia externa por las tierras que ancestralmente pertenecieron a la comunidad. En ese contexto, el saber especializado del joven abogado huichol que se ha formado en el mundo moderno resulta necesario para su comunidad, a pesar de que la autoridad de este personaje plantea una especie de reto a la autoridad tradicional. Así, el proyecto que a nivel nacional plantean diversos movimientos indígenas en términos de garantizar constitucionalmente la autonomía de sus comunidades y la búsqueda de nuevas formas de representación política encuentra en esta experiencia un reflejo de sus límites ante el impacto de la modernidad. Estamos frente al doble cuestionamiento de la autoridad del saber técnico y de la necesidad de admitir la pluralidad religiosa, todo lo cual ataca el principio nodal de la autoridad tradicional.

El caso de una líder indígena nahua plantea otros retos. Sus esfuerzos por reconstruir la identidad étnica en un lugar donde ésta casi desapareció por completo, demuestra la importancia de este recurso simbólico en la construcción de nuevas identidades y en la lucha por mayor tolerancia y aceptación de los otros en el contexto de la vida local. Dada la inexistencia de la comunidad indígena tradicional, el proyecto de esta líder adquiere un carácter cultural y apela a valores modernos como los mencionados. Pero la tentación de la cooptación política está siempre presente, pues rápidamente distintos actores de la sociedad política intentan utilizarla como una especie de representante simbólica de los indígenas en diferentes instancias gubernamentales, sin que nadie la haya nombrado para cumplir esa función.

En suma, el estudio de De la Peña prueba el carácter fragmentario y a veces paradójico del proyecto de reconstrucción de la identidad y de las instituciones de los pueblos indígenas a través de reconocimiento legal de su especificidad cultural y legal.



RELACIONES ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO: TRAYECTORIAS

ANALIZAR EN TODA su complejidad y diversidad las relaciones entre la sociedad civil y el Estado es una condición necesaria para comprender las tensiones y la disputa por la construcción democrática en América Latina. Como se ha indicado, prevalece una tendencia a pensar que estas relaciones son siempre conflictivas, que la sociedad civil es el polo de la “virtud democrática” y el Estado la “encarnación del mal”, y que bajo ciertas circunstancias estos conflictos pueden alimentar la antipolítica y provocar el debilitamiento y eventual colapso del sistema democrático. Frente a esta visión maniquea y dicotómica, nosotros planteamos la hipótesis de que la democracia tiene mayores posibilidades de profundizarse cuando existe una fuerte correspondencia entre los contenidos democráticos de los proyectos políticos dominantes en ambas esferas de actividad. No obstante, este posible equilibrio es el resultado contingente de una correlación de fuerzas muy difícil de lograr en la práctica.

Una apuesta metodológica de esta investigación ha sido la búsqueda de una mejor comprensión de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, a partir de las trayectorias individuales o los tránsitos de dirigentes y activistas sociales entre ambas esferas de actividad, un fenómeno frecuente en las democracias latinoamericanas, pero hasta el momento poco estudiado. En una primera formulación entendemos por trayectorias las variantes biográficas que toman algunas articulaciones entre la sociedad civil y el Estado. Su estudio puede constituir un recurso metodológico descriptivo para superar la dicotomía que separa artificialmente ambas esferas de actividad en muchos de los análisis de la política latinoamericana. Creemos que las trayectorias permiten observar tanto las vinculaciones y separaciones entre la sociedad civil y la sociedad política, como los cambios y las continuidades que sufren los proyectos que orientan la acción de los actores conforme estas trayectorias se desarrollan.

Las trayectorias pueden adquirir múltiples formas, y los estudios de caso realizados buscan ilustrar esta diversidad y permiten avanzar en su comprensión, quedando pendiente un trabajo más sistemático y extenso al respecto. Nos interesa mostrar que, en contra del sentido común dominante, las trayectorias no implican necesariamente la constatación de dos alternativas extremas y simplistas. De un lado, la perspectiva antipolítica, que dice que estos traslados son formas de “cooptación” de actores civiles por parte del Estado, considerado siempre como

“encarnación del mal”. De otro lado, aquella que considera que la incorporación de activistas civiles a la esfera estatal es una forma de acelerar la democratización del sistema político. Frente a ambos reduccionismos, pensamos que las trayectorias muestran las tensiones y los dilemas que se producen en distintos contextos políticos nacionales cuando se busca llevar adelante proyectos de transformación democrática. Este análisis, además, nos ayuda a entender cómo y bajo qué circunstancias estos proyectos sufren cambios o dislocaciones de sentido cuando su campo de acción cambia de la esfera civil a la esfera estatal.

Así, ubicándonos en el terreno de los tránsitos, de las vinculaciones y desvinculaciones, nos preguntamos si estas trayectorias tienen impactos democratizadores o conservadores en sus esferas de partida y llegada, y cuáles son las condiciones para que cada una de estas situaciones ocurra. Asimismo, nos preguntamos de qué manera el “lugar” de intervención de los actores (con su lógica específica, condiciones estructurales, y funciones) absorbe, neutraliza o impone la resignificación de los proyectos presentes en las trayectorias analizadas. Finalmente, queremos saber cómo estas trayectorias revelan las disputas y tensiones entre las dimensiones personales y colectivas de la acción de los activistas analizados.

Para responder a tales preguntas se realizaron varios estudios de caso, algunos de los cuales se publican en el presente volumen. Según estas investigaciones, las trayectorias de dirigentes y activistas de la sociedad civil al Estado son muy frecuentes y parecen constituir una característica del funcionamiento de las actuales democracias en la región. Sin embargo, las trayectorias también muestran las tensiones y los desafíos que enfrentan los actores y sus proyectos, en la disputa por la construcción democrática en nuestros países. De este conjunto, en esta oportunidad, analizaremos tres tipos de trayectorias, poniendo atención no sólo a los aspectos individuales y colectivos sino también a los cambios de contexto, las correlaciones de fuerzas y las lógicas de actuación de las esferas donde las trayectorias operan.

En primer lugar tenemos las trayectorias que muestran que el paso de dirigentes y activistas de la sociedad civil a posiciones de responsabilidad política nacional en el Estado, no siempre producen un impacto democratizador en la política gubernamental, sino que esto depende en buena medida del contenido del proyecto que orienta la acción política de tales actores. Luego, en segundo



lugar, las trayectorias que revelan cómo, en ciertas circunstancias, los proyectos sufren redefiniciones o cambios de sentido cuando se transita de un lugar de actividad a otro. En este caso aparecen como aspectos importantes de esas redefiniciones —si bien no son los únicos— las oportunidades y las restricciones a la acción política que surgen de las lógicas de actuación marcadamente distintas en ambas esferas de actividad. Y por último, en tercer lugar, las trayectorias que evidencian que los proyectos son resultado de procesos de negociación y síntesis entre la dimensión personal de vida y la dimensión colectiva de los actores civiles analizados.

Postulamos que el potencial democratizador de las trayectorias que analizamos no se origina en las características o atributos personales de los activistas (género, raza, clase, etcétera) o en su lugar de origen, por lo general en una sociedad civil percibida como virtuosa, sino en la naturaleza y en el destino de los proyectos que conducen la acción social y política de los actores. Cuando en las dos esferas de actividad se comparte un mismo proyecto democratizador, donde los actores de la sociedad civil participan activamente de las decisiones gubernamentales sobre los asuntos públicos, hay mayores posibilidades de que estas trayectorias tengan un impacto democratizador, incluso por encima de las restricciones propias de las distintas lógicas institucionales de actuación en cada una de las esferas. Sin embargo, para que el impacto democratizador de estas trayectorias se sostenga más allá de una coyuntura favorable o se profundice en el transcurso del proceso político, es evidentemente necesario que el proyecto compartido se sostenga en una correlación de fuerzas sociales e institucionales favorable tanto en la sociedad civil como en la sociedad política.

1. Contenido del proyecto

Una de las trayectorias más visibles en la esfera pública es el traslado de dirigentes y activistas de la sociedad civil a posiciones de responsabilidad política, como ministros de Estado, asesores y ejecutores de políticas públicas. Éste no es un fenómeno reciente en la política latinoamericana. En Brasil ocurre desde 1983 en el nivel municipal y después en el estatal, pero se hace mucho más visible en Chile con la transición y los gobiernos de la *Concertación*, y luego aparece, con distintos énfasis, en los gobiernos de Fox en México, Paniagua y Toledo en Perú, Cardoso y Lula en Brasil, y Kirchner en Argentina. En la mayoría de estos casos las trayectorias se desarrollan por la mediación institucional de los partidos, los

cuales llegaron al poder luego de importantes victorias electorales. Una de las excepciones es Perú, en donde los traslados han sido directos, sin intervención de partidos debilitados por años de antipolítica, y a través de redes basadas en vínculos de confianza y prestigio personal. En México, la incorporación de activistas sociales y civiles al gobierno federal y al de la Ciudad de México en el 2000, también se produjo ante todo por la intermediación de redes personales y no vía partidos.

En Chile, al igual que en Argentina, Brasil, Uruguay y en otros países que sufrieron férreas dictaduras y en los que previamente existieron partidos políticos relativamente fuertes, el liderazgo de la sociedad civil que surge de la lucha contra el autoritarismo se caracteriza por una suerte de militancia múltiple, ya que los partidos estuvieron proscritos y sus cuadros se refugiaron e hicieron política en los movimientos sociales, en la sociedad civil nacional e internacional, o en organizaciones vinculadas a la Iglesia católica. La participación simultánea o escalonada en varios contextos organizativos (civiles, de partidos, religiosos) y, por ende, en distintos formatos de acción colectiva, es una característica de estos activistas. La mayor parte de ellos militaba en partidos democráticos, pero también estaba comprometida con organizaciones e intereses sectoriales diversos.

En las condiciones de la dictadura, las fronteras entre las actividades políticas de la sociedad civil y las actividades de los partidos se hacen borrosas o se juxtaponen unas a otras, haciendo difícil precisar las fronteras entre una y otra esfera de actividad. Sin embargo, luego de la transición y con el reestablecimiento de la democracia electoral, las distinciones entre ambas esferas se restablecen con cierta claridad, al separarse funcional e institucionalmente la administración estatal, la actividad partidaria (ligada al parlamento y a los procesos electorales) y la esfera de la sociedad civil. Entonces, es posible observar numerosos tránsitos desde la sociedad civil al Estado, sea vía partidos políticos o como paso directo a la administración estatal. También se aprecian algunos tránsitos y movimientos de retorno, así como cambios de posición al interior de cada esfera de actividad.

En Chile, el proyecto de mantener las reformas económicas neoliberales y la recuperación de la democracia política es asumido por los gobiernos de la *Concertación* después de 1990. Para ello, se modificó parcialmente el marco constitucional establecido por Pinochet y la reconstrucción política se hizo a través de los partidos políticos tradicionales, aquellos que ya existían a mediados del siglo xx (el Partido Socialista fundado en 1933, y la Democracia Cristiana en



1957). Los “nuevos” partidos y socios menores en la transición son expresiones “renovadas” del pinochetismo -la Unión Demócrata Independiente (UDI)- y del socialismo -el Partido por la Democracia (PPD). Este último fue definido inicialmente como “partido instrumental” para sortear las barreras de la legislación de la dictadura, luego se constituyó como partido permanente “no ideológico”, sino “pragmático”, sin mayor presencia en los movimientos sociales.

Con la transición, la militancia o participación múltiple de los activistas se debilita y los caminos se bifurcan. De un lado se encuentran los que transitan a la especialización en la política, adoptan el proyecto de la *Concertación* y se ubican en altas dependencias estatales. De otro, están aquellos que permanecen o retornan a la debilitada sociedad civil, con gremios sindicales socavados por la liberalización de las condiciones laborales, movimientos sociales desestructurados y las ONGs dependientes de las consultorías y del financiamiento del Estado.

Las trayectorias de los militantes activistas de la sociedad civil a las altas esferas del poder político, se ven facilitadas por el nuevo marco institucional de la transición, que crea las condiciones para la especialización política en la administración pública. El liderazgo de la sociedad civil, formado principalmente por militantes partidarios, transita directamente hacia cargos de responsabilidad política, siendo reclutados de manera individual por consideraciones de confianza partidaria, capacitación profesional y pertenencia o cercanía a redes familiares y amistosas vinculadas al poder político. Al respecto, Lomnitz y Melnik (2000) definen a los partidos chilenos en calidad de conglomerados de redes horizontales entre amigos que funcionan como grupos o clanes al interior de una sociedad clasista y jerárquicamente estructurada.

Los criterios de representatividad o legitimidad social, tan importantes en las luchas previas contra el autoritarismo, no son considerados prioritarios en el desarrollo de estas trayectorias. Además, no se observan movimientos de retorno a la sociedad civil desde las altas posiciones en el Estado. En efecto, según el trabajo de De la Maza y Ochsenius (en este volumen), quienes accedieron a altas posiciones estatales luego continúan sus trayectorias de manera transversal al espectro político en otros puestos similares en la actividad pública o privada (directores de empresas, *lobbyistas*, asesores), o en posiciones de liderazgo partidario. No es difícil entender que el alejamiento relativo de la administración pública o incluso de la política partidaria no afecta sustancialmente la capacidad de influencia

política de estos ex activistas, una influencia completamente autonomizada de la sociedad civil a la que pertenecieron en los ya lejanos años 80. De esta manera se constituyen las redes de poder del Estado y de la política partidaria, redes que se reproducen estableciendo y renovando vínculos, y encontrando nuevos nichos de actividad dentro del proyecto político de la *Concertación*.

Perú es una variante distinta de este tipo de trayectoria. Si bien, al igual que en Chile, los traslados de los activistas civiles a altas posiciones en el Estado ocurren luego de la caída del autoritarismo y en las etapas iniciales de la transición, su situación se diferencia por la militancia civil y no partidaria de los activistas convocados, por la ausencia de la intermediación de los partidos y por el carácter temporal de estos traslados. En efecto, el desplazamiento a altos puestos estatales de un grupo de destacados activistas civiles, especialmente ex militantes de izquierda o vinculados al trabajo social de la Iglesia católica, ocurrió sin la mediación de los partidos, debilitados por una fuerte crisis de representación y por el efecto cultural de años de antipolítica fujimorista. Estos activistas habían dejado la militancia partidaria en los años 80, aunque continuaban, en términos generales, compartiendo valores y aspiraciones de cambio social, una mayor participación ciudadana y la profundización de la democracia.

Estas trayectorias en el Perú descansan en el prestigio y las credenciales democráticas de los activistas convocados, aunque también se ven facilitadas por vínculos y redes de confianza política y personal construidas al interior de las elites profesionales de clase media. Por lo general, tales redes son de larga existencia y se han mantenido tras una serie de experiencias conjuntas en colegios y universidades de clase media, en el activismo católico juvenil, en la militancia de izquierda en los años 70 u 80, y en el trabajo profesional de las ONGs y de los organismos internacionales. A lo largo de estas experiencias las redes han seguido operando, incluso luego de rupturas partidarias, ya que sus miembros seguían compartiendo valores e ideales políticos progresistas y democráticos, aunque sin militar ya en los partidos políticos.

Al ser convocados, primero por el gobierno del Presidente Paniagua (2000), y luego por el gobierno del Presidente Toledo (2001), estos activistas llevaron consigo la propuesta de institucionalizar en el Estado, como política pública, las experiencias de concertación y participación ciudadana que se habían venido desarrollando sin coordinación en varias provincias del Perú durante los años 90.



Se trataba de crear una relación distinta entre el Estado y la sociedad, acercando a los ciudadanos al campo de decisiones de las autoridades políticas, y, de esta manera, profundizar la democracia a través de la participación ciudadana.

El impacto democratizador de estas trayectorias se produjo al inicio de la transición, cuando los partidos se encontraban concentrados en la organización para la lucha electoral, primero, y luego en definir la orientación política del nuevo gobierno, por lo que los activistas civiles convertidos en funcionarios estatales tuvieron la oportunidad de institucionalizar políticas públicas participativas. Sin embargo, el avance del proyecto democrático participativo sufrió, de una parte, la resistencia de los partidos en el gobierno y en el Congreso, que preferían formas más tradicionales de relación con la sociedad; y de otra, la escasa voluntad participativa de la administración de Alejandro Toledo, quien, preocupado por sus altos índices de desaprobación ciudadana, prefirió concentrar las decisiones políticas y económicas en el ejecutivo, con el apoyo de los organismos financieros internacionales. Las iniciativas participativas fueron mediatizadas o limitadas, provocando el retorno a la sociedad civil de los activistas-funcionarios, cuando reconocieron que no podían avanzar más sus proyectos y aspiraciones democratizantes desde el ámbito del Estado.

En relación con el impacto democratizador o conservador de las trayectorias de activistas civiles a puestos de dirección estatal, la investigación muestra que es el contenido progresista del proyecto el factor que facilita el impacto positivo de tales trayectorias. En Chile, por ejemplo, desde 1990 hasta la fecha, la misma coalición partidaria que dirigió la transición sigue en el gobierno, pero los resultados en términos participativos no son alentadores. Algunos incluso afirman que, en general, estas trayectorias han producido resultados conservadores, manteniendo y reforzando una estructura estatal centralizada, autoritaria y poco participativa (véase De la Maza-Ochsenius, en este volumen).

Este resultado se originó en el contenido mismo del proyecto de la *Concertación*, que se limitaba a recuperar el funcionamiento de las instituciones representativas de la democracia liberal, al mismo tiempo que ajustaba el funcionamiento del Estado a las nuevas necesidades de expansión y acumulación del capital nacional y transnacional. A pesar del discurso prodemocrático de los voceros de la *Concertación*, durante el primer decenio de su gestión, la búsqueda de gobernabilidad en los marcos acordados con la saliente dictadura inhibió la voluntad política de los

nuevos gobiernos para promover la participación de la sociedad civil en los procesos de decisión sobre los asuntos públicos. Por lo tanto, no es extraño que las trayectorias analizadas que se inscriben en este proyecto, reproduzcan las formas tradicionales del poder político chileno: elitista, jerárquico y poco democrático.

A partir del año 2000 esta situación empezó a cambiar lentamente. El gobierno de Lagos impulsó una tímida política destinada a incorporar espacios de consulta ciudadana en programas públicos, pero la iniciativa legal que incluía mecanismos de democracia directa fue bloqueada por las dirigencias políticas de la propia *Concertación*. Cinco años más tarde, la administración de Lagos pudo aprobar finalmente una serie de reformas a la Constitución política de 1980, que dejaron sin efecto los principales enclaves autoritarios. Por ejemplo, a partir de 2006 el nuevo parlamento que surja de las elecciones generales de este año, ya no contará con la presencia de los senadores pinochetistas designados por las Fuerzas Armadas. La modificación del marco legal e institucional en el que habían venido operando los distintos gobiernos de la *Concertación*, plantea, ahora sí, la posibilidad de una nueva etapa de profundización de la democracia en Chile, incorporando la perspectiva de derechos en las políticas sociales, promoviendo la participación ciudadana en las políticas públicas y el establecimiento de mecanismos de democracia directa, temas que no habían podido colocarse en la agenda política del país.

Una situación distinta se presenta en Brasil, en donde una serie de actores civiles y políticos convergieron en la segunda mitad de los años 80 en torno de un proyecto democrático-participativo que significó una ruptura cualitativa con la matriz política anterior y que logró asegurar la participación de la sociedad civil en las decisiones gubernamentales sobre los asuntos públicos. Consagrado en la Constitución de 1988, el principio de la participación se expresó en la creación de espacios públicos de deliberación, como los consejos gestores de políticas públicas en los niveles municipal, estatal, y federal. Posibilitó también experiencias como la de los presupuestos participativos y otros espacios innovadores de relación entre la sociedad civil y el Estado. En esta coyuntura, propiciada por una correlación de fuerzas favorable a la promoción de la participación como instrumento para una mayor igualdad y justicia social, la apuesta de los activistas civiles por una actuación conjunta de la sociedad y el Estado propició una ocupación de los ámbitos institucionalizados de participación paritaria, y también la colaboración activa entre los propios activistas y algunos funcionarios que se sentían



identificados con el proyecto democrático participativo. En esas circunstancias hubo mejores condiciones para avanzar en la democratización del sistema político, pero también emergieron nuevas tensiones y dilemas, como veremos más adelante.

El caso peruano, sin embargo, demuestra que tales avances pueden ser temporales cuando en ambas esferas no hay actores fuertes que compartan un mismo proyecto participativo y que, por lo tanto, sean capaces de sostener en el mediano plazo los logros en el proceso de democratización. Así sucedió cuando la “colaboración” o coincidencia pragmática entre activistas convertidos en ministros y funcionarios estatales se quebró por la falta de convicción participativa del gobierno de Toledo, o porque la lógica del Estado impuso prioridades económicas y políticas distintas de aquellas que llevaron a ciertos actores a participar de esta experiencia. Para algunos funcionarios mantenerse en el Estado se volvió más importante que llevar adelante esfuerzos democratizadores. Mientras que para otros activistas, convertidos en funcionarios, carece de sentido continuar en esas circunstancias y es el momento del retornar a la sociedad civil.

2. Redefiniciones

Otras trayectorias muestran que los proyectos políticos no son verdades teológicas e inamovibles, sino que poseen su propia dinámica y se mantienen o redefinen cuando pasan de una esfera de actuación a otra. Teniendo como referencia la experiencia del proyecto democrático-participativo en Brasil y Perú, nos preguntamos hasta qué punto el “lugar” de actuación de los actores (con su lógica, funciones y condiciones estructurales específicas) produce reformulaciones en los proyectos que orientan las trayectorias de los activistas analizados.

Como lo indicamos, la transición brasileña significó no sólo la reconstrucción de la sociedad civil tras años de autoritarismo militar sino también la emergencia de nuevos actores y proyectos políticos. A diferencia de lo sucedido en el Cono Sur, particularmente en Chile, en Brasil este proceso implicó un quiebre significativo con el proyecto autoritario hegemónico hasta ese momento, y la confluencia de varios actores y movimientos en la creación del Partido de los Trabajadores (PT) en 1980. Un partido que, aunque no logró ser hegemónico en la sociedad, aglutinó a sindicalistas, activistas de los movimientos sociales, católicos de izquierda, intelectuales marxistas y progresistas, y desarrolló el proyecto de llevar adelante

una profunda transformación democrática de la sociedad brasileña. No obstante, este proyecto coincide en el tiempo con la emergencia del proyecto neoliberal impulsado primero por Collor de Melo, electo en 1989, y luego, con distintos énfasis, por los gobiernos de Franco, Cardoso e, incluso, Lula.

Los triunfos electorales del PT a nivel municipal y estatal, a partir de la mitad de los años 80 y durante los 90 (los “gobiernos populares”), abrieron las posibilidades para el desarrollo de trayectorias de activistas militantes desde la sociedad civil al Estado para impulsar el proyecto democrático participativo. Las trayectorias muestran que las experiencias participativas, aunque locales y experimentales, significaron a nivel municipal verdaderas innovaciones democráticas al acercar a los ciudadanos a las decisiones sobre los asuntos públicos. Los avances se vieron favorecidos por el hecho de que la Constitución de 1988, que emergió de la luchas prodemocráticas, contó con una concepción universalista de los derechos sociales, e incluyó importantes mecanismos de participación ciudadana en los distintos niveles de gobierno (Teixeira, Dagnino, Almeida 2002).

Igualmente importante para el éxito de estas experiencias ha sido la incorporación en los gobiernos locales y en el poder legislativo de una clase política proveniente directamente de la sociedad civil. Sin embargo, conforme las prácticas participativas se fueron desarrollando, se hicieron visibles algunos factores que limitaban el impacto democratizante de la actuación de aquellos que llegaban a la función pública con un proyecto de cambio. Entre esos factores destacan los compromisos electorales hechos para gobernar, la escasez de recursos provocada por los “ajustes” que impiden políticas sociales redistributivas, las prioridades impuestas por la conducción neoliberal de la economía y el creciente poder de las destrezas técnicas requeridas para conducir al Estado (, Teixeira y Albuquerque, en este volumen).

Con el arribo de Lula a la Presidencia el proyecto democratizante del PT, modificado por los 23 años de trayectoria electoral y política, enfrenta nuevas y mayores restricciones. La sociedad movilizada tiene altas expectativas y permanece vigilante de la actuación pública de las nuevas autoridades. Éstas, ahora en el poder, tienen responsabilidad directa en la política económica y deben enfrentar la presión de la banca internacional y de los grandes grupos empresariales para mantener la ortodoxia neoliberal. Al mismo tiempo, el partido necesita ejercer el pleno control del aparato estatal, razón por la cual se acentúan los traslados de



activistas y militantes a la función pública, profundizando el proceso de cambio del foco de interés del proyecto partidario de la sociedad al Estado. Este proceso debilita más aún las redes que conectan al partido con la sociedad civil y los movimientos sociales de base. El eje central de la actividad partidaria es ahora el Estado, lo que acentúa la creciente separación entre los activistas y líderes de los movimientos sociales y de la sociedad civil con los dirigentes partidarios, un proceso que ya se venía desarrollando desde tiempo atrás.

Como muestra Feltrán (en el libro), al analizar las modificaciones discursivas que se producen en la sociedad civil, en el Partido de los Trabajadores y en los “gobiernos populares” de los años 90, el proyecto democrático-participativo que lleva adelante el PT sufre ajustes y dislocaciones progresivas al trasladarse al Estado y optar por tratar de reconciliar el liberalismo económico con la democracia política y la justicia social. En este periodo un sector de la sociedad civil sufre la inserción del marco discursivo del tercer sector vinculado estrechamente al proyecto neoliberal, lo que alienta la competencia —en lugar de la cooperación— entre organizaciones y movimientos, al mismo tiempo que se promueve la despolitización. Al interior del PT las diferencias que siempre existieron entre los distintos sectores del partido, se agudizan cuando se busca, ahora desde el Estado, limitar la participación de la sociedad civil en la ejecución y vigilancia de los programas sociales, y limitar su intervención en la definición de las prioridades o en la promoción de nuevos derechos. Por último, los “gobiernos populares”, enfrentando fuertes restricciones económicas producto del ajuste económico neoliberal, no han podido implementar en forma satisfactoria las políticas sociales presentes en sus agendas originales y demandadas por sus bases organizadas en la sociedad civil. Quienes aceptan las redefiniciones del proyecto original del PT, en general tienen la tendencia a continuar sus trayectorias en la esfera de la política institucional del Estado.

Las trayectorias analizadas evidencian también casos opuestos, de líderes de movimientos sociales y militantes del partido que se adscriben con firmeza al proyecto original de transformación democrática del PT, incluso algunos que pasaron por experiencias de gobierno popular en los años 90. Algunos de ellos pronto se sintieron decepcionados, mientras que otros continuaron pragmáticamente tratando de vincular la democracia política a las políticas redistributivas y a la justicia social. En estos procesos, algunos militantes regresan a la sociedad civil, tomando caminos y proyectos distintos. Unos

abandonan la idea de que el deber del Estado es la universalización de los derechos, y asumen que dada la escasez de recursos el sector privado tiene un rol fundamental en la gobernabilidad del país, mientras que otros persisten en la idea de la actuación conjunta y en el compartimiento del poder entre el Estado y la sociedad civil. Al alcanzar este punto, los tránsitos de ida y vuelta entre el Estado y la sociedad civil, así como entre éste y el mercado, parecen ser mucho más fluidos. Las trayectorias analizadas muestran que pocos actores permanecen en una sola organización o proyecto para siempre. Los activistas se caracterizan por su movilidad, con mudanzas entre distintos espacios y nuevos clivajes sociales y políticos. Las esferas personal, social y política se mezclan en las motivaciones de la acción de los militantes, lo que posibilita analizar, desde nuevas perspectivas, las relaciones entre sociedad civil y sociedad política en contextos contemporáneos. La política entendida como resultado de disputas entre distintos proyectos políticos se traduce en tensiones, tránsitos, dislocamientos y nuevos rumbos, que en nuestra hipótesis pueden ser observados desde las trayectorias individuales.

3. Lo personal, lo colectivo y lo partidario

Las trayectorias individuales ponen de manifiesto también que los proyectos son producto de un proceso de negociación y síntesis entre la dimensión colectiva del movimiento social y la dimensión político partidaria, es decir, entre las metas y proyectos que motivaron a los activistas a formar parte de diversos movimientos sociales y organizaciones civiles, y los proyectos partidarios de los que en algún momento fueron o forman parte.

Como vimos, la pertenencia o la militancia simultánea o consecutiva en varias organizaciones y formas de acción colectiva es una constante entre los activistas de la sociedad civil de los años 70 y 80 en la lucha contra el autoritarismo militar, que continúa con altibajos hasta la actualidad. Por lo general, en esos años la dimensión personal estaba normativamente suprimida o subsumida en la dimensión colectiva de los proyectos. Se trataba de sacrificar las necesidades y aspiraciones personales a las demandas y necesidades de la organización política. Sólo recientemente, desde fines de los 80 pero sobre todo en los 90, se reconocen de manera explícita las vinculaciones entre lo colectivo y lo personal en las trayectorias de los actores analizados. Esto es



posible porque algunos movimientos sociales cuestionaron la separación y plantearon, como es bien conocido, que lo personal es también político.

Este fenómeno se observa con claridad en el feminismo latinoamericano, en el que la mayoría de sus activistas presentan trayectorias de militancia múltiple o consecutiva, en partidos políticos, organizaciones de mujeres y movimientos feministas. Estas trayectorias son consecuencia de la relación temprana que se establece entre el feminismo y los partidos de izquierda, desde los momentos iniciales del movimiento (Álvarez y Ríos 2002, Wills 2002). Tal situación generó debates al interior del feminismo, explicitando no solo la presencia de distintos proyectos de feminismo, sino también sus tensiones y ambigüedades al relacionarse con otras organizaciones civiles y con los partidos. Las diversas afiliaciones organizativas, con sus propias demandas y particularidades, generaron además, tensiones entre los proyectos colectivos y los personales de las propias activistas (Mische 2001). El balance era siempre delicado, y las trayectorias muchas veces expresan el balance, la reconciliación o la ruptura entre los distintos proyectos.

Uno de los problemas de la simultaneidad de militancias era la subordinación de las demandas feministas a los intereses partidarios, lo que políticamente dificultaba la maduración y la autonomía del movimiento de mujeres y su participación en la esfera pública (Galgani y Azevedo 2002). En la mayor parte de América Latina, sobre todo a partir de los años 90, se produjo una creciente tensión entre el proyecto feminista y los proyectos partidarios. Esta tensión siempre existió con distinto grado de antagonismo entre diversos sectores del movimiento, incluso en aquellos que comparten el mismo campo democrático-participativo. Para muchas activistas, el feminismo, en la medida que es una forma de vida, permite reconciliar o integrar las aspiraciones personales y colectivas con las metas partidarias, en tanto que otras enfatizan las diferencias entre el movimiento y los partidos. Se genera, entonces, una reformulación de la relación del feminismo con los partidos y el Estado, y emergen varios caminos o trayectorias.

Algunos grupos o colectivos prefieren desarrollar proyectos feministas de mayor autonomía respecto del poder político. En este caso se trata de organizaciones feministas relativamente cerradas, con pocos recursos, menos profesionalización y fuertemente cohesionadas por vínculos y compromisos mutuos. Otros colectivos insisten en la posibilidad de influir “feministamente” en la agenda de los partidos y de los gobiernos, una estrategia que hasta el momento

ha producido avances al incluir algunos temas concernientes a las mujeres en la agenda partidaria y en la estructura del Estado (violencia doméstica, trabajo femenino, alimentación popular, entre otros), pero que aún no alcanza a producir cambios sustantivos en el discurso de la mayor parte de los partidos políticos de la región. En este último caso, las trayectorias de las activistas feministas muestran tránsitos de ida y vuelta entre ONG especializadas, posiciones en la academia, asesoría a comisiones de mujeres en los partidos y puestos medios en el Estado.

El proyecto de cuestionar la dominación patriarcal en la política por lo general desborda el umbral de lo permitido, razón por la cual muy pocas feministas alcanzan altas posiciones en la esfera política sin tener que abandonar su proyecto original. Los desplazamientos al interior de este circuito se acentúan en la medida en que disminuyen los recursos para las ONGs y se abren oportunidades de trabajo en el Estado por la inclusión de las temáticas de género en las políticas públicas. En estas circunstancias, las activistas que transitan con mayor regularidad hacia puestos estatales son aquellas que provienen de las ONGs más profesionalizadas, con mayores recursos técnicos y financieros y una mejor visibilidad en la esfera pública, proceso, este último, que Sonia Álvarez (1999) denomina la *onegización* del feminismo.

Otro caso son las trayectorias de activistas que transitan de asociaciones y comunidades indígenas a los partidos o al Estado, en donde los proyectos personales y colectivos se integran y unen en torno de la identidad indígena. En América Latina la heterogeneidad de la sociedad civil no sólo incluye a distintos tipos de asociaciones, fundadas en el individuo como sujeto de derechos, sino también formas sociales comunitarias que reivindican derechos colectivos consuetudinarios o nuevos derechos culturales. No es posible comprender la dinámica actual y las encrucijadas que la sociedad civil y la sociedad política enfrentan, en América Latina, sin poner atención a ese tipo de actores colectivos.

Una situación que merece especial atención es la trayectoria de intelectuales o intermediarios indígenas que buscan incorporar sus demandas indígenas a los espacios públicos para el reconocimiento de sus derechos culturales comunitarios. Lo interesante es que, según de la Peña, esas trayectorias individuales, de sectores estigmatizados y excluidos culturalmente, de la sociedad civil a la sociedad política, requieren de redes y relaciones que los ayuden a franquear mundos socioculturales sumamente distintos (comunidad, iglesia, partidos, ONGs). Por la misma razón, los proyectos políticos que implementan esos intermediarios indígenas incluyen, tanto



aspectos pragmáticos y adaptativos como tradicionales, la mayoría de las veces contradictorios entre sí, pero que son necesarios para la construcción de vínculos y puentes con una amplia variedad de organizaciones e instituciones que les permitan avanzar en el reconocimiento de sus derechos y de la necesidad de representación frente a la sociedad en general.

Ese camino no está exento de riesgos y paradojas. Vemos como los partidos políticos tratan de cooptar a los dirigentes indígenas a fin de que los ayuden a construir clientelas, es decir, como intermediarios políticos. En México, hasta el día de hoy, no se observa una relación de carácter programático entre la nueva generación de dirigentes indígenas y los partidos, sino únicamente una relación pragmática, de corto plazo, en la cual se negocian obras y servicios y la aplicación local o regional de algunas políticas públicas. A menos que consideremos la atención a necesidades y programas de desarrollo local como “el proyecto” de esos dirigentes, no es posible hablar de “compartición” de proyectos entre ellos y los agentes partidarios o gubernamentales. En otras palabras, en ciertos contextos y prácticas, el nivel de los proyectos compartidos es muy bajo y no incluye necesariamente una verdadera reforma en las relaciones políticas.

Aunque no se exponen en este libro, existen en México, Ecuador, Bolivia y Guatemala, movimientos indígenas que defienden un proyecto político cuyo eje es la defensa de la autonomía de los pueblos indígenas, así como el respeto a sus tierras y formas de gobierno. Ese proyecto expone tanto versiones fundamentalistas como versiones que postulan la convivencia de la democracia participativa con la autonomía indígena.

En conclusión, como se ha observado en las páginas precedentes, la noción de trayectoria es un instrumento metodológico descriptivo que nos permite la aproximación a la comprensión de las complejidades, tensiones y contradicciones que acompañan el tránsito de activistas y proyectos de la sociedad civil a la sociedad política, en particular al Estado. Las trayectorias analizadas revelan que esos tránsitos tienen mayores posibilidades de producir avances democratizantes cuando hay una correspondencia del mismo proyecto democrático participativo en ambas esferas de actividad y con una correlación favorable de fuerzas sociales e institucionales.

Observamos también que el lugar de actuación de los actores crea, tanto oportunidades como restricciones para la acción política, las cuales en ciertas

condiciones, pueden producir dislocaciones y redefiniciones de sentido en los proyectos que se transfieren de la sociedad civil y el partido al Estado. Asimismo, que la participación de los activistas en distintas organizaciones y proyectos es resultado de motivaciones personales, sociales y políticas. Finalmente, las trayectorias analizadas son una ventana que permite observar en la vida de los activistas las tensiones que acompañan a la disputa por la construcción de la democracia entre diferentes proyectos políticos en América Latina.



BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Ackerman (2006), "La autonomía empoderada: la política de delegación y rendición de cuentas", en *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: participación ciudadana y contraloría social en México y en América Latina*, México, Porrúa/ CIESAS / UV.
- Albuquerque, M. C., (coord.) (2004), *La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur*, Instituto Pólis, São Paulo.
- Alcántara, Manuel e Ismael Crespo (eds.) (1995), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Alcántara S. Manuel y Flavio Freidenberg (2002), "Partidos políticos en América latina", en *Opinião Pública* vol. 8 No. 2, Campinas.
- Alvarez, Sonia E. (1999), "Advocating Feminism: The Latin American Feminism NGO 'Boom'", *International Feminist Journal of Politics*, núms. 1 y 2.
- Alvarez, Sonia E., Evelina Dagnino y Arturo Escobar, (comps.) (1998), *Culture of Politics, Politics of Cultures*, Westview Press, Boulder, EUA
- Alvarez, Dagnino y Escobar (2000), *Cultura e Política nos movimentos sociais Latino Americanos*, UFMG, Belo Horizonte.
- Avritzer, Leonardo, (coord.) (1994), *Sociedade Civil e Democratização*, Del Rey, Belo Horizonte.
- Avritzer, Leonardo (1999), "El Nuevo asociativismo latinoamericano y sus formas públicas: propuestas para un diseño institucional", en: Olvera, Alberto J. (coord.), 1999, *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México.
- _____ (2002), *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.
- _____ (2004), *O Associativismo em São Paulo*. UNESP, São Paulo.
- Avritzer, Leonardo e Zander Navarro, (orgs.) (2003), *A Inovação democrática no Brasil. O Orçamento Participativo*, Cortez, SP.

- Baierle, Sergio (2000), “A Explosão da Experiência: A emergência de um novo princípio ético político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre”, em S. Alvarez, E. Dagnino y A. Escobar (eds.), *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos*, Novas Leituras, UFMG, Belo Horizonte.
- Banfield, Edward (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, Nueva York, EUA.
- Bhagwati, Jagdish (2005), *En Defensa de la Globalización*, Debate, Barcelona.
- Bebbington, Anthony (2005), *Los espacios públicos de concertación local y sus límites en un municipio indígena: Guamote, Ecuador*. Mimeo.
- Bohman, James (1996), *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*, MIT Press, Cambridge, EUA.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996), “Da administração pública burocrática à gerencial”, *Revista do Serviço Público* (47)1, jun-abr (s. l. e.).
- _____ (1997), *A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado* (s. d. e.).
- _____ (1999), *Reforma del Estado para la ciudadanía*, EUDEBA-CLAD, Buenos Aires y Caracas.
- _____ (2000), “Areforma gerencial do Estado de 1995”. *Revista de Administração Pública* 34(4), jul, pp. 55-72.
- Cáceres, Eduardo (2004) “La Participación Ciudadana desde um enfoque de Derechos”, Cuadernos Descentralistas # 11, Propuesta Ciudadana, Lima.
- Calhoun, Craig, ed. (1992), *Habermas and the Public Sphere*, MIT Press, Cambridge, Mass., EUA.
- Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (Coords.) (2002) *El Asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens, Rosario.
- Chambers, Simone, y Will Kymlicka, (eds.) (2002), *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton University Press, Princeton, EUA.
- Chauí, Marilena (1981), *Cultura e Democracia*, Moderna, São Paulo.



- Cheresky, Isidoro (2001), “Hipótesis sobre la ciudadanía argentina contemporánea”, en I. Cheresky e I. Pousadela (eds.) *Políticas e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Paidós, Buenos Aires.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (1992), *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge, Mass., EUA.
- Cohen, Jean (1999), “Trust, Voluntary Association and Workable Democracy: the Contemporary American Discourse of Civil Society”, en Warren, Mark (ed.) *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, EUA.
- Conaghan, Catherine (1994), *Unsettling State Craft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*; Pittsburgh University Press; Pittsburgh.
- Cotler Julio y Romeo Grompone (2000), *El Fujimorismo: ascenso y caída de un Régimen Autoritario*; IEP, Lima.
- Cunill, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, CLAD, Caracas.
- Dagnino, Evelina (1994), “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”, en E. Dagnino (coord.) *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*, Brasiliense.
- _____ (2000), “Cultura, ciudadanía e democracia: A transformação dos discursos e práticas na esquerda latinoamericana”, en Alvarez, Sonia, E. Dagnino y A. Escobar (eds.) *Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos*, Novas leituras, UFMG, Belo Horizonte.
- _____ (2002), *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ (2004a), “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”, en Mato, Daniel (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, FACES-UCV, Caracas.
- _____ (2004b), “Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva”, en: Alejandro Grimson (ed.), *La cultura en las crisis latinoamericanas*, CLACSO, Buenos Aires.

- _____ (2004c), “Construção democrática, neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa”, em *Política ? Sociedade, Editora Cidade Futura* No. 5, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- _____ (2005), “Meanings of Citizenship in Latin América” IDS Working Papers, 258. Brighton, University of Sussex, Noviembre.
- Dagnino, E., Ana Cláudia Chaves Teixeira, Daniela Romanelli da Silva e Uliana Ferlim. “Cultura Democrática e Cidadania”, *Opinião Pública*, Vol.V, nº1, Novembro, 1998, pp.11-43.
- Daniel, C. (2000), Entrevista: “Conselhos, esfera pública e co-gestão”, en: Carvalho, M. C., y A. C. Teixeira (coords.) *Conselhos gestores de políticas públicas*, Pólis, São Paulo.
- De la Maza, Gonzalo (2005), “Sociedad Civil, Iniciativas Locales y Desafíos para las Políticas Públicas”, mimeo, Corporación para la Innovación en Ciudadanía, Santiago de Chile.
- De la Maza Gonzalo y Ochsenius (2005), “Transición, redes y poder. Sociedad civil y política en la transición democrática chilena”, en este volumen.
- De la Peña (2005), “Los nuevos intermediarios étnicos, el movimiento indígena y la sociedad civil. Dos estudios de caso en el Occidente Mexicano”; en este volumen.
- Domínguez, E. (1999), “Mujeres y ciudadanía en México: reflexiones de algunas participantes a nivel urbano”, en *Anales* (revista del Iberoamerican Institute), Nueva Era, núm. 2, Göteborgs Universit t.
- Dryzek, John S. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Nueva York, EUA.
- Dutrénit, Silvia y Leonardo Valdés (eds.) (1994), *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, Instituto Mora y Universidad Autónoma metropolitana, México.
- Edwards, Bob, Michel W. Foley y Mario Diani (eds.) (2001), *Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*, New England University Press, Hannover, N. H.



- Fals Borda, Orlando (1996), “Grietas de la democracia. La participación popular en Colombia”, en *Análisis Político* No. 28, pp. 65-77.
- Fedozzi, Luciano (1997), *Orçamento Participativo-Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre*, Editorial Tomo, Porto Alegre.
- Feltrán Gabriel (2005), “Dislocaciones. Trayectorias individuales, relaciones entre sociedad civil y Estado en Brasil”; en el libro en prensa.
- Fernandes, R. C. (1994), *Privado porém público. O terceiro setor n a América Latina*, Relume, Dumará, Rio de Janeiro.
- Fishkin, James y Peter Laslett (eds.) (2003), *Debating Deliberative Democracy (Philosophy, Politics and Society)*, 7, Blackwell Publishers, Oxford.
- Forment, Carlos A. (2003), *Democracy in Latin America, 1760-1900*, vol. 1, The University of Chicago Press, Chicago.
- Fraser, Nancy (1992), “Rethinking the Public Sphere: A Contribution of Actually Existing Democracy”, in: Calhoun, Craig, *Habermas and the Public Sphere*, MIT Press, Cambridge, Mass., EUA.
- Fung, Archug, y Erick Olin Wright (2004), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance (Real Utopias Project)*, Verso, Nueva York y Londres.
- Galgani Gema y Magnolia Azevedo (2002), “Consejo Cearense de Derechos de la Mujer. Espacio de diálogo entre las demandas de los movimientos de mujeres y el Estado” en Evelina Dagnino (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, UNICAMP-FCE, México.
- Garcés Lloreda, María Teresa (2006), “La Veeduría distrital y la política Bogotá transparente: un modelo de control preventivo y de liderazgo ético para una gestión de integridad”, en *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: participación ciudadana y contraloría social en México y en América Latina*, México, Porrúa/ CIESAS / UV.
- García Canclini, Néstor (1995), *Consumidores y ciudadanos*, Grijalbo, México.
- Garretón, Manuel Antonio (2000), *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*, LOM Ediciones, Santiago de Chile.

- GECD-Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (2000), «Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa». *Idéias*, IFCH-UNICAMP, núms.5/6.
- Genro, Tarso (1995), “O controle público do Estado, Folha de São. Paulo, 22/3/95.
- _____ (1996), “O novo espaço público”, Folha de São. Paulo, 9/6/96.
- _____ (1999), *Texto em Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania*, Pólis.
- Genro, Tarso y Ubiratan de Souza (1997), *Orçamento Participativo-a experiência de Porto Alegre*, Fundação Perseu Abramo, São. Paulo.
- González, Fernán, Renata Segura e Ingrid Bolívar (1997), *Participación Ciudadana y recuperación de la política*, Fondo para la Participación Ciudadana - Ministerio del Interior, Bogotá.
- Gramsci, Antonio ([1929-35], 1971), *Selections from the Prison Notebooks*, ed. y trad. de Q. Hoare y G. Nowell-Smith, International Publishers, New York.
- Guerra, Carlos (1997), *Nueva Estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*, CRIM- Universidad nacional Autónoma de México, Cuernavaca.
- Guerra, François-Xavier, Annick Lempérière et al. (1989), *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Fondo de Cultura Económica, México.
- Gurza Laval, Adrián, Peter Houtzager y Graziela Castello (2005), “In Whose Name? Political representation and civil organization in Brazil”, en *Working Papers*, 249, Institute of Development Studies, Sussex.
- Habermas, Jürgen (1989), *The Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Press, Cambridge.
- Held, David (1987), *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, España.
- Hochstetler, Kathryn and Elizabeth Friedman (2000), *Assesing the “Third Transition” in Latina American Democratization: Representational Regimes and Civil Society in Argentina and Brazil*. Mimeo.



- Honneth, Axel (1996), *The Struggle for Recognition*. MIT Press, Cambridge.
- Huneus, Carlos (2002), *El Régimen de Pinochet*; Editorial Sudamericana, Santiago.
- Isonza, Ernesto (2004), *Interfases socioestatales y proyectos políticos: la disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja*, IV Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México: “La sociedad civil en México: identidad y retos en un entorno global”. 19 y 20 de octubre, México, D. F.
- Keyland, Kurt (2002), *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru and Venezuela*; Princeton University Press; Princeton, NJ.
- Landim, Leilah. (1993), *Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil*, ISER, Rio de Janeiro.
- Lechner, Norbert (1996), “La (problemática) invocación de la sociedad civil”, en *Perfiles latinoamericanos*, núm. 6, México, FLACSO.
- Lechner, Norbert (1998) “The Transformations of Politics”, en Agüero, Felipe and Jeffrey Stark (eds.) *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North South Center Press, University of Miami.
- Linz, J., y A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, EUA.
- Lomnitz, Larissa, y Ana Melnick (2000), *Chile's Political Culture and Parties. An Anthropological Explanation*, University of Notre Dame Press, Indiana, EUA.
- Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell y Arturo Valenzuela (eds.) (1992), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, EUA.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1994), “A Institucionalização dos Sistemas Partidários na América latina”, en *Revista Dados*, vol.37 No. 1.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.) (1995), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, University of Stanford Press, Stanford.

- Malloy, James M. (editor) (1977), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. London : University of Pittsburg Press.
- Marés de Souza Filho y Carlos Frederico (1999), “Os Direitos Invisíveis” en Francisco de Oliveira y M.C. Paoli (coords.), *Os sentidos da democracia*, Vozes/FAPESP, S. Paulo.
- Marshall, T. H. (1976), *Class, Citizenship and Social Development*, Greenwood Press, Wesport, Connecticut, EUA.
- Marván, María y Roberto Corona (2006), “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, una institución para la rendición de cuentas en México”, en *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: participación ciudadana y contraloría social en México y en América Latina*, México, Porrúa/ CIESAS / UV.
- Mayorga, René (1987), *Democracia a la deriva. Dilemas de la participación y la concertación social en Bolivia*, CLACSO, La Paz.
- Menéndez-Carrión, A. (2002-2003), “Pero ¿dónde y para qué hay cabida? El lugar de la ciudadanía en los entornos de hoy. Una mirada desde América Latina”, *Ecuador Debate*, núms. 57 (dic 2002) y 58 (abr 2003).
- Mische Ann (2001), “Juggling multiple futures: personal and collective project-formation among Brazilian youth leaders”, en Barker and others (eds.) *Leadership and Social Movements*, Manchester University Press, UK.
- Múnera, L. (1999), “Los estudios sobre la participación en Colombia”, en Diakonia-Oxfam (orgs.) *Las paradojas de la participación ¿más Estado o más sociedad?*, Diakonia-Oxfam, La Paz.
- Murillo Gabriel y Larissa Pizano (2003), *Deliberación y Construcción de Ciudadanía. Una apuesta a la progresión democrática a comienzos de nuevo milenio*, Universidad de los Andes; Bogotá.
- Netto, J. Paulo (1999), “A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea”, em *Capacitação em Serviço Social e Política Social*, CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB, Módulo 01, 1999.(p. 93-108).
- Nogueira, Marco Aurélio (2004), *Um Estado para a Sociedade Civil*, Cortez, S. Paulo.
- Nun, José (1989), *La rebelión del coro*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.



- _____ (2000), *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, FCE, México.
- O'Donnell, Guillermo, (coord.) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD-ONU.
- _____ (2004b), “Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión.”, en *La democracia en América Latina: contribuciones para el debate*, PNUD-ONU.
- O'Donnell, G. y Philippe Schmitter (1986) *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, EUA.
- Offe, Claus (1999), “How can we trust our fellow citizens?”, en Warren, Mark (ed.) *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Oliveira, Francisco (1999), “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal” em Oliveira, F. e M.C. Paoli (coords.) *Os Sentidos da Democracia. Políticas do Dissenso e Hegemonia Global*, Vozes / Nedic/Fapesp, São Paulo.
- Olvera, Alberto J., coord. (1999), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México.
- Olvera, Alberto J. (2000), “La construcción de ciudadanía en México en los albores del siglo XXI”, *Este País*, agosto, México.
- _____ (2003), *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- OXFAM/ Diakonia (1999), *Las paradojas de la participación*, Bogotá.
- Pachano, Simón (ed.) (2003), *Antología. Ciudadanía e identidad*, FLACSO, Quito.
- Panfichi, Aldo (2002), *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Panfichi Aldo y Juan Luis Dammert B. (2006), “Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en el Perú. La mesa de concertación para la lucha contra la pobreza” en el libro en prensa.

- Paoli, Maria Célia (1995), “Movimentos Sociais no Brasil: Em busca de um estatuto político”, en Michaela Helmann (coord.) *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil*, Marco Zero, S. Paulo.
- (1999), “Apresentação e Introdução” em Oliveira e Paoli (coords.), *Os Sentidos da Democracia. Políticas do Dissenso e Hegemonia Global*, Vozes /Nedic/ Fapesp, São Paulo.
- (2002), “Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil”, en Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a democracia- os caminhos da democracia participativa*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Paoli, Maria Célia y Vera da Silva Telles (1995), “Direitos Sociais: Conflitos e negociações no Brasil Contemporâneo”, en *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos*, Novas Leituras, (s. l. e.).
- Peña, C. (2003), “Ciudadanía y Reconocimiento”, en H. Gundermann, R. Foerster y J. I. Vergara (eds.) *Mapuches y Aymaras. El debate en torno al reconocimiento y los derechos ciudadanos*, Programa de Estudios Desarrollo y Sociedad (Predes), Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, Ril Editores, Santiago de Chile.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) (2002), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton, EUA.
- Remy, Maria Isabel (2005), *Los Múltiples Campos de la Participación Ciudadana en el Perú*, IEP; Lima
- Ribeiro, Ana Clara Torres y Grazia de Grazia (2003), *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*, Vozes/Forum Nacional de Participação Popular (s. l. e.).
- Ríos Marcela (2002), “Feminismo chileno en la década de los noventa: paradojas de una transición inconclusa”, en Aldo Panfichi (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, Fondo Editorial PUCP-FCE, México.



- Sábato, Hilda, coord., (1999), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México.
- Sader, E. (1988), *Quando novos personagens entraram em cena*, 2ª ed., Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Salomon, Lester M.(1995) *The Emerging Sector-An Overview*. Baltimore, The Johns Hopkins University.
- _____ (2000), “Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor” em Evelyn Ioschpe *et al*, 3º Setor-Desenvolvimento Social Sustentado, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Sánchez, Cristina y Lucía Álvarez (2003), “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000” en Olvera, A. (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina:México*, FCE, México.
- Santos, Boaventura de Souza (1998), “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive Democracy”, *Politics and Society*, vol. 26. núm. 4 (dic).
- _____ (1999), “Reinventar a democracia: entre pré-contratualismo e o pós-contratualismo” em *Os Sentidos da Democracia. Políticas do Dissenso e Hegemonia Global*, Vozes /Nedic/Fapesp, São Paulo.
- _____ (ed.) (2002), *Democratizar a Democracia: os caminhos de la democracia participativa*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- _____ (2002b), *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, and Emancipation*, Butterworths, London.
- Santos, Boaventura de Souza y Leonardo Avritzer (2002), “Por um novo *canon* democrático” en Santos, Boaventura de Souza (ed.) *Democratizar a Democracia: os caminhos de la democracia participativa*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Schmitter, Philippe (1992), “The irony of Modern Democracy and efforts to Improve its Practices” *Politics and Society*, vol.20, num..4, p.p. 507-512.
- Singer, Paul (2003), “*Uma Outra Economia é Possível*”, Contexto, São Paulo.

- Singer, Paul y André Ricardo de Souza (2003), *Economia Solidária no Brasil: Autogestão como Resposta ao Desemprego*, Contexto, São Paulo.
- Stiglitz, Joseph (2002), *Globalization and Its Discontents*, W. W. Norton, Nueva York y Londres.
- Tatagiba, Luciana (2003), *Participação, cultura política e modelos de gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências*, tesis (doctorado en Ciencias Sociales, IFCH, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.
- Teixeira Ana Claudia, Evelina Dagnino y Carla Almeida (2002), “La constitución de la sociedad civil en Brasil” en Dagnino, Evelina (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, UNICAMP-FCE, México.
- Texeira, Ana Claudia (2003), *Identidades em Construção: As Organizações Não Governamentais no Processo Brasileiro de Democratização*, Annablume/Fapesp, São Paulo.
- Telles, Vera da Silva (1994), “Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos”. *Revista Pólis*, núm. 14 (s. l. e.).
- _____ (2001), *Pobreza e Cidadania*, Editora 34, São Paulo.
- Velásquez Fabio y Esperanza Gonzáles (2003), *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?*, Fundación Corona, Bogotá:
- Villar, Rodrigo (2001), *El Tercer Sector en Colombia. Evolución, dimensiones y tendencias*; Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales; Bogotá.
- Villarreal, Nelson (2004), *La Larga marcha hacia la igualdad*, FESUR, Montevideo.
- Walzer, Michel (1992), “The Civil Society Argument” en Mouffe, Chantal (ed.) *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism Citizenship, Community*, Verso, Londres.
- Wappenstein, S. (2004), “Citizenship ‘From Below’: Public Contestation and Democratic Practice in Neoliberal Argentina”, documento presentado en “New Scholars. Conference in Citizenship Studies”, Center for the Study of Citizenship, Wayne State University, 27 de febrero.



- Warren, Mark E. (2001), *Democracy and Association*, Princeton University Press, Nueva Jersey, EUA.
- Wills, Maria Emma (2002), “Los cinco viajes de los feminismos en Colombia (1980-1999)” en Panfichi, Aldo (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, Fondo Editorial PUCP-FCE, México.
- Young, Iris Marion (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Nueva York.
- Zald, M. (1996), “Culture ideology and strategic framing”, in McAdam, D., J. McCarthy y M. Zald *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ziccardi, Alicia (ed.) (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Indesol/ISS-UNAM/Comesco, México.

NOTAS

* El texto fue escrito a finales del año 2005.

¹ Esto no prejuzga el resultado final de esos procesos, es decir, deja abierto el desenlace. Lo que queremos decir es que la democracia como régimen parece ser ahora el único horizonte posible de formación de gobiernos aceptables para los ciudadanos y para las instituciones internacionales.

² Sobre el concepto de tercer sector y su crítica, véase en el libro el capítulo de Carla Almeida Silva.

³ *Cfr.* el proyecto democrático participativo, más adelante, en este mismo capítulo.

⁴ Por no mencionar las otras muchas limitaciones en términos de clase, género y agenda que se le han señalado a Habermas. *Cfr.* Fraser, 1992; Calhoun, 1992; Young, 2000.

⁵ *Pandillas* es el nombre genérico de grupos casi siempre violentos, formados por jóvenes de los barrios periféricos de las grandes ciudades de América Latina. Los *maras* son aquellas *pandillas* formadas inicialmente por jóvenes salvadoreños que habían participado como soldados o guerrilleros en la guerra civil que asoló a su país y que se desplazaron a Honduras, Guatemala, Nicaragua, México y al sur de los Estados Unidos.

⁶ El campo de análisis de la vida pública, del asociacionismo y de la participación se ha desarrollado mucho recientemente en América Latina, tanto en términos históricos como contemporáneos. Para la perspectiva histórica, véase Sábato, 1999; Forment, 2003; Guerra y Lemperière, 1998. Para la perspectiva contemporánea consúltense, entre muchos otros, Avritzer, 1999, 2004; Olvera, 2003; Dagnino, 2002; Panfichi, 2002.

⁷ Esta atención en los orígenes de las asociaciones es un aporte de Gurza Lavalle, Houtzager y Castello, 2005. No obstante, en este proceso de creación de unas asociaciones por otras, los autores no han considerado una de sus causas notorias: el hecho de que, en la mayor parte de los casos, constituyen esfuerzos de diseminación y consolidación de proyectos políticos y, por tanto, de construcción hegemónica.

⁸ La historia de la construcción de los presupuestos participativos en Brasil es ilustrativa de las posibilidades de ese proceso (*cfr.* Teixeira y Albuquerque en el libro).

⁹ Para el funcionamiento de los partidos en América Latina, ver Mainwaring y Scully, 1994 y 1995; Cavarozzi y Abal Medina (orgs.), 2002; Middlebrook (org.), 2000; Alcántara y Freidenberg, 2002; Alcántara y Crespo (orgs.), 1995; Dutrénit y Valdés (orgs.), 1994.

¹⁰ La idea de *frames* ha sido usada en la literatura sobre movimientos sociales, en particular en la estadounidense, básicamente en un sentido muy similar a aquella que refiere el uso de la idea de proyecto: «Frames draw attention to the role of ideas and understandings in social movements mobilizations, and are 'the specific metaphors, symbolic representations, and cognitive cues used to render or cast behavior and events in an evaluative mode and to suggest alternative modes of action'» (Zald, 1996:262).” Hochstetler and Friedman (2000:7).



¹¹ Boaventura de Souza Santos se refiere a la coestión del poder en el ámbito del presupuesto participativo en términos de “contrato político de cogobierno”, expresado a través del siguiente mecanismo: “Este contrato político está basado en la premisa de que la autonomía, tanto del alcalde electo como del movimiento popular, se convierta en una autonomía relativa mutua” (Santos, 1998:496).

¹² Ver, por ejemplo, Albuquerque, M. C., 2004; Sánchez y Álvarez, 2002; Múnera, 1999; Villareal, 2004).

¹³ Aquí la relectura de Hannah Arendt y, especialmente, de Habermas ha sido fuente de inspiración como en muchas otras partes del mundo. Varios de los intelectuales vinculados a ese proyecto han utilizado, en forma más o menos crítica, la noción habermasiana de espacio público (Avritzer, 2002).

¹⁴ De acuerdo con algunas definiciones de participantes de movimientos sociales en Brasil, registradas en una investigación realizada en 1993, la ciudadanía era entendida, a veces, como parte constituyente del mismo proceso de conformación de lo ciudadano. Así, la posibilidad de luchar por sus derechos era vista por ellos como una evidencia de su ciudadanía, aún cuando otros derechos estaban ausentes (Dagnino, Teixeira, Silva y Ferlim, 1998).

¹⁵ Para una reseña del debate sobre ciudadanía en distintos países de América Latina, ver Dagnino, Evelina, “Meanings of Citizenship in Latin America. IDS *Working Papers* 258. Brighton, University of Sussex, 2005; así como el número especial sobre el tema de *Latin American Perspectives*, volume 30, number 2, issue 129, March 2003.

¹⁶ Las instancias e instituciones que bajo este esquema se han promovido en América Latina (comités de usuarios de servicios, comités de receptores de subsidios, etc.), equivalen a asociaciones de consumidores, representando así la inserción de la lógica mercantil en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.

¹⁷ La Reforma del Estado implementada en Brasil en 1998 con base en la inspiración del ministro Bresser Pereira es muy clara en lo que dice sobre los respectivos papeles del llamado “centro estratégico del Estado” y de las organizaciones sociales, correspondiendo al primero el monopolio de las decisiones (Bresser Pereira, 1997).

¹⁸ La insistente acusación de que “¡son movimientos políticos!”, repetida por los gobiernos y por los medios conservadores, y dirigida a los movimientos sociales, por ejemplo al *Movimiento de los Sin Tierra* en Brasil, es representativa de esa visión restrictiva de la política.

¹⁹ En Brasil, el contraste entre los dos proyectos respecto a la despolitización de la orientación de las políticas sociales se manifestó de inmediato y paradigmáticamente en la eliminación del Conselho de Segurança Alimentar y su sustitución por el Conselho Comunidade Solidária, durante los primeros días del gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso (Telles, 2001; Almeida, en este volumen).

Este tercer número de
cuadernos para la **DEMOCRATIZACIÓN**
se terminó de imprimir y encuadernar
en el mes de julio de 2006
en Documaster, Av. Coyoacán, 1450;
03220 México, D.F.

La edición consta de 500 ejemplares.

Diseño y tipografía:

Eduardo Isunza Vera

Diseño de Portada:

María Enriqueta López Andrade

cuadernos de la **SOCIEDAD CIVIL**

Títulos de la colección

1.- SOCIEDAD CIVIL, GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, ESPACIOS PÚBLICOS Y DEMOCRATIZACIÓN: los contornos de un proyecto.

Alberto J. Olvera.

2.- NUEVAS FORMAS DE ASOCIACIONISMO EN LA CAFETICULTURA MEXICANA: el caso de la CNOC.

Fernando Celis.

3.- SOCIEDAD CIVIL Y GOBERNABILIDAD EN MORELOS.

Morgan Quero.

4.- CIUDAD DE MÉXICO: INSTITUCIONES Y SOCIEDAD CIVIL. Experiencias de una ciudad en transición.

Carlos San Juan.

5.- CONSERVADURISMO, SOCIEDAD CIVIL Y GOBERNABILIDAD. Nuevas grupalidades en Guadalajara.

Reneé de la Torre y Juan Manuel Ramírez.

6.- MOVIMIENTOS SOCIALES PRODEMOCRÁTICOS, DEMOCRATIZACIÓN Y ESFERA PÚBLICA EN MÉXICO: el caso de Alianza Cívica.

Alberto J. Olvera.

7.- WELCOME TO TIJUANA. JÓVENES EN LOS ESPACIOS CIVILES DE LA FRONTERA NOROESTE DE MÉXICO.

Alejandro Monsiváis.

8.- EL RETO DE LA CONFLUENCIA. LOS INTERFACES SOCIO-ESTATALES EN EL CONTEXTO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA MEXICANA. (Dos casos para la reflexión).

Ernesto Isunza Vera.

9.- LOS NUEVOS INTERMEDIARIOS ÉTNICOS, EL MOVIMIENTO INDÍGENA Y LA SOCIEDAD CIVIL: dos estudios de caso en el occidente mexicano.

Guillermo de la Peña.

10.- DEL MOVIMIENTO FEMINISTA A LA INSTITUCIÓN: ¿UNA HISTORIA QUE AÚN NO PUEDE CONTARSE?

Florinda Riquer.