

**EVELINA DAGNINO\***  
**ALBERTO J. OLVERA\*\***  
**ALDO PANFICHI\*\*\***

**INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA  
EN AMÉRICA LATINA:  
UNA PRIMERA MIRADA AL PROYECTO  
DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO<sup>1</sup>**

PRESENTAMOS EN ESTE CAPÍTULO un análisis de los principales contenidos del proyecto democrático-participativo en América Latina, el cual no es un discurso coherente y homogéneo y/o un conjunto de prácticas e instituciones definido, sino una colección de principios, orientaciones, prácticas e instituciones que a un nivel experimental ha sido desarrollado por medio de luchas sociales en diferentes países de América Latina. Experiencias tan diversas como el famoso *Presupuesto Participativo* en Brasil, las *Mesas de Concertación* en Perú, las *Auditorías Articuladas* en Colombia (prácticas de colaboración estado-sociedad para llevar a cabo el monitoreo de licitaciones y la ejecución de proyectos, así como ejercicios de rendición de cuentas de agencias estatales), los *Consejos Gestores* en Brasil, los *Consejos Autogestivos* en México (consejos para la administración de áreas naturales protegidas), y muchas otras,

\* Universidade de Campinas, Brasil.

\*\* Universidad Veracruzana, México.

\*\*\* Pontificia Universidad Católica de Perú.

---

1 Este capítulo es una selección de algunas partes de la larga introducción teórica a nuestro libro *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina* (Dagnino, Olvera, Panfichi: 2006). Este documento fue presentado en el Seminario *Democratic Innovation in the South*, San José, Costa Rica, Marzo 5-6 de 2007.

demuestran que formas alternativas de política ciudadana (generalmente llamada participación ciudadana) son posibles. Sin embargo, estas experiencias son limitadas en términos espaciales y temporales, así como en términos de los efectos culturales (y por lo tanto políticos) que ellas impulsan. Estas limitaciones son el resultado del carácter preliminar y exploratorio del proyecto democrático-participativo. Evidentemente, las restricciones impuestas por la política económica neoliberal hegemónica en toda la región constituyen también un obstáculo formidable para el desarrollo de innovaciones más profundas.

En las páginas que siguen llevamos a cabo dos tareas. Primero, caracterizamos el proyecto democrático-participativo, analizando sus elementos constitutivos y sus determinaciones históricas y nacionales. En segundo término, presentamos algunos ejemplos de la implementación de este proyecto en el terreno. Usamos para tal propósito la información proporcionada por los casos de estudio que fueron escritos para nuestro libro.

Este texto participa y se nutre del debate contemporáneo sobre la democracia en América Latina. Afortunadamente, 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<sup>2</sup>.

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.

---

2 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.

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 ONG 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 la despolitización expresa.

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.

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, 2004a) 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 del ochenta. 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.

## **LOS PROYECTOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA**

Aun con los riesgos inherentes a todas las grandes generalizaciones, consideramos que actualmente es posible identificar en América Latina tres grandes proyectos políticos, en los que se ubica 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, proyecto autoritario, neoliberal y democrático-participativo. En ese sentido, desde luego, reconocemos que todos comparten una mínima plataforma 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 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 la práctica política de un significativo número de actores, en diferentes grados, a lo largo del continente.

Hoy también es posible afirmar que la lucha alrededor de la democracia se presenta en la mayoría de los países como un embate –desigual, desde luego– entre el proyecto neoliberal y el democrático-participativo, que constituyen la polaridad que regula el debate político actual. Por lo tanto, consideramos 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 el embate entre el proyecto neoliberal y el democrático participativo lo que ahora concentra nuestra atención, debido especialmente a la confluencia perversa ya mencionada, pues tiende a oscurecer en el nivel discursivo los contornos específicos de ambos 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 apoya en sujetos concretos y en las prácticas discursivas que ellos producen y transmiten. En esa medida aquéllos no son simplemente concepciones abstractas, sino que están incorporados en sujetos y en sus prácticas; esto es lo que nos permitió llegar a su configuración. Así pues, hemos visto que 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 su conformación 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, en su implementación concreta y 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 preparados 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, 2004), o la del proyecto neoliberal en relación con el personalismo (Tatagiba, 2003 y en nuestro 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.

La caracterización del proyecto democrático-participativo 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 a la 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 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 que se disputan la hegemonía

en América Latina. En este capítulo, nos limitamos a presentar el caso específico del proyecto democrático-participativo.

### **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 que para hacer frente al carácter excluyente y elitista de este paradigma se defienden los modelos de democracia participativa y deliberativa como complementarios a la construcción democrática (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 y Pizano, 2003; Daniel C., 2000; Ziccardi, 2004; OXFAM/Diakonia, 1999; Cáceres, 2006).

Por otro lado, la participación también contribuiría para 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, en cómo 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<sup>3</sup>.

En América Latina esa formulación de 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 ochenta, los movimientos sociales, sindicales, intelectuales, de ONG 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 con-

---

3 Boaventura de Sousa Santos se refiere a la gestión 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 prefecto electo como del movimiento popular, se convierte en una autonomía relativa mutua” (Santos, 1998:496).

quistas culturales y políticas. Además, se concretó institucionalmente en la Constitución de 1988 que, al garantizar el principio de participación en el ejercicio del poder en su artículo 1º, abrió el camino a la implementación de varias instancias, entre las más importantes se encuentran los *consejos gestores* y los *presupuestos participativos*. Este planteamiento también ha avanzado en otras naciones a lo largo de los últimos años<sup>4</sup>, como lo demuestra el análisis de la institucionalización de la participación en las constituciones de varios países del continente (Hevia, 2006), a pesar de las diferencias que la rigen.

Las formas y expresiones adoptadas para la instrumentación de los principios de participación y control social, dirigidas a 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 nuestro libro (2006) 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; Peruzzotti, 2002), es decir, aplicar mecanismos de seguimiento y monitoreo sobre el desempeño estatal por parte de la sociedad, para 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 estimado teniendo en cuenta los distintos contenidos que asume en cada uno de ellos (Isunza, 2006). 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 con la gobernabilidad.

---

4 Ver, por ejemplo, Albuquerque, M. C., 2004; Sánchez y Álvarez, 2003; Múnera, 1999; Villareal, 2004.



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 (*cfr.* 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 de Acceso a la Información Pública Gubernamental (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 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 Contraloría General de la República y la Defensoría 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 im-

pactos 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 para asegurar el carácter público del Estado a través de la participación y el control social. Considerada como un terreno constitutivo de la política, es en ella donde 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 los espacios públicos, societales o con la participación del Estado, en los que ese proceso de *publicización* del conflicto, de discusión y de 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<sup>5</sup>. 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, o 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, la discusión y la 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 del cuarenta, 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, de-

---

5 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).

finiendo a través de sus prácticas lo que consideraban sus derechos y luchando por su reconocimiento<sup>6</sup>.

Con diferentes cronologías y particularidades nacionales, la emergencia de una nueva noción de ciudadanía ha intentado articular las luchas de los movimientos demandando 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, 1999) y, en algunas de sus versiones, se reconoce el derecho a la participación en la gestión del Estado 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, lo que hizo que se convirtiese en referencia para los movimientos de las mujeres, de los homosexuales, de los negros, de los indígenas y otros (Peña, 2003; Domínguez, 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 de 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

---

6 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).

en la adopción de esta concepción, con diversas variantes, en países como Colombia (González, Segura, Bolívar, 1997), Ecuador (Menéndez Carrión, 2000-2003; Pachano, 2003), Argentina (Wappenstein, 2004; Cheresky, 2001), 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 sus señales de vitalidad (De la Maza, 2005)<sup>7</sup>.

Por último, de ese conjunto de elementos constitutivos del proyecto democrático-participativo emerge una noción de política ampliada, 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 confirmada (Sader, 1988; Nun, 1989; Paoli, 1995).

Además es preciso destacar, por un lado, que en la dinámica de la diseminación de ese 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 intensificó 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 provenientes de varios factores, entre otros el de priorizar el 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 del debate entre quienes se afilian a él. Esa 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 de Sousa, 2003; Santos, 2002b). En

---

7 Para una reseña del debate sobre ciudadanía en distintos países de América Latina, ver Dagnino, 2005, así como el número especial sobre el tema de *Latin American Perspectives* (2003) vol. 30, N°2.

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.

### **ALGUNAS EXPERIENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO.**

En esta sección presentamos información sobre experiencias específicas del proyecto democrático-participativo en América Latina. Esta información proviene de estudios de caso comisionados por los autores de este texto en el marco de un proyecto de investigación comparativo sobre los actores y los escenarios de la construcción de la democracia en América Latina, cuyos principales resultados fueron publicados en Brasil y en México (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006a y 2006b).

El conocido modelo del presupuesto participativo (PP) es, desde luego, la práctica más difundida y mejor realizada entre aquellas inspiradas por el proyecto democrático-participativo. Precisamente por el éxito obtenido, ese 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 (2006) examina cuatro experiencias de presupuesto participativo instrumentadas por diferentes partidos en Sao Paulo y analiza el papel desempeñado por los diferentes proyectos políticos en su implementación, así como el potencial democratizante de las mismas. Ambas investigadoras destacan, además, algunas dimensiones de análisis como los grados de publicidad y de transparencia, la representación, las formas de lidiar con los conflictos y de hacer negociaciones, la coestión efectiva del poder y la transformación de prioridades y de 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 coestión 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 (Teixeira y Albuquerque, 2006:206).

La lucha 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 que 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 hay que agregar, además, 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. Además de 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 de esa precariedad y 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 “formas de operar que procuran ‘contener’ los conflictos evitándolos”, “formas de actuación que colocan en el conflicto la posibilidad de inaugurar conceptos 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 (2006) encara al proyecto neoliberal y analiza el marco discursivo de la “participación solidaria”, que ha orientado la enunciación y la ejecución de las acciones sociales en Brasil bajo la hegemonía de este proyecto, a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. El estudio muestra la formulación 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 –así como del sector empresarial– y el Estado en la elaboración de ese marco, demostrando la confluencia de las 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*, *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 por la participación y la ciudadanía que venían siendo 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 (2006) 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 se denomina “democracia gerencial”. En él encontramos, además, 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 que, fuertemente centrada en el discurso liberal, se asocia a la necesidad de la articulación y a la “sinergia” de los actores, viendo en la solución un campo lleno 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 ayuda a coestionar 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 eco en el ámbito mismo 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 que organizaron la resistencia de los años noventa, es decir las redes sociales de los movimientos o societarias.

Por otro lado, el texto muestra cómo la llamada “democracia gerencial”, en nombre de la eficiencia y de la profesionalización, se contrapone a las prácticas societales tradicionales en el campo de la asistencia a los niños y a los adolescentes, como aquellas 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 lucha.

Gabriel Feltran (2006), 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), destaca 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); esta investigación 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 en las últimas dos décadas, Feltran revela que este proyecto puede mantenerse o sufrir dislocaciones de sentido cuando pasa de la sociedad civil al Estado y 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 revelan la construcción de los proyectos políticos en disputa en el Brasil de hoy.



El estudio de Palomino y otros (2006) 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 noventa, como respuesta a los efectos provocados por la aplicación del proyecto neoliberal en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Estos 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 político electoral a través de candidaturas propias o en alianza con otros movimientos y partidos. Otros 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 los espacios públicos; prácticas que paulatinamente se han ido generalizando hasta convertirse en un rasgo sustantivo de estos movimientos. Igualmente, 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 enarbolados por los nuevos movimientos sociales y el “derecho a tener derechos”.

En cuanto a Perú, el trabajo de Panfichi y Dammert (2006) 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 términos de institucionalizar en el Estado 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 derrumbe del régimen autoritario de Alberto Fujimori y la debilidad del sistema partidario crearon las condiciones para que al inicio de la transición, activistas de la sociedad civil y tecnócratas neoliberales –ambos recién llegados a altas posiciones en el Estado– coincidieran instrumentalmente en la necesidad de impulsar la participación ciudadana en la política pública, como una forma de mejorar el funcionamiento de la democracia representativa. De esta manera fue posible crear a lo largo de las distintas instancias de la estructura del estado, una red de espacios públicos de deliberación y concertación entre autoridades, funcionarios estatales y activistas civiles sobre las prioridades del gasto público y la lucha contra la pobreza. Ámbitos similares pero menos estructurados se construyeron alrededor de otras problemáticas sectoriales (educación, salud, etcétera).

Sin embargo, conforme avanza el proceso de institucionalizar en el Estado los diversos mecanismos de participación ciudadana, la lucha política produce cambios al interior del bloque en el poder. La militancia de los partidos de gobierno, formada mayormente por independientes con expectativas de empleo público, presiona por concentrar en sus manos las decisiones y los recursos estatales, y busca excluir a la sociedad civil y a sus aliados de las decisiones gubernamentales. Los tecnócratas neoliberales se repliegan en las instituciones de dirección de la economía y las finanzas, mientras los mecanismos de participación ciudadana ven paulatinamente recortadas sus atribuciones por acción del Congreso y los partidos.

En esta situación, los activistas civiles que llevan adelante el proyecto democrático-participativo, en su mayoría ex militantes de izquierda o activistas de la Iglesia Católica progresista, enfrentan la tensión de defender los avances políticos e institucionales logrados al mismo tiempo que se dan cuenta de la escasa vocación participativa de las autoridades estatales. Varias de las figuras más emblemáticas del sector democrático-participativo se retiran del Estado y retornan a la sociedad civil, mientras que otros de menor visibilidad permanecen a la espera del nuevo ciclo político que se avecina. La disputa por el contenido de la participación ciudadana en el Perú no está aún resuelta.

El trabajo sobre Chile de Gonzalo de la Maza y de Carlos Ochse-  
nius (2006) revela cómo la confluencia virtuosa entre los “proyectos políticos” (Dagnino, 2003) provenientes de la sociedad civil y de la sociedad política –movilizadas ambas por la recuperación de la democracia– 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 (Carretón, 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 de la transición a la democracia se basó en un pacto político institucional que garantiza la preservación del modelo económico neoliberal, manteniendo cuotas de poder para los militares, y que sanciona 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, pero 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, aunque 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 (2006) apuntan a la existencia fragmentaria y experimental de un proyecto democrático participativo en algunas interfaces entre la sociedad y el gobierno definidas en torno a campos específicos de la política pública. Como veremos, 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 del caso indica que mientras no se cuestionó la autoridad de los funcionarios, el Consejo pudo funcionar 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, si bien se aplicó sólo 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 desarrollar 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 efectivo poder 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 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 cogestión de facto entre los representantes simbólicos de la ciudadanía y los del gobierno en el marco de una institución autónoma especialmente creada para el efecto. 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 ciudadanía. 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 (2006), en su análisis sobre la participación en las constituciones de América Latina, demuestra cómo, en sus páginas, éstas reflejan el aprendizaje normativo que se produjo en la región a partir del período de las transiciones a la democracia. En efecto, ya se ha se-

ñalado que desde 1988 casi todos los países de América del Sur tuvieron procesos de elaboración de nuevas constituciones; sólo 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 instrumentación de ese principio, dado que su aplicación en realidad no fue considerada en los preceptos constitucionales y requiere de otro ciclo legislativo (legislación secundaria, reglamentación, etcétera) que no siempre se realiza. 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 en este último la medida fue accionada a través de una votación general, 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.

### **CONSIDERACIONES FINALES**

Es necesario, para contextualizar este análisis del proyecto democrático-participativo en América Latina, ofrecer una breve mención de su opuesto, el proyecto neoliberal. 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 constituidores 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<sup>8</sup>.

En segundo lugar, esas políticas y las cuestiones a las 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<sup>9</sup>.

---

8 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.

9 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

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” (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 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 del ochenta y al inicio de los noventa, 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 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 a encontrar y el poder de sus adversarios. La revelación práctica y contundente de lo que parecía un proceso lineal y ascendente, en realidad enfrenta contradicciones, límites, dilemas y un ritmo desigual en su avance y en las varias dimensiones que lo componen. Este proceso es también heterogéneo y accidentado. Parece hacernos olvidar que la disputa política es un ingrediente intrínsecamente constitutivo de la construcción y de la profundización de

---

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, 2006).

la democracia. Reconocer y exponer la permanencia de esa disputa, examinar de modo detenido sus características, parece ser el procedimiento que probablemente pueda contribuir al esclarecimiento de los dilemas y a la superación de los límites que enfrentamos hoy.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John 2006 “La autonomía empoderada: la política de delegación y rendición de cuentas” en Isunza, Ernesto, y Olvera, Alberto (eds.) *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: participación ciudadana y contraloría social en México y en América Latina* (México DF: Porrúa/CIESAS/UV).
- Albuquerque, Maria do Carmo (coord.) 2004 *La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur* (São Paulo: Instituto Pólis).
- Almeida, Carla 2006 “El marco discursivo de la participación solidaria y la nueva agenda de formulación e implementación de las acciones sociales en Brasil” en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (coords.) en *La Disputa por la construcción democrática en América Latina* (México: CFE/CIESAS/UV).
- Álvarez, Sonia, Dagnino, Evelina y Escobar, Arturo (comps.) 1998 *Culture of Politics, Politics of Cultures* (Washington: Westview Press/ Boulder).
- Avritzer, Leonardo 2002a *Democracy and the Public Sphere in Latin America* (Princeton: Princeton University Press).
- Avritzer, Leonardo, 2002b “O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte” en Dagnino, Evelina (ed.) *Sociedade civil e espaço público no Brasil* (Sao Paulo: Editora Paz e Terra).
- Avritzer, Leonardo, Santos, Boaventura de Sousa 2002 “Para ampliar el canon de la democracia” en Santos, Boaventura de Sousa (ed.) *Democratizar a democracia: os caminhos de la democracia participativa* (Río de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Chauí, Marilena 1981 *Cultura e Democracia* (Sao Paulo: Editora Moderna).
- Cheresky, Isidoro 2001 “Hipótesis sobre la ciudadanía argentina contemporánea” en Cheresky, Isidoro y Pousadela Inés (eds) *Políticas e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas* (Buenos Aires: Paidós).
- Dagnino, Evelina, Chávez Teixeira, Romanellida Silva, Ana Claudia Daniela y Ferlim, Uliana 1998 “Cultura Democrática e Ciudadanía” en *Opinio Publica* (San Pablo) Vol V, N° 1.



- Dagnino, Evelina (org.) 2002 *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Dagnino, Evelina, 2004a “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” en Mato, Daniel (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización* (Caracas: FACES-UCV).
- Dagnino, Evelina, 2004b “Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva” en Alejandro Grimson (ed.) *La cultura en las crisis latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO).
- Dagnino, Evelina 2005 “Meanings of Citizenship in Latin America” en *IDS Working Papers* (Brighton: University of Sussex).
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Panfichi, Aldo 2006 (coords.) *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina* (México DF: Fondo de Cultura Económica/CIESAS/ Universidad Veracruzana).
- Daniel, L. C. 2000 “Conselhos, esfera pública e co-gestão” (entrevista) en Carvalho, M. C. y Teixeira, A. C. (Orgs) *Conselhos gestores de políticas públicas* (São Paulo: Pólis).
- De la Maza, Gonzalo 2003 “Sociedad civil y democracia en Chile” en Panfichi, Aldo (ed.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América latina: Andes y Cono Sur* (México DF: FCE).
- De la Maza, Gonzalo y Carlos Ochsenius 2006 “Trayectorias, redes y poder: sociedad civil y política en la transición democrática chilena” en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo (op. cit).
- Feltran, Gabriel de Santis 2006 “Dislocaciones. Trayectorias individuales, relaciones entre sociedad civil y estado en Brasil” en: Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo (op. cit.).
- González, Fernán, Segura, Renata y Bolívar, Ingrid 1997 *Participación Ciudadana y recuperación de la política* (Bogotá: Fondo para la Participación Ciudadana/Ministerio del Interior).
- Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (GECD) 2000 “Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa” en *Ideais* (San Pablo: IFCH/UNICAMP) Nº5/6.
- Hevia, Felipe 2006 “Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina” en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (op. cit).
- Holston, James, y Caldeira, Teresa 1998 “Democracy, Law and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship” en Agüero, Felipe y Stak, Jeffrey *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America* (Miami: North South Center Press/University of Miami).

- Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. 2006 *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (México: Porrúa/Universidad Veracruzana/ CIESAS).
- Isunza Vera, Ernesto 2006 “El reto de la confluencia. Los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)” en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (op. cit.).
- Lechner, Norbert 1998 “The Transformations of Politics” en Agüero, Felipe y Stark, Jeffrey (eds.) *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America* (Miami: North South Center Press/ University of Miami).
- Mato, Daniel (coord.) 2004 *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización* (Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales/Universidad Central de Venezuela).
- Menéndez-Carrión, Amparo 2002 “¿Pero dónde y para qué hay cabida? El Lugar de la ciudadanía en los entornos de Hoy. Una mirada desde America Latina” *Debate* (Ecuador) N°58, diciembre.
- Múnera, Leopoldo 1999 “Los estudios sobre la participación en Colombia” en Diakonia/Oxfam (orgs.) *Las paradojas de la participación ¿más Estado o más sociedad?* (La Paz: Diakonia/Oxfam).
- Murillo, Gabriel y Pizano, Larissa 2003 *Deliberación y Construcción de Ciudadanía. Una apuesta a la progresión democrática a comienzos de nuevo milenio* (Bogotá: Universidad de los Andes).
- Nogueira, Marco Aurélio 2004 *Um Estado para a Sociedade Civil* (San Pablo: Editora Cortéz).
- Nun, José 1989 *La rebelión del coro* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- O'Donnell, Guillermo (coord.) 2004 *El Estado de la Democracia en América Latina* (Texas: PNUD-ONU).
- Oliveira, Francisco 1999 “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal” en Oliveira, Francisco y Paoli, M. C. (coords.) *Os Sentidos da Democracia. Políticas do Dissenso e Hegemonia Global* (San Pablo: Vozes /Nedic/Fapesp)
- Olvera, Alberto (coord) 1999 *La Sociedad Civil: de la Teoría a la Realidad* (México: El Colegio de México).
- Olvera, Alberto (ed.) 2003 *Sociedad Civil, Espacio Público y Democratización en América Latina: México* (México: FCE).
- Pachano, Simón (ed.) 2003 *Antología. Ciudadanía e identidad* (Quito: FLACSO).

- Palomino, Héctor, Rajher, Gustavo, et al. 2006 “La política y lo político en los movimientos sociales en Argentina” en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (op. cit).
- Panfichi, Aldo (ed.) 2002 *Sociedad Civil, Espacio Público y Democratización en América Latina: Andes y Cono Sur* (México: FCE).
- Paoli, Maria Célia 1995 “Movimentos Sociais no Brasil: Em busca de um estatuto político” en Michaela Helmann (org) *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil* (San Pablo, Marco Zero).
- Paoli, Maria Célia y da Silva Telles, Vera 1995 “Direitos Sociais: Conflitos e negociações no Brasil Contemporâneo” en *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos* (Belo Horizonte: Novas Leituras).
- Paoli, Maria Célia 1999 “Apresentação e Introdução” en Oliveira, Francisco y Paoli, Maria Célia Paoli (coords.) *Os Sentidos da Democracia. Políticas do Dissenso e Hegemonia Global* (San Pablo: Vozes/Nedic/Fapesp).
- Peña González, Carlos 2003 “Ciudadanía y Reconocimiento” en Gundermann, Hans, Foerster, Rolf y Vergara, Jorge Iván (eds) *Mapuches y Aymaras. El debate en torno al reconocimiento y los derechos ciudadanos* (Santiago de Chile: PREDES/Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile/Ril Editores).
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (eds.) 2002 *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (Buenos Aires: Temas).
- Rivera, Liliana 1998 “El discurso de la participación en las agencias internacionales de desarrollo” en *Sociedad Civil* (México) Vol. 2, N°3.
- Santos, Boaventura de Sousa 1998 “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive Democracy” en *Politics and Society*, Vol. 26, N°4, diciembre.
- Santos, Boaventura de Sousa 1999 “Reinventar a democracia: entre pré-contratualismo e o pós-contratualismo” en *Os Sentidos da Democracia. Políticas do Dissenso e Hegemonia Global* (San Pablo: Vozes/Nedic/Fapesp).
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) 2002 *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa* (Río de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Tatagiba, Luciana 2006 “Los desafíos de la articulación entre sociedad civil y sociedad política en el marco de la democracia gerencial: el caso del Projeto Rede Criança (Proyecto Red para la Niñez)” en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (op. cit).

- Telles, Vera da Silva 1994 “Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos” *Revista Pólis*, N°14.
- Telles, Vera da Silva 2001 *Pobreza e Cidadania* (San Pablo: Editora 34).
- Teixeira, Ana Claudia y Albuquerque, Maria do Carmo 2006 “Presupuestos participativos: proyectos políticos, cogestión del poder y alcances participativos” en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (op. cit.).
- Ziccardi, Alicia (coord.) 2004 *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, Memorias 1* (México: IIS-UNAM/ COMECOSO/INDESOL).