



1

América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales

Editores: Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez-Marín



FLACSO



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe

Representación de la
UNESCO ante el MERCOSUR

Proyecto Repensar América Latina

Coordinador General: Gonzalo Abad Ortíz

Comité Editorial:

Adrián Bonilla

Julio Carranza

Thetonio dos Santos

Francisco Rojas

Juan Valdés

Volumen 1

**Francisco Rojas Avarena y Andrea Álvarez-Marín,
Editores**

**América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento.
Repensar las ciencias sociales**

ISBN 978-92-9089-175-8

© UNESCO 2011

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en www.unesco.org/uy/shs y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Impreso en 2011 por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe
Luis Piera 1992, 2o. piso
11100 Montevideo, Uruguay

Índice

Preámbulo. <i>Julio Carranza Valdés</i>	5
Presentación. <i>Gonzalo Abad Ortíz</i>	9
Introducción. <i>Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez-Marín</i>	15
El compromiso de la ciencia y la ciencia del compromiso. <i>Julio Carranza Valdés</i>	57
La construcción del saber académico en América Latina: ¿voz de los excluidos o sostén de la tecnocracia? <i>Diana Tussie y Melisa Deciancio</i>	93
Las Relaciones Internacionales en la América Latina de hoy. <i>Grace Jaramillo</i>	117
Integración latinoamericana: Historia de crisis inacabadas. <i>Josette Altmann Borbón</i>	133
Repensar América Latina desde la subalternidad: el desafío de Abya Yala. <i>Rodolfo Stavenhagen</i>	167
Enfoques y tendencias en el análisis de los procesos de democratización en América Latina. <i>Ileana Aguilar y Tatiana Benavides</i>	197

Sociedad civil, participación y post-neoliberalismo. <i>Franklin Ramírez Gallegos</i>	233
El impacto de los cambios constitucionales en la Región Andina. <i>Francine Jácome</i>	273
Violencia en América Latina: La inequidad, el crimen organizado y la debilidad estatal inhiben el desarrollo humano. <i>Francisco Rojas Aravena</i>	311
Bibliografía	361
Relación de autores	407

Sociedad civil, participación y post-neoliberalismo³⁶⁹

FRANKLIN RAMÍREZ GALLEGOS³⁷⁰

Cambio político y participación

La sociedad civil entendida como una esfera social distinta del Estado y del mercado, en la que ciudadanos, asociaciones y movimientos sociales problematizan nuevas cuestiones, disputan sus derechos, buscan ampliar la participación y la incidencia públicas en el proceso político, desafiando así los límites de la política institucional,³⁷¹ había emergido en la región, no obstante, ya a inicios de la década de 1980, en el marco de la disputa por la reconstrucción

369 El presente texto constituye una versión modificada y condensada de aquel que escribiera el autor para el libro *Participação, Democracia e Saúde*, S. Fleury y L. De Vasconcelos (organizadoras), CEBES, 2009.

370 Sociólogo. Profesor-investigador del Programa de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO- Ecuador.

371 Arditi, Benjamin (2004) “Trayectoria y potencial político de la idea de la sociedad civil”. En: *Revista Mexicana de Sociología*. Año LXVI. No. 1, enero-marzo. UNAM, México DF, México; Cohen, Jean y Arato, Andrew (1992) *Civil society and political theory*. MIT Press, Cambridge, Estados Unidos y Offe, Claus (1992) *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Sistema, Madrid, España.

democrática en diversos países del continente.³⁷² Se trata, en cualquier caso, de una construcción relativamente reciente a la que las ciencias sociales de la región –en diálogo muchas veces con las narraciones y reflexiones provenientes de las mismas organizaciones sociales- han venido prestando un intenso y renovado interés.

En gran parte de la región, y sobre todo en el cono sur, los indicios de una sociedad civil activa remiten a la contestación a las dictaduras de los años 1970-1980 y a la denuncia de las violaciones a los derechos humanos por esos regímenes. En Centroamérica, las organizaciones sociales fueron muy dinámicas en los procesos de paz que arrancaron a fines de 1980. El discurso de los derechos humanos ha sido también muy extendido en las organizaciones sociales de países como Colombia (desde los años 1980) y Perú (sobre todo en 1990) en los cuales, ya en contextos de regímenes civiles, han proliferado acciones represivas contra la población civil por parte del Estado y otras fuerzas armadas. También en los años 1980, la sociedad civil mexicana adquiere relevancia a la luz de la catástrofe humanitaria que supuso el terremoto de 1986, y en la que las redes familiares, comunitarias y barriales fueron protagonistas de las labores de rescate y reconstrucción del hábitat devastado. En estos mismos años, empezaron a tener notoriedad, además, dinámicas de auto-ayuda en poblaciones de extrema pobreza urbana, así como otras iniciativas organizativas populares de mujeres y campesinos. Si bien sus vínculos con partidos de izquierda y organizaciones clasistas posibilitaron articulaciones políticas que amplificaron sus demandas, también les restaron muchas veces capacidad de acción autónoma. El ciclo desarrollista (1950-1970) fue propicio para el auge de los sindicatos y otras organizaciones representativas de intereses de clase que se extendieron de modo paralelo y muchas veces subordinado a la ampliación del Estado social.³⁷³

Ya en los años 1990, y en medio de las enormes restricciones organizativas que supuso la ofensiva ‘desregulacionista’ para el movimiento obrero, un conjunto de nuevos movimientos y organizaciones sociales aparecieron con fuerza en la escena política de la región. Dichas dinámicas de acción colectiva se coloca-

372 Avritzer, Leonardo (2002) *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press, Oxford, Inglaterra y Portantiero, Juan Carlos (1999) “La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización.” En: Hengstenberg, Peter et al. Eds. *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. FES-Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

373 Portantiero, Juan Carlos, “La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización,” op. cit.

ron a la vanguardia de los procesos de resistencia a los avances de las políticas de ajuste estructural. Con diferente intensidad según cada país, condenaron los desproporcionados recortes del gasto social, el repliegue de la acción afirmativa del Estado, la política indiscriminada y poco transparente de privatizaciones, y la corrupción en las elites económicas y estatales involucradas en ellos. Las organizaciones indígenas, campesinas, así como las de mujeres y de derechos humanos, aparecieron entonces por delante de los tradicionales movimientos clasistas, sindicatos y partidos de izquierdas en la reactivación de la protesta³⁷⁴. A ellos se sumaron, paulatinamente, sectores medios, desempleados, jubilados, pequeños ahorristas e informales con menor experiencia organizativa.³⁷⁵ En Bolivia, Ecuador, Argentina, Brasil y, en menor medida, Venezuela y México, se asistió así a la consolidación de una potente red de asociaciones y movimientos sociales con alto sentido de autonomía organizativa, voluntad de participación e incidencia en el proceso político, y un nítido discurso de defensa de los derechos sociales y la ampliación democrática.³⁷⁶ A la vez, algunos vectores de la protesta se extendieron progresivamente en contra del sistema y de la clase política en su conjunto al punto de desafiar abiertamente la legitimidad de las instituciones centrales de la democracia representativa³⁷⁷. La implicación de estos actores en los Foros Sociales Mundia-

374 La pluralidad de identidades políticas y reivindicaciones sociales y la innovación de los repertorios de movilización colectiva han supuesto un enorme desafío para las tradicionales formas de representación y organización de los movimientos de clase y de los partidos de izquierdas. Muchos de ellos no han sabido siempre dar el lugar adecuado a las demandas étnicas (sobre todo en los países andinos) o a las dinámicas organizativas de los desempleados y los informales (Argentina).

375 Svampa, Maristella (2006) "Movimientos sociales e izquierdas." En: *Revista Entre Voces*. No. 5. Quito, Ecuador, pp. 56-63.

376 Alvarez, Sonia, Dagnino, Evelina, Escobar, Arturo. Eds. (1998) *Cultures of politics/politics of culture*. Westview Press, Boulder, Estados Unidos; Da Silva Telles, Vera (1999) *Direitos sociais. A final do que se trata?* UFMG, Minas Gerais, Brasil y Dagnino, Evelina, Panfichi, Aldo y Olvera, Alberto (2006) *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. FCE/Ciecas, Universidad Veracruzana, México.

377 La progresiva extensión y contagio del 'grito de guerra' de los ciudadanos movilizados contra el gobierno de F. de la Rúa, en Argentina, en el 2001, 'que se vayan todos, que no quede ni uno sólo', hacia otros contextos sociales y dinámicas de protesta (en el curso del derrocamiento del Presidente Lucio Gutiérrez en Ecuador en el 2005 se escuchó en las calles la misma consigna) ilustran no sólo el carácter estructural de la crisis de la democracia representativa en la región

les y en las diversas iniciativas “altermundialistas” han convertido, además, al ‘campo de los movimientos sociales’ – en que también participan ONGs, universidades, intelectuales y medios de comunicación alternativos- en una compleja red translocal donde se intercambian ideas, experiencias y recursos que han permitido ciertas convergencias en sus marcos ideológicos y en sus prácticas políticas. Allí reside también una de las facetas que explican el advenimiento de lo que muchos ya denominan una *sociedad civil global*.

De modo paralelo, la década de 1990 vio la emergencia y la consolidación de distintas experiencias participativas, a nivel de los gobiernos locales conducidos inicialmente por partidos, movimientos y coaliciones de izquierda. Desde ahí, tales actores impulsaron innovadores procesos de gestión local con énfasis en la participación popular, la creación de nuevos espacios de deliberación pública sobre los modos de desarrollo y la inclusión social en las localidades. Los “municipios alternativos” funcionaron, a la vez, como un espacio de experimentación política e institucional para reimpulsar una agenda democrática y progresista en medio de la nítida hegemonía neoconservadora, y como una carta de presentación de la capacidad de gestión democrática de las nuevas camadas de militantes y dirigentes de izquierda. Fue así que la escala local se constituyó en una suerte de trampolín político hacia lo nacional para diversos partidos y figuras de izquierda. Al muy conocido caso del ‘Orçamento Participativo’ (Presupuesto Participativo) de Porto Alegre impulsado por el PT desde 1991³⁷⁸ y ahora replicado en cientos de ciudades latinoamericanas y exportado hacia otras ciudades de la región y del resto del mundo, habría que agregar, al menos, el proceso de participación popular llevado a cabo por el Frente Amplio (FA-EP) en el municipio de Montevideo desde fines de los ochenta; el proceso de gestión participativa impulsado por las alcaldías conquistadas por el movimiento indígena en el Ecuador desde mediados de los años 1990; así como los experimentos participativos, con resultados más

sino, además, el radical distanciamiento (desafección) entre los ciudadanos y las formas instituidas de hacer política. Además del caso de Argentina y Ecuador, en países como Bolivia, Perú, Brasil y Paraguay, las movilizaciones sociales contribuyeron al derrocamiento de varios presidentes. Ver al respecto Taddei, Emilio y Seane, José. Org. (2001) *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina y Ramírez Gallegos, Franklin (2005b) *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*. Taller El Colectivo-Abya Yala, Quito, Ecuador.

378 Avritzer, Leonardo (2005) “El ascenso del partido de los trabajadores en el Brasil”. En: Rodríguez Garavito, César, Barrett, Patrick y Chávez, Daniel. Eds. *La nueva izquierda en América Latina*. Norma, Bogotá, Colombia, pp. 67-96.

problemáticos, de la Causa R, en Caracas (entre 1992-1995), del Partido de la Revolución Democrática, en México DF (que ganó las elecciones locales en 1997 y en 2000)³⁷⁹, y de otros partidos y coaliciones de la tendencia en ciudades intermedias y pequeñas. Particular interés merece, así mismo, la reconstitución de la izquierda democrática colombiana, a partir de los triunfos electorales de algunas de sus principales figuras en la ciudad de Bogotá y en la Gobernación del Valle, en los primeros años del nuevo siglo³⁸⁰. La centralidad de la participación en el discurso y en los modelos de gestión pública de las izquierdas muestra que en lugar de negar la importancia de las instituciones democráticas –como lo hicieron en el pasado– tales sectores han procurado su innovación y profundización.³⁸¹ Evelina Dagnino y otros autores sostienen precisamente que un *proyecto democrático-participativo* se ha abierto paso en América Latina, desde el período de transiciones a la democracia, en medio de las inercias autoritarias y el aluvión neo-conservador abierto con las políticas del Consenso de Washington³⁸². Dicho proyecto procura la radicalización de la democracia a través de una confrontación con las concepciones elitistas de la democracia liberal representativa y la apuesta por mayores niveles de incidencia de la sociedad en los procesos de control popular y toma de decisiones públicas.

En suma, la instalación de un nuevo canon participativo en la agenda de diversos actores sociales y políticos de las izquierdas latinoamericanas, y la visibilidad de dinámicos movimientos sociales orientados hacia la escena política se cuentan entre las dimensiones más relevantes a la hora de entender, no sólo

379 Chávez, Daniel y Goldfrank, Benjamin (2004) *La izquierda en la ciudad*. Icaria, Barcelona, España y Ramírez Gallegos, Franklin (2005a) “Dispositifs délibératifs pour le développement en Equateur: le cas des municipalités indigènes”. En: Bacqué, Marie-Helene, Rey, Henri y Sintomer, Yves. *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. La Découverte, París, Francia.

380 Es así como, en las elecciones presidenciales del 2006 el candidato del Polo Democrático, Carlos Gaviria, obtuvo una votación sin precedentes -cerca al 25%- para la izquierda local. Para un análisis del proceso político en la ciudad de Bogotá y de la historia de la nueva izquierda colombiana, ver Rodríguez Garavito, César, Barrett, Patrick y Chávez, Daniel. Eds. (2005) *La nueva izquierda en América Latina*. Norma, Bogotá, Colombia.

381 Ramírez Gallegos, Franklin (2006) “Mucho más que dos izquierdas”. En: *Revista Nueva Sociedad* No. 205, septiembre-octubre. FES, Buenos Aires, pp. 30-44.

382 Dagnino, Evelina, Panfichi, Aldo y Olvera, Alberto, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, op. cit.

la influencia y el acceso al poder de tales fuerzas, sino la vigente renovación de la política democrática y la agenda pública en América Latina.

Dicho discurso ha excedido ya, en efecto, a la izquierda política y a las dinámicas de acción colectiva democrática. Una multiplicidad de actores sociales y políticos abraza ahora alguna forma del ideal participativo³⁸³. Los diseños institucionales inspirados en dicho principio tienden a multiplicarse. Tal proceso advierte, por un lado, sobre un conjunto de transformaciones en las tendencias organizativas, las estrategias de movilización y las identidades políticas en el seno de la sociedad civil. Por otro, revela los heterogéneos sentidos, formatos y lugares que la participación puede adquirir en el marco de específicos contextos políticos e institucionales. Este texto pasa revista a ambas problemáticas en la perspectiva de entender en qué medida los procesos de cambio político en curso en América Latina, y en particular en el sur del continente, pueden estar atravesados por la incidencia de la participación popular en los distintos niveles de la conducción gubernativa de los Estados nacionales.

Transformaciones de la sociedad civil

Sobrestimar la convergencia y homogeneidad de la sociedad civil y los movimientos sociales en América Latina, a lo largo de las últimas décadas, sería tan complicado como dar por sentado que las protestas y levantamientos sociales constituyeron una única ola que se extendió inexorablemente de un país a otro. Las especificidades de la sociedad civil y de los movimientos sociales a nivel nacional han dibujado, al contrario, diversas trayectorias, formas y posibilidades de influencia social en los procesos políticos.

Existen, sin embargo, algunas tendencias sociológicas generales que permiten visualizar los cambios que han experimentado las dinámicas de la sociedad civil en un contexto regional caracterizado por la (aunque frágil) consolidación de los regímenes democráticos y por las transformaciones estructurales en los patrones de desarrollo. Dichas mudanzas sociales revelan la hetero-

383 El discurso y la agenda participativa ha sido retomada, despolitizándola, incluso por el Banco Mundial y diversos organismos internacionales y partidos del centro y la derecha políticas en diversas ciudades de la región. Ver Goldfrank, Benjamin (2006). “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso, cambio”. En: *Revista de Ciencia Política*. Volumen 26. No 2, pp. 3-28.

geneidad que la sociedad civil³⁸⁴ encarna hoy día y explicarían, en parte, la existencia de una variedad de formas, esquemas y dispositivos con que organizaciones sociales y ciudadanos tratan hoy de participar e incidir en los asuntos públicos.

En el quiebre de las formas homogeneizadoras de acción colectiva se sitúa, en primer lugar, uno de los principales cambios de la sociedad civil en nuestros días. El modelo organizativo centrado en la clase obrera (sindicatos) vinculada a fuertes partidos políticos, y/o corporativizada por el Estado, y con una agenda de inclusión de los sectores populares excluidos de los beneficios estatales, no es ya dominante.³⁸⁵ El ocaso del modelo desarrollista clásico supuso el declive de las organizaciones sindicales —en la medida en que se basó, grosso modo, en la privatización de las empresas públicas, la flexibilización laboral y la reconversión industrial— y dio paso a una mayor fragmentación, dispersión y heterogeneidad en las organizaciones y agendas públicas de la sociedad civil. Aunque algunos sectores sindicales han preservado importantes márgenes de incidencia política (los sindicatos cocaleros y campesinos en Bolivia) o se han reconvertido y adecuado a los nuevos tiempos (sobre todo en Colombia y Argentina)³⁸⁶, parecería más adecuado ahora hablar de un ‘pluralismo asociativo’ en que una multiplicidad de intereses, identidades, y valores son levantados y politizados, por la vía de diversos repertorios de acción colectiva, en el espacio público.³⁸⁷

384 Dagnino et. al. aluden a la misma cuestión a través de la siguiente definición: “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... 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”. Ver Dagnino, Evelina, Panfichi, Aldo y Olvera, Alberto, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, op. cit., p. 31.

385 Avritzer, Leonardo (1999) “El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas: propuestas para un diseño institucional”. En: Olvera, Alberto. Coord. *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México DF, México, pp. 133-157.

386 Panfichi, Aldo. Coord. (2002) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. FCE, México DF, México.

387 Dagnino, Evelina (2002) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra/Unicamp, Campinas, Brasil.

La matriz estatal-desarrollista, a pesar de su carácter jerárquico y muchas veces autoritario, generó una dinámica de inclusión e integración social.³⁸⁸ Su declive, por lo tanto, fragmentó el tejido social y desplazó a un amplio segmento del asociativismo civil de la disputa por la ampliación del proyecto democrático a la asistencia y la (co)gestión de los problemas que abrió la “nueva cuestión social”³⁸⁹ (marginalidad, pobreza estructural, desempleo permanente). La proliferación y centralidad de las ONG, en el marco del avance antiestatista de la agenda neoliberal y del predominio de enfoques gerenciales de acción pública, se sitúa en medio de esta coyuntura histórica y revela otro de los trazos claves en la reconfiguración de la sociedad civil en América Latina.

En el mismo marco de reforma y repliegue de la acción estatal, las invocatorias a la denominada “participación popular”, que ponían el acento en la incorporación de las clases subalternas al proceso de disputa del poder político como vía para afirmar su sentido de auto-gobierno y emancipación, daban paso a una retórica en que los sujetos de la participación eran *los ciudadanos*, por simple oposición a ‘los políticos’, y los nuevos ámbitos de su desarrollo, el monitoreo de la acción estatal, la defensa legal de los derechos individuales, y el traslado ordenado de demandas sociales a las instituciones públicas. Este imaginario de la sociedad civil convergía con el fastidio ciudadano con el gobierno representativo y con la voluntad, heredera de dicho malestar, de “despartidizar” el orden político para acercar de tal modo la ciudadanía al Estado. La des-estatización de la política, a través de la privatización y la

388 Portantiero, Juan Carlos, “La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización,” op. cit.

389 La industrialización y el crecimiento de las ciudades, a lo largo del siglo XX, generó una matriz de inclusión social ligada a un conjunto de políticas derivadas del Estado social que enfatizaban en la idea del seguro social, los pactos entre sindicatos, empresas y Estado, políticas activas de empleo, protección social y oferta social universal en educación, salud, y otros derechos sociales. La agenda neoliberal de los años 90 pone fin a este conjunto de políticas, cuya crisis se venía consumando desde años atrás, y da luz a una ‘nueva cuestión social’ en que el enfoque de la equidad, (dar más a los que menos tienen) y no ya el de la igualdad, (dar a todos por igual) está en el centro de una agenda social que renuncia así al universalismo y plantea respuestas focalizadas, emergentes y puntuales para los problemas de carácter estructural, como el desempleo permanente y la exclusión social. Ver Minteguiaga, Analía y Ramírez, René (2007) “¿Queremos vivir juntos? Entre la equidad y la igualdad”. En: *Ecuador Debate*, No. 70, abril, Ecuador, pp. 107-128.

descentralización de sus funciones hacia instancias específicas de la sociedad civil –agentes del mercado y, por lo general, las mismas ONG–, aparecía entonces como el mecanismo más apto para la re-legitimación del sistema democrático. Imperativos tecno-funcionales, propios de los paradigmas de la gobernabilidad, justificaban así una optimista invocatoria en la que la sociedad civil –retratada como un homogéneo y virtuoso conglomerado de ciudadanos siempre dispuestos a implicarse en la vida pública de sus naciones– quedaba vaciada de contenido disruptivo.

Los años 1990 vieron, sin embargo, la contundente emergencia de demandas colectivas por reconocimiento identitario para los pueblos indígenas y afrodescendientes (en los países andinos, México y Centroamérica) que ancestralmente han habitado diversos territorios de la región. Sus críticas radicales a los modos de organización de la comunidad política se instalaron en el debate público y desafiaron, desde otro flanco, a la centralidad de los Estados nacionales. Comunidades, pueblos, organizaciones y movimientos étnicos politizaron así, por vez primera en la historia republicana de múltiples naciones, el complejo terreno del “derecho a la diferencia” y demandaron la necesidad de una nueva organización del poder estatal que de cabida a las formas tradicionales de gestión del poder colectivo (la democracia comunitaria), reconozca espacios de auto-gobierno a las colectividades indígenas (circunscripciones y autonomías territoriales), y proclame el carácter plurinacional de los Estados. Ya en el siglo XXI, los avances constitucionales de los países andinos (Bolivia, Ecuador) han tomado estas demandas como ejes nodales en los procesos de refundación de sus comunidades políticas.

De estos sectores ha surgido, precisamente, uno de los más innovadores rasgos de la sociedad civil en la región: la construcción de formas de organización colectiva tendientes a asegurar la ‘auto-representación’ política de específicos sectores sociales. Los movimientos indígenas de Ecuador y Bolivia se han dotado, en efecto, de sus propios *instrumentos* de participación y acción política. Sus miembros los denominan ‘movimientos políticos’ a fin de diferenciarse de los tradicionales partidos y a pesar de que cumplen, en el sistema político, las mismas funciones que aquellos. Ello vuelve muy compleja la distinción entre los ámbitos propiamente societales y estatales de su acción pública y replantea

el debate sobre la cuestión de la representación política. Diversos autores han planteado al respecto, por ejemplo, que más allá de los mecanismos electorales de autorización de los representantes, la emergencia de activos movimientos sociales y agentes civiles en la esfera pública abren la puerta a nuevas formas de legitimidad de la representación que van desde la “identificación con causas” a la “afinidad con temas y experiencias”.³⁹⁰ En cualquier caso, se trata de observar cómo la representación electoral estará en el futuro cada vez más ligada a nuevas formas de representación originadas en la participación de la sociedad civil.

Los desafíos a las convencionales formas políticas de representación han provenido, además, de determinados colectivos y tendencias autonomistas como los zapatistas (México), las asambleas locales, los piqueteros y el movimiento de fábricas recuperadas (Argentina), ciertas asambleas territoriales (Ecuador), la Coordinadora del Agua en Cochabamba (Bolivia), y otros actores cercanos al movimiento alter-mundialista a nivel global. Estos actores han colocado a los ideales de la *autogestión política* y la *acción directa* como principales factores de orientación de sus dinámicas de acción colectiva. En esta perspectiva se resaltan las virtudes creativas y emancipatorias de la inteligencia social (espontáneamente) organizada en torno a la preservación de su potencia y su autonomía como colectivo, y se niega la idoneidad para que la sociedad civil pueda intervenir en la reconfiguración de las instituciones democráticas -pues ello contaminaría sus virtudes morales, restaría autonomía a su potencia organizativa, y bloquearía la efectividad de su acción contenciosa.

Del espectro de la movilización ligado a los movimientos sociales ha surgido, desde fines de los años 90, una novedosa dinámica de protesta y organización colectiva que, articulando demandas territoriales y medioambientales, se opone a una serie de proyectos de extracción de recursos naturales, sobre todo, aquellos ligados a la minería a gran escala y a cielo abierto. La conflictividad socio-ambiental se ha activado, principalmente, en Guatemala, a lo largo de la cordillera de los Andes (Ecuador, Perú, Chile) y en Argentina. Organizaciones campesinas e indígenas, articuladas con ONG ecologistas en el nivel nacional y global, han esbozado así diversas narrativas que cuestionan los modelos de desarrollo depredadores de la naturaleza, y ajenos a los

390 Avritzer, Leonardo (2007) “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação”. En: *DADOS, Revista de Ciências Sociais*. Vol. 50. No. 3. Río de Janeiro, Brasil, pp. 443 a 464 y Urbinati, Nadia (2000) “Representation as advocacy: A Study of Democratic Deliberation”. En: *Political Theory*. Vol. 28. No. 6, pp. 758-786.

estilos de vida de las comunidades locales. Nuevas arenas de debate y disputa política se han abierto, además, en torno a la puesta en marcha de sofisticados mecanismos de desposesión (bio-piratería, transgénicos) de formas culturales, saberes locales y cultivos tradicionales en específicos territorios.³⁹¹ La protesta ambiental se despliega en diversas escalas espaciales (local-nacional-global) y procura colocarse así en el mismo nivel de generalidad e influencia políticas que el que surge de las alianzas entre Estados y transnacionales a la hora de emprender grandes proyectos de explotación de materia prima. La cuestión ambiental será en la próxima década, sin duda, uno de los ejes nodales de la agenda investigativa de las ciencias sociales respecto a las nuevas formas de organización y resistencia de la sociedad civil en América Latina.

Reconocer el carácter crítico y antagónico de diversos segmentos de la sociedad civil no supone, sin embargo, admitir que las agendas de acción colectiva *prioritariamente* centradas en la confrontación ‘con y hacia’ el Estado se sitúan aún en el centro de sus estrategias de movilización pública. Asistiríamos, más bien, a un proceso en que las organizaciones sociales tienden a ser más cooperativas, conciliadoras y pragmáticas en su relación con las distintas agencias estatales. La resonancia de los paradigmas de la democracia y/o la gestión pública participativas y de la gobernanza se asienta, en parte, en este cambio en las estrategias societales de influencia política. Algunos autores plantean que ello obedece a cambios en la cultura política de las sociedades latinoamericanas ahora más propensas a la colaboración pública ‘con’, y a la participación social ‘en’, el Estado.³⁹² Para otros se trata más bien de un momento de des-radicalización de los movimientos sociales que ahora buscarían –incluso si recurren a repertorios de protesta– cambios localizados y específicos de la agenda pública.³⁹³ El progresivo aprendizaje social –en contextos democráticos– del real funcionamiento de las políticas públicas inyectaría, en cualquier caso, mayores niveles de realismo político a las OSC y explicaría el

391 Svampa, Maristella, Bottaro, Lorena y Sola, Marian (2009) “La problemática de la minería metalífera a cielo abierto: modelo de desarrollo, territorio y discursos dominantes”. En: Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta. Eds. *Minería transnacional, narrativas de desarrollo y resistencias sociales*. Biblos, Buenos Aires, Argentina, pp. 29-50.

392 Lazarte, Jorge (2002) “Crisis de los partidos o crisis de la política”. En: Foro del Desarrollo. *La fuerza de las ideas. Perspectivas y temas para el debate sobre la Bolivia del futuro*. Banco Mundial/ FES/ Ildis/ Instituto Prisma, La Paz, Bolivia y Avritzer, Leonardo, *Democracy and the public space in Latin America*, op. cit.

393 Ibarra, Pedro y De la Peña, Alberto (2004) *De la confrontación militante a la cooperación pragmática*. Catarata, Madrid, España.

declive de sus discursos totalizadores sobre la política. No se sostiene entonces el supuesto de que, durante este ciclo, la participación reivindicativa o ‘extra-institucional’ habría predominado sobre las formas regulares, cooperativas y más o menos institucionalizadas de interacción Estado-sociedad.

En el marco de un mayor pragmatismo de las organizaciones sociales, otra novedad en la configuración de la sociedad civil apunta a la progresiva profesionalización de sus activistas y militantes. Las actividades organizativas no están ya radicalmente separadas de la reproducción económica de sus miembros como en años anteriores. El rol del financiamiento de las ONGs y la cooperación internacional ha sido clave en este nivel. Las asociaciones se tornan, así, más complejas y diferenciadas en términos funcionales y administrativos. Al mismo tiempo, ello facilita el desarrollo de específicas destrezas políticas (negociación, *lobby*, deliberación, publicidad, etc.) y técnicas que les permite interactuar con agentes gubernamentales y privados en una amplia variedad de temas. Empieza a desafiarse así, con mayor consistencia, la definición ‘top-down’ de las decisiones públicas, donde burócratas y técnicos tienen el monopolio intelectual del discurso y de las competencias para la gestión pública, y a crearse una suerte de ‘contra-experticia civil’ –‘saberes ciudadanos o saberes profanos’– en que las experiencias y los conocimientos de militantes, usuarios y ciudadanos disputan la construcción y definición de la agenda pública.

Desde otra perspectiva, otro de los cambios importantes de la sociedad civil en la región concierne a una cierta incorporación de un discurso de responsabilidad social en las elites económicas y sociales. De ahí proviene una cierta modernización de la filantropía y el declive relativo de los tradicionales mecanismos de beneficencia y caridad social. En las últimas décadas se observa, en efecto, un crecimiento y diversificación de las actividades filantrópicas, “lo que aumenta significativamente el volumen de contribuciones a distintas organizaciones de la sociedad civil.”³⁹⁴ La modernización de las prácticas filantrópicas obedecería tanto a las presiones redistributivas sobre las elites –habida cuenta de la gran concentración de riqueza en la región– como al contagio de un cierto discurso de fundaciones y empresas privadas transnacionales que insisten en la responsabilidad social del empresario como parte de su compromiso cívico con la sociedad donde desarrolla sus actividades. Conviven aquí, no obstante, prácticas asistencialistas de desarrollo social con esquemas de intervención gerenciales, más ocupadas con conquistar la legitimidad

394 Panfichi, Aldo, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, op. cit. p. 29.

pública de los donantes, que en desplegar efectivas estrategias de protección social y de empoderamiento de los más débiles. La expansión de la filantropía empresarial ha convivido, así, con la consolidación del proyecto neoliberal y, muchas veces, se ha decantado como una suerte de “respuesta preventiva 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.”³⁹⁵

De todo lo anterior resalta la necesidad de no pensar a la sociedad civil como una constelación homogénea y unidimensional. Tampoco cabe atribuirle un potencial esencialmente virtuoso y democratizador. En su seno coexisten actores, redes y tendencias asociativas de distinto signo, diversos propósitos políticos y diferenciados mecanismos organizativos y formas de incidir en la vida pública. Su evolución, sin embargo, está muy marcada por los diferentes contextos históricos y políticos y, antes que nada, por los modos en que se configura su interacción con los distintos segmentos de la institucionalidad estatal. Por ello, en los aparatados que siguen, se procura observar por un lado la dinámica participativa en el contexto de los procesos de des-estatización de los años 90 y, por otro, su despliegue en el marco de la constelación de políticas post-neoliberales dibujadas en diversos países de la región.

Neoliberalismo y participación: ¿convergencia perversa?

La desestatización de la economía supuso políticas de adelgazamiento burocrático, desconcentración administrativa, descentralización, privatización de empresas públicas y terciarización de servicios que, de un modo u otro, invocaban una mayor presencia de actores “públicos no estatales”, “agentes del mercado”, u organizaciones civiles. El “Consenso de Santiago” (1999), muy influenciado por los postulados de la economía neo-institucional promulgó, así, la continuidad de la agenda liberalizadora con un mayor énfasis en la transformación de los esquemas institucionales de intervención gubernamental. Estas reformas insistieron en que una sociedad civil fuerte y proactiva es compatible con la promoción de una reducida intervención estatal bajo una arquitectura institucional flexible, transparente y apta para rendir cuentas

395 Dagnino, Evelina, Panfichi, Aldo y Olvera, Alberto, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, op. cit. p. 35.

y ser controlada por la ciudadanía. Bajo tal perspectiva se sucedieron una serie de programas de reforma del Estado, de modernización institucional de la gestión pública, de ingeniería electoral, de apoyo al fortalecimiento de los partidos, de gestión participativa, etc., amparados y financiados por la cooperación internacional y conducidos por equipos técnicos con amplios márgenes de autonomía en el procesamiento de las reformas.

Se marcó así el contexto para una paradójica convergencia entre la renovada actividad pública de diversos movimientos sociales, otros segmentos de la sociedad civil y el llamamiento a la participación ciudadana en el marco de un proceso de reforma estatal de signo neoconservador³⁹⁶. Tal confluencia ha sido interpretada de formas en extremo opuestas por la literatura especializada.

Cunnil Grau ha planteado la idea de una suerte de convergencia entre estrategias comunes, del Estado y la sociedad, que aportaría a la reconstrucción de la esfera pública, a la emergencia de actores no estatales, y a la democratización de las sociedades de la región.³⁹⁷ Dagnino en una visión por completo opuesta, plantea el problema como una “perversa confluencia” entre el proyecto democrático de reconstrucción de la participación social y la versión instrumentalizada, despolitizante e individualista que ofrece el proyecto neoliberal a la participación social, cuando la sitúa como parte de la privatización y la descentralización del Estado.³⁹⁸ Tarso Genro plantea, por su parte, que en el caso brasileño los procesos de participación popular constituyen una suerte de “muro de contención” a los imperativos privatizadores y des-estatizantes de la política contemporánea en la medida que relegitiman la acción política,

396 Luego de las movilizaciones sociales de las democracias occidentales en los años sesenta y setenta, el pensamiento neoconservador diseñó una serie de reformas para contener tal ‘furor’ democrático. Se trataba de evitar la politización de las demandas sociales (por lo que su procesamiento se trasladó del Estado al mercado), desplazar la movilización social hacia el voto y fijar el poder decisorio en unas élites dirigentes seleccionadas cada tanto. Los enfoques de la democracia asociados al imperativo de la gobernabilidad bebieron de tales tesis a lo largo de los años 90.

397 Cunnil Grau, Nuria (1999) “¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración pública? Retos de las reformas de segunda generación”. En: *Revista Nueva Sociedad No. 160*, marzo-abril. FES, Caracas, Venezuela, pp. 67-88.

398 Dagnino, Evelina, *Sociedade civil e espaços publicos no Brasil.*, op. cit.

y buscan otros nexos con la acción afirmativa del Estado.³⁹⁹ En el mismo sentido, R. Pont e Y. Sintomer y M. Grun sugieren que, precisamente, es en el debilitamiento del Estado que se han abierto los espacios necesarios para que las organizaciones sociales ejerzan sus derechos de participación y busquen mayor protagonismo dentro de las arenas estatales.⁴⁰⁰

El debate desatado en Bolivia respecto a los sentidos y efectos de la Ley de Participación Popular (LPP) expedida en 1994 por el Gobierno conservador de Gonzalo Sánchez de Lozada, ilustra estas tensiones y permite plantear respuestas quizás menos dicotómicas con respecto a los sentidos y efectos de la participación social en el ciclo neoliberal.

Recuadro 1

La ley de participación popular en Bolivia (LPP)

La particularidad del caso boliviano reside en que, desde 1993, el contundente paquete de reformas estructurales se complementó con leyes destinadas a modificar también las bases sociales de la democracia y la gestión gubernamental por medio de la invocación a la participación social.

Tres líneas de reforma enmarcan, en efecto, el impulso de la política participativa en Bolivia: a) El Decreto supremo 21.060, así como de la Ley de Capitalización, procuraron la apertura del sistema económico al capital internacional y un particular modelo de privatizaciones; b) Un conjunto de normas relativas a la consolidación institucional de los principales poderes del Estado (reforma judicial, reforma electoral, etc.); c) Las reformas de carácter ‘social’ entre las que se destacan la LPP y la Reforma Educativa.

El Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada fue así el primero en delinear una estrategia global de afianzamiento de la política neoliberal en

399 Genro, Tarso (1999) *O futuro por armar. Democracia e Socialismo na era globalitária*. Vozes, Petrópolis, Brasil.

400 Pont, Raúl (2000) *Democracia, participación y ciudadanía*. Editorial Palmarinca, Porto Alegre, Brasil y Sintomer, Yves y Grun, Marion (2002) *Porto Alegre L'Espoir d'une autre démocratie*. La Découverte, París, Francia.

Bolivia. No se trataba, únicamente, de avanzar en la agenda de desregulación, privatización y liberalización de la economía, sino de crear el adecuado contexto político y social que las hiciera sostenibles en el tiempo. Se trataba de un conglomerado de reformas más o menos armónicas que vinculaban deliberadamente cambios económicos con medidas de corte social.⁴⁰¹

La LPP nació, en este marco, como una política gubernamental con escaso apoyo societal. Fue largamente sostenida por la cooperación internacional. A medida que el proceso avanzó, no obstante, fue ganando en legitimidad y conquistando el interés de múltiples sectores sociales. En el nivel de la gestión estatal, eran los antiguos militantes de partidos de izquierda y miembros y simpatizantes de los partidos y movimientos indígenas los que conducían su evolución. Ello no era de ningún modo extraño: el contenido ‘social’ que se atribuyó a la LPP dentro del más amplio paquete de reformas neoliberales explicaba e incentivaba la presencia (y la proveniencia) de tales funcionarios.⁴⁰²

El carácter ‘social’ de la LPP se reflejaba en sus dos objetivos fundamentales. Por un lado, se buscaba dar reconocimiento jurídico y derechos de participación local a las organizaciones sociales; y, por otro, se pretendía crear y dotar de una relativa autonomía de gestión a los municipios urbanos y rurales del país. Se trataba de una estrategia para institucionalizar al Estado-nación en el nivel local –donde nunca había llegado– mientras se incluía a sectores históricamente excluidos, en las regiones rurales del país, en el funcionamiento de nuevos circuitos del Estado. La LPP se concretaba, entonces, por la vía de un proceso de desconcentración administrativa hacia el nivel departamental (el nivel intermedio entre lo municipal y lo estatal) y de creación de 311 gobiernos municipales, con nuevas funciones normativas, ejecutivas y administrativas dentro de jurisdicciones territoriales que eran creaciones recientes (sobre todo a nivel rural).

En esta perspectiva, el Estado central transfería una serie de competencias y recursos⁴⁰³ a 311 municipios rurales, designados como ‘gobiernos

401 Ayo, Diego (1999) *Los desafíos de la participación popular*. Cebem, La Paz, Bolivia.

402 Barrios Suvelza, Franz (2005) *El discurso neoliberal boliviano y la crisis de sus científicos sociales*. El Juguete Rabioso, La Paz, Bolivia.

403 La ley 1.551 reguló la transferencia de recursos financieros del Estado central al nivel local; la distribución se produce de acuerdo al número de habitantes de

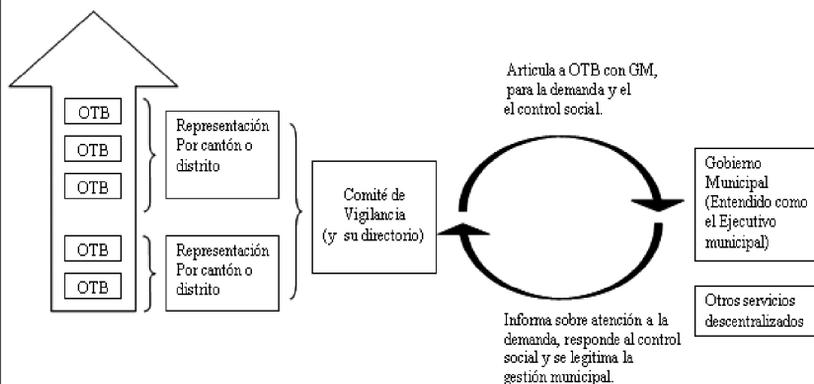
locales autónomos'. Tal nivel de autonomía político-administrativa se concretaba en cuatro nuevas regulaciones para los gobiernos municipales: a) son fruto de elecciones generales y libres; b) poseen el derecho a recaudar y manejar algunos impuestos y cuotas tributarias; c) tienen la obligación de planear y ejecutar trabajos administrativos y de infraestructura; y d) deben intervenir en la gestión y ejecución de proyectos comunales. Los dos últimos puntos deben desarrollarse con la inclusión de las organizaciones sociales de base (Planificación Municipal Participativa). La LPP combina, entonces, componentes directamente ligados a los procesos de descentralización político-administrativa, presentes en toda la región a lo largo de 1990, con reformas del proceso político por la vía de la participación social. Ambos niveles confluyen en el nivel municipal.

Los canales abiertos para la participación en el nivel municipal fueron dos: a) el reconocimiento jurídico a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), como facultadas para “proponer, solicitar, controlar y supervisar la ejecución de obras públicas y la entrega de servicios públicos de acuerdo con las necesidades de la comunidad en asuntos de educación, salud, deportes, saneamiento básico, riego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural” (LPP 1994, artículo 7°), y para “identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo...” (Artículo 8°.); y b) la creación de los Comités de Vigilancia (CV) como instancias legalmente reconocidas para servir de enlace entre el gobierno municipal y las OTB, en tareas concernientes al control y seguimiento de los recursos del gobierno municipal y del nivel de cumplimiento de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) aprobados por el Concejo Municipal.⁴⁰⁴

cada municipio. Era la primera vez en la historia republicana de Bolivia que las administraciones comunales tienen un presupuesto propio y, además, la facultad de captar impuestos comunales.

404 Blackburn, James (2003) “Un análisis de la planificación municipal participativa en Sucre”. En: *Nuevos Actores Sociales* (II). PNUD/ Plural, La Paz, Bolivia y Strobele-Gregor, Juliana (1999) “Ley de Participación Popular y movimiento popular en Bolivia”. En: Hengstenberg, Peter et al. Eds. *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. FES-Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

Gráfico N.º 1
Esquema de la articulación de las OTB mediante el CV



Fuente: Maydana, Raúl (2004). "El comité de vigilancia, la participación y el control social en el modelo municipalista de descentralización del Estado boliviano". En: *Municipalización: diagnóstico de una década*. Tomo II. Usaid/FES-ILDIS, Plural, La Paz, Bolivia.

El carácter municipalista y el énfasis en la dimensión territorial del proceso supuso, desde un inicio, un abierto distanciamiento de la izquierda, de los sectores cercanos al corporativismo sindical (centrado en la Central Obrera Boliviana) e indígena con respecto a la LPP. Ante sus ojos, la LPP aparecía como un mecanismo para bloquear la acción de las organizaciones 'funcionales' y centrar las vías de participación en organizaciones territoriales que debían, además, ajustarse a las iniciativas de los partidos políticos –únicos habilitados para competir por el poder municipal y a la nueva geografía administrativa diseñada por el Estado, para dar viabilidad a la Ley⁴⁰⁵ Se insistía, además, en los efectos desmovilizadores que la LPP había tenido sobre las estructuras campesinas y en los nuevos modos de control de las políticas comunales ancestrales: una suerte de 'etnofagia

405 García Linera, Álvaro, Gutiérrez, Raquel, et. al. (2001) *Tiempos de rebelión*. La Comuna/Muela del Diablo, La Paz, Bolivia, pp. 16-17.

estatal', en los términos de Patzi,⁴⁰⁶ en que las dinámicas indígenas eran subsumidas por los modos occidentales de acción política⁴⁰⁷.

Los autores citados, Álvaro García Linera y Félix Patzi, son, respectivamente, el actual Vicepresidente y el primer indígena que Evo Morales nombró como Ministro de Educación. Sus críticas a la LPP condensan el Estado de ánimo dominante en gran parte de la izquierda y del movimiento social durante 1990. La LPP era vista, básicamente, como “un arma contra el movimiento popular”. Santos Ramírez, uno de los más importantes dirigentes del Movimiento al Socialismo (MAS) y alto funcionario gubernamental en los primeros años de gestión de Evo Morales, señalaba al respecto:

“Lo que ha hecho la LPP es que los indígenas de nuestro municipios obligadamente teníamos que ir a algún partido de la derecha para poder acceder al gobierno de un municipio. Pero hay algo más grave – y yo estoy con la ley aquí en la mano [la muestra] –, dicha ley desconoce la organización sindical, desconoce la organización indígena campesina. La ley dice expresamente: “Te voy a reconocer siempre y cuando seas una Organización Territorial de Base.” Entonces, el objetivo político de la Ley de participación popular **era liquidar al movimiento sindical en Bolivia y al movimiento indígena**. Después, hubo un gran conflicto, la confederación de campesinos reaccionó y logró que reconocieran a los sindicatos, a las autoridades originarias, sean campesinas o indígenas, pero eso fue posterior a la ley”.⁴⁰⁸ [Destacado no es del original]

406 Patzi, Felix (2000) “Etnofagia estatal. Vaciamiento ideológico comunal y nuevos modos de dominación estatal: Análisis de la Ley de Participación Popular”. En: *Revista de Sociología*, Temas Sociales, No. 21. Umsa, La Paz, Bolivia, pp. 115-140.

407 La LPP también tuvo como blanco manifiesto –y como uno de sus principales críticos- a las organizaciones cívicas departamentales que propugnaban, en su lugar, un tipo de descentralización sostenida en el nivel intermedio de la organización estatal: los departamentos.

408 Harnecker, Marta y Fuentes, Federico (2008) *MAS-IPSP de Bolivia: instrumento político que surge de los movimientos sociales*. Entrevista colectiva con Santos Ramírez, Lino Villca, Isabel Ortega y Alejandro Colanzi. Entrevistas individuales a L. Zurita, Antonio Peredo, Ramiro Llanos y Rafael Puente, p. 66. Disponible en: www.rebellion.org

Con el avance del proceso, sin embargo, más actores sociales –sobre todo las organizaciones indígenas y campesinas, así como las juntas vecinales– buscaron implicarse en la política municipal: sólo hasta finales de 1995, dos tercios de 20.000 organizaciones de base en el país habían solicitado su reconocimiento como OTB. La implicación en el proceso era más nítida en el oriente boliviano que en la región occidental donde predominan las organizaciones quichuas y aymaras, normalmente más politizadas e ideológicas. Otros militantes del MAS y de otras organizaciones populares reconocen esta evolución:

“Si bien es cierto que en los hechos no se reconoce a las organizaciones con nombre y apellido, se habla de las OTBs. Pero también hay un proceso de adecuación de las organizaciones a las OTBs, en algunos casos. En otros, se da la situación de que dirigentes de organizaciones indígenas o campesinas se lanzan a ser candidatos y copan municipios. Esos municipios ya no estaban a la orden de las oligarquías, sino a disposición del movimiento popular... Siempre digo: “El instrumento es simplemente un instrumento y el resultado que se obtenga con él depende de con qué mano se le maneje”...

La Ley de participación popular fue un instrumento del neoliberalismo, era parte de las imposiciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario, y terminó favoreciendo al movimiento popular”.⁴⁰⁹ [Destacado no es del original]

La LPP se inscribía entonces en el marco de un proceso de descentralización que, aunque procuraba debilitar al Estado central y al aparato productivo manejado por él, terminó por fortalecer los gobiernos locales y por generar incentivos para que las dinámicas asociativas, ancestrales y modernas –tal vez sin mucha convicción, pero con pragmatismo político– se impliquen en la disputa del poder local y accedan, a un conjunto de recursos públicos que fortalecerían al movimiento popular.

“Y de pocos municipios que había, sin límites territorial porque se circunscribían a ciertas urbes de capital de departamento o capital de provincia, Sánchez de Lozada, a partir de su operador, Carlos Hugo Molina -que venía del Partido Socialista y que estaba enfrentado a las oligarquías cruceñas en ese entonces, y había sido declarado enemigo de Santa Cruz- toma el concepto de participación popular, de una democracia de abajo hacia arriba, de democracia

409 *Ibíd.*, p. 70.

horizontal, que ya el movimiento popular y la izquierda en América Latina comenzaba a emplear en los años 1980. Y de cuarenta y piquito de municipios que había más o menos en Bolivia, se pasa a 327, y muchos de ellos rurales”.⁴¹⁰

“Hoy posiblemente el escenario está cambiando, porque de 327 municipios, tenemos unas 50 ó 60 alcaldías en este momento como MAS, como instrumento político. Pero lo que abre esas puertas no es la Ley de participación popular, sino el que tengamos ahora el instrumento político.”⁴¹¹

Al margen de la polémica sobre los específicos efectos de la LPP en el tejido asociativo y en los movimientos sociales bolivianos –¿desmovilización o expansión?– parece claro que las organizaciones comunales se implicaron en el proceso de gestión local, se extendieron los márgenes de democratización del poder local y que, aún en un contexto restrictivo para el movimiento popular, ello posibilitó una cierta acumulación de recursos políticos e institucionales que favorecerían la consolidación organizativa de campesinos e indígenas.

Aún si las intenciones de las elites neoconservadoras bolivianas en 1994 hubiesen sido las de contener la acción sindical y comunitaria popular, los efectos concretos de la LPP parecen haber sido, además, otros. En términos teóricos, ello implica que la apertura de espacios de participación social –cuando involucran una mínima redistribución de recursos y de real interacción Estado/sociedad– es un *proceso fundamentalmente contingente e incierto que ningún agente puede controlar a cabalidad y manipular de forma unidimensional según intereses predefinidos*.

Tendencias de la participación en escenarios post-neoliberales

Existe un cierto consenso interpretativo a la hora de ubicar a la crisis de la agenda del Consenso de Washington como una de las causas centrales del

410 *Ibíd.*, p. 70.

411 *Ibíd.*, p. 70.

arribo al poder de gobiernos de izquierdas en América del Sur.⁴¹² Existe mayor discusión, no obstante, a la hora de definir qué tipo de agenda pública han puesto en juego dichos nuevos gobiernos. Siguiendo exploraciones previas,⁴¹³ sostengo que la búsqueda y puesta en marcha de una constelación de ‘políticas post-neoliberales’ se sitúa en el corazón de los programas políticos, los dilemas estratégicos y los conflictos internos que los gobiernos progresistas han tenido una vez en el poder.

La crítica de los movimientos sociales -y de los partidos más a la izquierda del arco político brasileño- al poderoso gobierno brasileño de Lula da Silva, en vista del muy moderado giro de su agenda de política económica evidencia no sólo las fuertes contradicciones que marcan el accionar gubernamental de las fuerzas que aún se reconocen como parte de la tendencia, sino además las sólidas herencias y anclajes, institucionales y políticos, de la agenda neoliberal. Como en el Brasil, la capacidad de generación de respuestas alternativas de las izquierdas se ha abierto, en efecto, en los más o menos estrechos márgenes que deja el imperativo de lealtad a los equilibrios fiscales. Parece evidente, entonces, que tal cosa como el post-neoliberalismo, como lo indica la misma composición del neologismo, contendrá por algún tiempo más, y con intensidad diversa según los países, elementos del modelo neoliberal que se verá adaptado o transformado por líneas heterodoxas de desarrollo socio-económico.

Recuadro 2

Una constelación de políticas “posneoliberales”

Admitir que (aún) no existe una ruta homogénea y/o un modelo comprensivo alternativo al postulado por el Consenso de Washington, vuelve pertinente la sugerencia analítica de los editores de *‘La Nueva Izquierda en*

412 Saint-Upéry, Marc (2007) *Le rêve de Bolívar. Les défis des gauches latinoaméricaines*. La Découverte, París, Francia y Rodríguez Garavito, César, Barrett, Patrick y Chávez, Daniel, *La nueva izquierda en América Latina*, op. cit.

413 Ramírez Gallegos, Franklin, “Mucho más que dos izquierdas”, op. cit., pp. 30-44 y Ramírez Gallegos, Franklin (2007). “Posneoliberalismo y neodesarrollismo: ¿Las nuevas coordenadas de acción política en la izquierda latinoamericana?” En: *Revista La Tendencia*, No. 6. ILDIS, Quito, Ecuador, pp. 91-99.

América Latina' (2005)⁴¹⁴ – Rodríguez, Barret y Chavez – acerca de la pregunta por la *orientación* general de las políticas progresistas antes que por el destino al que conducirían. Tal interrogación extiende la mirada hacia un conjunto de políticas, programas y experimentos –ellos sí en pleno despliegue a nivel de los gobiernos locales y nacionales, gobernados por las izquierdas– que abrirían el camino hacia algo diverso del neoliberalismo y que parecen convergir con los valores que reconocen como suyos las fuerzas progresistas.

De entre tal plataforma de propuestas, es posible reconocer al menos cuatro elementos, con niveles de estructuración y congruencia diferenciados según cada país, que bien podrían a futuro confluír y combinarse efectivamente en un nuevo esquema de desarrollo social. Las teorías y modelos económicos no se cristalizan de un día para otro: el mismo neoliberalismo tomó más de tres décadas hasta tomar la forma de una agenda comprehensiva hacia mediados de los años setenta⁴¹⁵.

En primer lugar, asistimos al arranque de una etapa de difuso y progresivo retorno neo-desarrollista de la acción estatal. La recuperación de la inversión estatal en la infraestructura material y financiera de sectores estratégicos para el crecimiento se articula con el intento de reestablecer las capacidades de redistribución, regulación y planificación del Estado. Ello supone una ruptura cognitiva y política con los defensores del CW y ha relanzado al debate algunas tesis de las escuelas locales del pensamiento económico vigentes en el período desarrollista. Más allá del nuevo protagonismo estatal, sin embargo, estarán en juego las modalidades de acción pública y la innovación de los dispositivos para su gestión política.

Un segundo nivel alude al énfasis en “lo social” en las políticas estatales. Por los criterios de no condicionalidad de los derechos, de coherencia en la arquitectura de las intervenciones, de eficacia administrativa y de cobertura geográfica, los programas puestos en marcha por el gobier-

414 Rodríguez Garavito, César, Barrett, Patrick y Chávez, Daniel, *La nueva izquierda en América Latina*, op. cit. El libro analiza los casos de Brasil, Venezuela, Argentina, México, Bolivia, Ecuador, Colombia y Uruguay. Sintomáticamente, no toca el caso chileno.

415 Ver Munck, Ronaldo (2003) “Neoliberalism, necessitarianism, and Alternatives in Latin America. There is no Alternative (TINA)?” En: *Third World Quarterly*. Vol. 24. No. 3, pp. 495-511.

no de Brasil, aparecen como los más promisorios⁴¹⁶. Destacan, además, el énfasis de los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia en colocar los temas de la salud y la educación como problemas que requieren respuestas universales, y dar prioridad absoluta a la reorientación del gasto social hacia los sectores más pobres de sus países. La decisión inicial del Presidente Kirchner de anteponer la agenda social al pago de la deuda a los acreedores internacionales, y el eficiente esfuerzo del gobierno chileno por combatir la pobreza y reducir las desigualdades en su país, son también señales del retorno de lo social al primer plano. Aunque muchos críticos ven a este conjunto de programas como una forma de “clientelismo de izquierda” que no alcanza a revertir la gravedad de los problemas sociales, no cabe olvidar que se trata de un complejo proceso de reinversión de prioridades públicas y de reconstitución de unas competencias estatales que habían sido des-constituidas desde 1990 bajo la creencia que la política redistributiva afectaba a la inversión y al ahorro.

Un tercer elemento tiene que ver con la búsqueda de una inserción regional soberana en el contexto global. Cabe mencionar, al respecto, al menos cuatro elementos. Los nuevos gobiernos de izquierda, bajo el zigzagante liderazgo de Brasil, a) han avanzado iniciativas políticas en abierta contradicción con las influyentes instituciones financieras multilaterales y específicas empresas transnacionales (Ecuador, Bolivia, Argentina, Venezuela); b) han conducido una política exterior dinámica y multilateral que les ha permitido marcar distancia con algunas de las directrices hegemónicas de la política norteamericana en la región (ALBA, UNASUR); c) han elevado la prioridad de los procesos de integración regional e institucional (MERCOSUR, UNASUR, Comunidad Sudamericana de Naciones, ALBA) con una agenda geopolítica que busca superar el carácter estrictamente comercial de los acuerdos previos –de ahí, por ejemplo, la decisión de lanzar un Banco del Sur para el financiamiento autónomo de iniciativas de desarrollo regional; y d) han emprendido im-

416 Según el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil registra hoy el menor índice de desigualdad social de los últimos 30 años. Entre 2001 y 2004, las diferencias de renta cayeron 4%, es decir, la renta de la población pobre creció más rápidamente que la de los estratos más favorecidos. Ello se debería, básicamente, al fortalecimiento de la red de protección social –con los programas Bolsa Familia y *Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil*–, a la expansión educacional y a la reducción de las diferencias salariales entre el interior y la capital de los Estados. Ver Saint-Upéry, Marc, *Le rêve de Bolívar. Les défis des gauches latinoaméricaines*, op. cit.

portantes proyectos de inversión conjunta en sectores económicos de alto impacto regional y nacional (gaseoductos, refinería, nuevas energías).

Un cuarto elemento a resaltar alude al fomento de una serie de experimentos de cooperación económica entre el sector público y el sector asociativo (movimientos sociales, organizaciones locales) en procura de nuevas formas de control de las unidades productivas. Un ejemplo ilustrativo es el de las empresas ‘recuperadas’ por los trabajadores y movimientos ‘piqueteros’ tras la masiva recesión argentina del 2001. Se menciona también el caso de la Coordinadora por el Agua en Cochabamba y su experiencia de gestión comunitaria del agua. Aunque en la mayoría de casos los recursos bajo su control son exigüos y no parece que puedan tener un alto impacto económico, ellos anticipan un régimen de propiedad y de gestión mixto/cooperativo cuyo estímulo ya ha sido previsto en las Constituciones andinas y en los planes económicos venezolanos.⁴¹⁷

Si el proceso de cambio político al que asiste buena parte de la región está signado por la puesta en marcha de un heterogéneo conjunto de políticas post-neoliberales, en el marco de un activo retorno de la acción estatal al primer plano de la política pública, cabe preguntarse por el lugar que tendrían las diversas dinámicas de participación social en la reorientación del proceso político y por los nuevos nexos que podría entablar con el Estado. Si, como se ha documentado en páginas anteriores, el ciclo neoliberal contribuyó a la fragmentación y desmovilización del campo de las organizaciones clasistas y empleó mecanismos de participación social que se inscribieron de modo marginal y periférico en el proceso político, ¿qué peso puede adquirir (ha adquirido) la participación de las diversas organizaciones de la sociedad civil en el nuevo ciclo político que parece vivir la región?, ¿qué organizaciones sociales y esquemas participativos primarán en el marco de la constelación post-neoliberal?

417 Lander, Edgardo (2005) “Izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela”. En: Rodríguez Garavito, César, Barrett, Patrick y Chávez, Daniel. Eds. *La nueva izquierda en América Latina*. Norma, Bogotá, Colombia.

A fin de ensayar una lectura sobre las tendencias participativas de las organizaciones sociales en el contexto de reconstitución del Estado y de lanzamiento de una agenda post-neoliberal es pertinente trazar: a) una clasificación que las sitúe, prioritariamente, en función de los nexos y modos de concebir su relación con el Estado. Con estos ‘esquemas de participación social’ en mente, será posible, b) proyectar hacia futuro el lugar que las diversas modalidades participativas ocuparían según cómo en cada país se resuelve el nuevo rol y las nuevas modalidades estatales en la regulación económica y la coordinación de lo social. Las nuevas competencias estatales serán pensadas a partir de modelos político-económicos que se (re)construyen en relación a los márgenes de innovación y distancia con el, debilitado pero aún vigente, modelo neoliberal.

Esquemas de participación social

La revisión de la bibliografía reciente permite plantear una clasificación en extremo simple sobre el tipo de organizaciones sociales y el tipo de vínculos que establecen, en términos generales, con el Estado. Se trata de distinguir las organizaciones sociales según las disposiciones y mecanismos con que configuran su relación con los Estados nacionales. Siguiendo un continuo de opciones que van desde la “pura confrontación” a la “abierto colaboración” de la sociedad con el Estado, y de la “diferenciación funcional”, entre una y otro, a la “integración estratégica” (interfaces) entre ambos niveles, es posible sugerir la existencia de cuatro esquemas de organización y participación social presentes, en diversos grados, en los distintos países de la región.

Tipo 1. Organizaciones de la sociedad civil versus Estado

Se trata de la acción de los movimientos sociales de carácter prioritariamente reivindicativo, con mucha experiencia en el empleo e innovación de repertorios de protesta y crítica a la acción estatal y alta preocupación por su autonomía organizativa. El zapatismo mexicano y las organizaciones indígenas de los países andinos aparecen como casos ilustrativos de tal tendencia. A ellos pueden sumarse algunos colectivos piqueteros argentinos y los nuevos movimientos neo-anarquistas por “otra globalización” donde militan miles de jóvenes. Entre unos y otros existe, no obstante, una importante diferencia: mientras que los movimientos indígenas reclaman contra el repliegue del Es-

tado y por una efectiva ampliación de sus derechos sociales (colectivos) así como por el acceso a los bienes públicos que aquel puede proveerles, los segundos están directamente implicados con una ‘moral militante anti-estatal’ que les asegure amplios márgenes de autonomía organizativa y capacidades de autogestión. En este segmento se puede encontrar, además, un extendido discurso anti-capitalista. En cualquier caso, sus agendas de lucha se centran en la defensa de los derechos de los más desfavorecidos, y en temas de medio ambiente, identidad, territorio, y soberanía. Suelen recurrir a una activa *política de foros públicos* -muchas veces canalizados por Internet- en que tratan de presentar sus agendas ante la opinión pública global. Se puede ubicar en este nivel, por otro lado, a algunas experiencias de auto-ayuda, economía solidaria y de gestión comunitaria de proyectos sociales. Se localizan tanto a nivel nacional como en lo regional y local. Tienen sólidos vínculos transnacionales. Se observa una alta politización y un intenso trabajo ideológico.

Tipo 2. Organizaciones de la sociedad civil y Estado:

Se hace referencia a aquellas organizaciones que, sin entrar en directa confrontación con el Estado, postulan un tipo de acción ciudadana que traza claros límites con su intervención y que desconfían altamente de las virtudes estatales. Tales organizaciones crecieron significativamente en toda la región y, de modo particular, en los países que más redujeron el rol del Estado (Chile, Argentina, Perú, El Salvador). La impregnación del discurso liberal que diferencia claramente las actividades estatales de las tareas de la sociedad civil es clara: el Estado debe auto-limitarse de manera creciente y abrir el juego a mayores márgenes de libertad e iniciativa de los ciudadanos y las organizaciones cívicas. Se trata de una estrategia de diferenciación funcional y de contención de los avances estatales. Dicho discurso exaltó con fuerza el papel fundamental de las ONG en el nuevo modelo de desarrollo. Existe, además, una visión mercantilista y gerencialista, que se sintoniza con el proceso de reducción estatal, terciarización, y privatización de servicios públicos. Destacan, entonces, las instituciones filantrópicas, las ONG centradas en la gestión de proyectos y servicios públicos. Algunas iniciativas de auto-ayuda (comedores populares) para resolver problemas urgentes (desastres naturales) también pueden colocarse en este nivel, aunque suelen entablar nexos más duraderos, e incluso clientelares, con los gobiernos. Por otro lado, se ubican las nuevas fundaciones políticas y “campañas ciudadanas” en defensa de las libertades civiles y la vigencia del Estado de Derecho. Se consolida así una nueva sen-

sibilidad sobre temas relativos a la *social accountability*⁴¹⁸ de la democracia y sobre herramientas de acción legal provenientes del denominado “derecho de interés público”.⁴¹⁹ En general, su autonomía organizativa tiende a ser alta. Privilegian acciones voluntarias y directas, campañas públicas de solidaridad o denuncia, cooperación cívica bajo el amparo de los marcos legales vigentes (aunque en algunos casos recurren a la protesta directa) así como estrategias de *lobby* y negociación. Su agenda es en extremo amplia y se pueden mover tanto a nivel nacional como local.

Tipo 3. Organizaciones sociales con Estado: interfaces socio-estatales

Se trata de procesos organizativos y mecanismos de participación que entran en articulación con el Estado. En algunos casos (proyectos de cogestión), esta relación es débil y puntual y remite a acuerdos estratégicos para la administración de programas y recursos. En los otros (promoción del desarrollo, dispositivos participativos, redes públicas), la conexión con el Estado cobra particular relevancia para, tal es su agenda, mejorar las condiciones de vida de los excluidos, incidir en la toma de decisiones políticas, democratizar la política y ‘empoderar’ a los más débiles. Tales iniciativas están presentes en toda la región, aunque destacan los procesos del Brasil, de los países andinos y de Argentina en los años posteriores a la crisis (2001). Su visibilidad es menor en Centroamérica. Buscan democratizar la acción afirmativa de los Estados

418 Se trata de nuevos mecanismos de responsabilidad social y rendición de cuentas en los que los gobernados verifican y fiscalizan la acción de los gobernantes. El concepto de *accountability social*, empleado por C. Smulovitz y E. Peruzzotti, podría definirse como el mecanismo de control de las autoridades a través de las actividades de asociaciones de la sociedad civil, movimientos ciudadanos y medios de comunicación. Básicamente, se refiere a un conjunto de iniciativas por parte de los mencionados actores para demandar por la legalidad a las instituciones gubernamentales. Ver Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique (2000) “Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship”. Ponencia presentada en el seminario: *Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Estados Unidos, 8-9 de mayo de 2000.

419 De Piero, Sergio (2005) *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Paidós, Buenos Aires, Argentina.

por medio de un mayor protagonismo de las OSC. La participación social es vista, entonces, como un fin en sí mismo y se procura que atraviese todo el ciclo de las políticas públicas. El ideal republicano de la ciudadanía activa y la virtud cívica así como el énfasis en la generación de espacios de debate público sobre los asuntos de interés general se colocan como referentes normativos del rol de las organizaciones sociales en los procesos políticos. Se observa, así, una búsqueda por regular e institucionalizar la participación pública –siguiendo el modelo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre– de modo a evitar la cooptación y clientelización *desde arriba* y asegurar la sostenibilidad y la independencia de tales procesos. No siempre se logra tal objetivo. Se conoce que hasta 2005 existían en la región más o menos 1.200 municipios -de los 16.000 existentes- que han puesto en marcha presupuestos participativos. En el año 2000, solo se registraban 200 experiencias.⁴²⁰ Se han extendido también los procesos de planificación local participativa, las asambleas y concejos ciudadanos, los cabildos abiertos, y los foros y diálogos sectoriales (en temas como salud, educación, cultura, ambiente). Se registra también, en este nivel, una importante presencia de mecanismos indígenas de gestión política como asambleas, cabildos, organismos de decisión comunitaria articulados a los gobiernos locales.⁴²¹

La operación de “redes públicas mixtas” –donde colaboran entidades estatales y sociales, públicas y privadas– se perfila, por otro lado, como una modalidad de procesamiento de las políticas públicas de creciente importancia en la región. Las redes pueden asegurar mejores logros en la (auto) protección social y en la incidencia en la agenda pública, una vez que estimula partenariados entre múltiples tipos de actores. El trabajo de *networking* en las OSC ha cobrado así especial relevancia. No se descartan estrategias de lobby y negociación con las agencias estatales. “Saberes expertos” y “saberes profanos (locales)” tienden a confluir. La cuestión del conocimiento, la ciencia, y la tecnología juega un papel fundamental en el funcionamiento de las redes públicas (al igual que en los dispositivos participativos más institucionalizados). Se valora la ‘contra-experticia’ de militantes, usuarios, y actores locales. Aunque se trata de un problema aún poco estudiado en la región, algunos autores hablan

420 Cabannes, Yves (2006) “Les budgets participatifs en Amérique Latine”. En: *Revue Mouvements*, No. 47/48, setiembre-diciembre. La Découverte, París, Francia, pp. 128-139.

421 Ramírez Gallegos, Franklin (2001) *La política del desarrollo local. Innovación institucional, actores locales y participación en dos cantones indígenas del Ecuador*. PGU-Ciudad, Quito, Ecuador y Ramírez Gallegos, Franklin, “Dispositifs délibératifs pour le développement en Equateur,” op. cit.

ya de la “democracia técnica”.⁴²² El pluralismo político, la construcción concertada de agendas públicas y la resolución de conflictos pesan, además, en el funcionamiento de estas redes.

Tipo 4. Organizaciones sociales en el Estado

Se trata de procesos de inclusión de determinados actores sociales en el proceso político en su calidad de representantes de determinados grupos de interés organizados. Asociaciones, gremios y organizaciones comparten, así, espacios decisionales con agentes estatales y logran institucionalizar formas de concertación estables en específicas instancias de gestión pública. Los grupos de interés no solo articulan y transmiten demandas, sino tienen una participación institucionalizada que mayoritariamente les permite definir y ejecutar políticas públicas en los sectores sociales, económicos o culturales de su incumbencia. Para teóricos clásicos del corporativismo, como Ph. Schmitter, ello implica que, al margen de la composición y el peso de los actores representados, el rasgo fundamental del (neo)corporativismo es el de permitir la representación, únicamente, de sus “unidades constitutivas” (cuerpos colectivos, asociaciones, grupos de interés, gremios, etc.) y limitar la participación de la representatividad individual en vista de que solo las corporaciones son reconocidas por el Estado como instancias de intermediación. La dimensión corporativa de las modernas democracias en diversos puntos del globo ha sido vista, de modos contradictorios, ya sea como un elemento de democratización y participación social que integra la sociedad civil al sistema decisional, o como una distorsión del proceso político en que las demandas de los ciudadanos (individuos) son suplantadas por las de actores organizados.

La fuerza del corporativismo clásico (Estado-capital-trabajo) fue la de complementar el funcionamiento ‘individualista’ y ‘formal’ de la democracia representativa por medio de mecanismos que permitían a los individuos participar en las decisiones políticas por la vía de los grupos sociales a los cuales pertenecían. Estos mecanismos presuponían, sin embargo, el carácter estable y homogéneo de la identidad de los actores sociales. Este modelo corporativo entró en crisis y se fue agotando mientras decaía la legitimidad del Estado de Bienestar y la misma centralidad de las relaciones capital-trabajo sobre la que aquel se construyó. Progresivamente, emergieron nuevas formas corpo-

422 Callon Michel, Lascoumes, Pierre y Barthe, Yannick (2001) *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Seuil, París, Francia.

Cuadro 1

Figuras de la participación y la sociedad civil en América Latina

	Forma participativa	Actor social	Estrategia	Agenda
Sociedad vs. Estado	-Acción colectiva reivindicativa. -Foros públicos	-Movimientos y organizaciones sociales. -Asambleas -ONG	-Protesta, conflicto, antagonismo, movilización. -Autogestión, auto-convocatoria.	-Autonomía (territorios); alter-globalización, anti-capitalismo. -Derechos colectivos, medioambiente -Universalismo
	-Auto-ayuda	-Comunidades, barrios asociaciones. Iglesias, cooperativas	-Cooperación. -Demandas puntuales. -Solidaridad y ética de lo voluntario	-Necesidades básicas: vivienda, alimento -Desastres.
Sociedad y Estado*	-Filantropía	-Empresas, elites. -Iglesias. -Donantes, fundaciones, ONG, voluntarios, expertos.	-Asistencia directa (caridad). -Altruismo -Responsabilidad social.	-Particularismo. -Suplir necesidades básicas. -“Neo-beneficencia gerencial” -Desconfianza en Estado.
	-Rendición de cuentas -Observatorios Campanas	-ONG, fundaciones políticas. -Redes sociales. -Voluntarios	-Conflicto moderado, cooperación. -Acción legal. - <i>Advocacy</i> .	-Control democrático y rendición de cuentas -Defensa del Estado de derecho, libertades civiles. -Universalismo
	-Proyectos sociales	-ONG, fundaciones -Cooperación internacional -Voluntarios y expertos	-Cooperación. -Mecanismos de mercado. -Lobby. -Beneficencia experta, gerencialismo.	-Terciarización de servicios y políticas públicas. Investigación, capacitación. -“Nueva cuestión social”. -Sustitución del Estado. -Particularismo

	-Co-gestión de proyectos, servicios y programas	-ONG, fundaciones -Cooperación internacional -Agencias multilaterales -Expertos	-Cooperación. -Mecanismos de mercado. -Lobby. -Gerencialismo -Asociaciones público-privado	-Políticas públicas en educación, salud, cultura, vivienda. -Investigación, capacitación. -Modernización estatal. -“Nueva cuestión social” -Particularismo / universalismo.
	-Procesos de desarrollo, participación y promoción popular	-Org. de base, ONG -Iglesias, comunidades eclesiales -Movimientos sociales -Conexión con partidos de izquierda	-Cooperación-conflicto. -Educación popular. -Auto-gestión, poder comunal. -Empoderamiento popular.	-Justicia social, democratización ‘desde abajo’. Inclusión, igualdad, poder popular. -Derecho a la diferencia, desarrollo local, economía social. -Denuncia del mercado
	-Dispositivos participativos: -Presupuesto y planificación participativos -Asambleas -Redes públicas	-Ciudadanía activa, Movimientos sociales, asociaciones. -ONG, poderes locales. -Org. de base, locales -Asociaciones. -Mov. Sociales, ONG. -Cooperación internacional. -Universidades, expertos.	-Cooperación, conflicto pública. -Participación, deliberación pública. -Poder comunicativo -Democracia radical -Cooperación, concertación, negociación. -Lobby. -Modernización estatal.	-Igualdad política -Control popular, incidencia en toma de decisiones -Empoderamiento popular -Universalismo. -Republicanismo. -Mayor inclusión social en toma de decisiones. -Pluralismo asociativo -Universalismo, particularismo.
Sociedad en Estado	-Arreglos corporativos y neo-corporativos: consejos de política pública	-Grandes organizaciones colectivas: sindicatos, gremios, movimientos Sociales, ONG. -Empresarios.	-“Cooperación interesada”, conflicto. -Negociación y lobby. -Instituciones mixtas	-Concertación. -Regulación de conflicto -Nueva agenda pública -Particularismo.

* Las zonas grises aluden a las formas de participación social que pueden ser ubicadas en uno u otro tipo de conexión/distancia con el Estado.

rativas en las que se incluían a sectores sociales mayormente marginados en el funcionamiento ‘normal’ de la democracia representativa y que, por tanto, parecían merecer algún tipo de representación política. Emerge, así, un ‘neo-corporativismo’ de segunda generación, que extiende la representación por sectores sociales y más allá del campo económico (capital/trabajo), y que trata de tomar en cuenta la representación de ciertos grupos minoritarios o dominados.⁴²³ Puede provenir de intentos de regulación estatal de las relaciones sociales (corporativismo estatal) o puede ser el efecto de las mismas presiones sociales que amplían la agenda y la institucionalidad estatal (corporativismo societal). En el contexto de la liberalización de las economías y de la flexibilización de los mercados de trabajo a nivel global, se observa entonces que el neo-corporativismo se caracteriza, a la vez, por una pérdida de centralidad de las organizaciones ligadas al mundo obrero, por el protagonismo del empresariado y por la multiplicación de instancias con participación de nuevos sectores sociales (mujeres, ambientalistas, minorías étnicas, usuarios de servicios públicos, ONGs, etc.). En este último caso, pueden tomar la forma de Consejos gestores de políticas públicas en el nivel nacional o local. Algunos autores hablan al respecto de la necesidad de reconocer un “segundo circuito de la ciudadanía” para el mundo asociativo en el marco de la búsqueda por nuevas formas legítimas de representación democrática.⁴²⁴ La corporativización entraña sin embargo el riesgo de una baja autonomía organizativa, un desacoplamiento entre dirigencia y bases, (y entre la organización social y el conjunto de la sociedad) y puede conducir a la captura de ciertos segmentos del proceso político. Todo ello depende, en gran parte, de los niveles de democratización interna de las organizaciones sociales.⁴²⁵ Se registra una politización intensa y cierto trabajo ideológico. Tienen presencia, sobre todo, en el nivel nacional.

423 Sintomer, Yves y Grun, Marion, *Porto Alegre L'espoir d'une autre démocratie*, op. cit.

424 Ardití, Benjamin (2005) “El devenir-otro de la política: un archipiélago post-liberal”. En: Ardití, Benjamin. Ed. *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Anthropos, Barcelona, España, pp. 219-249; Luna, Matilde (2005) “Las redes de acción pública: ¿un nuevo circuito de la ciudadanía?” En: Ardití, Benjamin. Ed. *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Anthropos, Barcelona, España, pp. 107-143; y Schmitter, Philippe (2005) “Un posible esbozo de una democracia post-liberal”. En: Ardití, Benjamin. Ed. *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Anthropos, Barcelona, España.

425 Cohen, Joshua y Rogers, Joel. Eds. (1998) *Associations and Democracy*. The Real Utopias Project Vol 1. Verso, Londres, Inglaterra.

Una vez descrito estos cuatro esquemas de organización y participación social existentes en la región, es posible proyectar el lugar que cada uno de ellos podría ocupar en diversos escenarios ‘post’ -y ‘neo’- liberales en América Latina.

Rutas post-neoliberales y participación social

La pluralidad de actores y mecanismos participativos de las organizaciones sociales ‘redefinen a y son redefinidos por’ el espacio de la política y la acción estatal. La evolución particular de estos nexos dependerá de los modelos político-económicos -cuánto Estado/mercado y qué formas de intervención/regulación- y de la misma dinámica democrática -‘elitismo tecnocrático’ o ‘gobierno participativo’⁴²⁶ en cada uno de los países en que se desarrollan.

Si las hipótesis sobre el cambio de la agenda pública esbozadas en el anterior apartado del texto son más o menos pertinentes, la región tendería a una progresiva salida –más o menos intensa según cada país- del núcleo duro de la agenda del CW hacia esquemas de desarrollo en plena construcción. La crisis financiera del capitalismo global, del todo visible desde la debacle bursátil-inmobiliaria de fines del 2008, amplía las opciones para la concreción de tal escenario. El grado de distanciamiento con la agenda neoliberal estará atravesado, en cualquier caso, por el nivel y el tipo de presencia estatal en la planificación, la regulación económica, la redistribución de la riqueza social y la promoción del desarrollo nacional, y por el lugar que se asigne a las diversas modalidades de participación de las OSC en la orientación de tales procesos.

Con el acceso del eje Clinton-Blair al gobierno de dos de los países más poderosos del mundo se empezó a hablar del advenimiento del “social-liberalismo” (la tercera vía). Si bien este modelo tomaba cierta distancia con los postulados duros del neoliberalismo, sobre todo en relación al desmantelamiento de las instituciones del *Welfare-state*, no recuperaba tampoco las versiones social-demócratas más convencionales y convencidas de un papel fuerte del Estado central. El advenimiento de las izquierdas al poder en América del Sur ha supuesto un debate más o menos comparable acerca del nuevo rol del Estado y de sus específicas formas de intervención e interlocución con la ciudadanía. El mayor peso del Estado chileno en el combate a la pobreza

426 Fung, Archon y Olin Wright, Erick (2003) *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. The Real Utopias Project. Verso Press, Londres, Inglaterra.

y en la regulación de los mercados financieros, aún en medio de una gran apertura y liberalización económica, lo acerca a la idea social-liberal de un Estado pequeño y eficiente, pero con ciertas competencias para corregir la asignación de recursos puramente mediada por el mercado. Por otro lado, el fuerte peso del Estado venezolano en la regulación y en la activación de múltiples sectores económicos, así como en una decisiva redistribución de la riqueza social, lo acerca más a los ‘modelos desarrollistas’ (de cierta inspiración social-demócrata) que tuvo la región en los años 1950-1970. En ambos casos, no obstante, el rol de la sociedad civil es secundario o complementario al del Estado: elites políticas, burócratas y expertos toman decisiones en escasa consulta con las OSC y/o, si acaso, las incluyen en el momento de la planificación, la gestión o la evaluación de las políticas a nivel local. Desde diversas lecturas se considera, en este sentido, la emergencia de un tercer tipo de escenario post-neoliberal: el del “nuevo socialismo” o de los “gobiernos participativos con poder de decisión”⁴²⁷, en los que el poder público tiene un rol muy activo en la economía y en la sociedad pero, a diferencia del modelo (neo) desarrollista, incorpora con nitidez la dimensión de la participación social en la construcción e implementación de la agenda pública.

A la luz de los posibles modelos político-económicos post-neoliberales brevemente descritos líneas arriba⁴²⁸, en lo que sigue se bosqueja el lugar que ocuparían en ellos las diversas modalidades de participación y acción de ciudadanos y organizaciones sociales. Se privilegia el análisis de cinco modalidades de participación y organización de la sociedad civil: proyectos sociales, cogestión de proyectos y programas, procesos de desarrollo popular, dispositivos participativos, redes públicas, participación neo-corporativa. Todas ellas inciden, y con algún tipo de conexión con el Estado, en la gestión de problemas sociales, provisión de servicios o construcción de agendas públicas.

a) *El escenario neoliberal*: en este escenario, la tendencia dominante es la globalización neoliberal que puede articularse con mayores dosis de autoritarismo.

427 Se traduce así la noción de ‘empowered participatory governance’ desarrollada por A. Fung y E. Olin Wright. M.H Bacqué, H. Rey e Y. Sintomer usan, en el mismo sentido, la noción de ‘gobernanza participativa’. Ver Fung, Archon y Olin Wright, Erick, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, op. cit. y Bacqué, Marie-Helene, Rey, Henri y Sintomer, Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, op. cit.

428 Para el efecto se hace un uso libre de la tipología de modelos políticos presentada en el capítulo conclusivo de M.H Bacqué, H. Rey e Y. Sintomer (2005).

El desmantelamiento del Estado agudiza las desigualdades y el desempleo, así como eleva la probabilidad de refuerzo del aparato represivo. La legitimidad del sistema proviene de un cierto crecimiento económico, la defensa de valores tradicionales (la nación) y la “seguritización” de la agenda pública. A nivel global, la política norteamericana de la era Bush ha retomado elementos que remiten a esta descripción. En el nivel regional, el caso colombiano tiene una cercanía evidente en el marco del Plan Colombia, la reelección del Presidente conservador A. Uribe, y la prioridad de la política de seguridad democrática. Las organizaciones sociales concernidas en la gerencia de proyectos sociales para paliar los problemas de pobreza, y en ciertos acuerdos estratégicos de co-gestión de programas públicos con el Estado, pueden tener un margen de maniobra en este escenario. De igual modo, se pueden estimular los mecanismos de auto-ayuda, filantropía y ciertos procesos de desarrollo y promoción popular en zonas desfavorecidas y peligrosas donde a los pobres se les concederá el derecho a auto-gestionar su miseria. Los dispositivos participativos locales y las redes públicas serán en extremo marginales. Se refuerza el peso del neo-corporativismo empresarial como forma hegemónica de influencia societal en el Estado. El caso de los países centro-americanos (a excepción de Costa Rica), el de México, y el del Perú también se acercan a esta constelación.

b) El escenario social-liberal: en este cuadro el modelo neoliberal sigue dominando la escena política pero se combina con una fuerte modernización institucional del Estado, de la política y de la producción científica y tecnológica. El combate a las desigualdades, por medio de una acción más afirmativa del Estado, es más fuerte que en el escenario neoliberal. La legitimidad política del sistema se construye desde la vigencia de la institucionalidad democrática y la afirmación de ciertos valores modernos (igualdad de género, libertad sexual, autonomía individual, descentralización, eficiencia). En el plano de la política exterior hay un apego al multilateralismo y a la integración regional, así como al gobierno por redes. El eje Clinton-Blair es ilustrativo de tal cuadro. Múltiples organismos internacionales han empujado tal agenda en el hemisferio sur, así como en los países de Europa del Este, sobre todo luego del declive del CW. El caso chileno o costarricense podría ser ilustrativo de esta vía. Muchos situarían aquí también a Brasil y Uruguay (¿Perú?).

En este escenario se estimulan sobre todo los dispositivos participativos locales o temáticos, y la gobernanza en red en algunos ejes de la agenda pública en procura de mayor eficiencia y transparencia de las instituciones estatales y un mayor compromiso cívico de los ciudadanos. Los proyectos de co-gestión de servicios, y los proyectos gerencialistas pueden ser también de uso extenso en escalas territoriales micro-locales. Los procesos de desarrollo popular y los

dispositivos participativos más concernidos con la toma compartida de decisiones no serán, por el contrario, mayormente promovidos, pues dificultan la modernización administrativa. Las grandes decisiones e instituciones políticas permanecen lejos de las organizaciones de la sociedad civil.

c) *El escenario (neo) desarrollista*: en este marco, el Estado es relanzado al primer plano en la regulación económica, la planificación del desarrollo nacional y la redistribución social. En algunos casos, se contesta abiertamente la lógica del mercado en ciertos sectores económicos (la vía de las nacionalizaciones ha sido abierta en Venezuela, Bolivia), y en otros, se procura volver más competitivo al sector público, y no privatizar las agencias estatales (Brasil, Ecuador, Argentina, Uruguay). Aún en los casos de mayor desconfianza en el mercado, no obstante, se trata sobre todo de ganar márgenes de maniobra y control estatal sobre los dictados de las instituciones multilaterales, el capital financiero y los expertos económicos ortodoxos, y de propiciar una más justa redistribución de las ganancias entre lo público y lo privado. Se registran, entonces, tendencias ambiguas a la modernización del Estado, y un aumento de inversión en la infraestructura pública (puertos, carreteras), y la promoción productiva y financiera de sectores estratégicos. La legitimidad de tales sistemas reposa en la recuperación de un discurso “soberanista” (patriota y anti-estadounidense), en la defensa de la igualdad social y política de todos los ciudadanos (en especial, de los sectores subalternos) y, en el plano internacional, en la afirmación de la voluntad de integración regional y de un nítido multilateralismo. Los desafíos de incorporar la agenda ambiental en el marco de políticas desarrollistas aparecen, de modo nítido, en el corazón de las contradicciones que se abren en este escenario. Los conflictos socio-ambientales pueden erosionar la legitimidad social, a nivel de específicos territorios locales, de esta agenda.

La implicación directa de militantes y activistas sociales en el aparato gubernativo o en los procesos de gestión de la cuestión social (Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Brasil, Uruguay, Paraguay) tiende a ser estimulada. Ello iría en detrimento de la autonomía de las OSC. Aunque los procesos de desarrollo popular, la economía solidaria, los dispositivos participativos y las redes públicas son invocados recurrentemente en el proceso político, ellos corren el riesgo de ser cooptados por una conducción estatal paternalista donde el liderazgo político procura una conexión directa y sin mediaciones con la ciudadanía. La debilidad de las instituciones democráticas contribuye a tal situación. El caso venezolano ilustra bien esta tendencia.⁴²⁹ Una visión más moderna

429 Rodríguez, Juan Carlos y Lerner, Josh (2007) “¿Una nación de Democracia Participativa? Los Consejos Comunales y el Sistema Nacional de Planificación en Venezuela”. En: *Revista SIC*, No. 693, abril.

del Estado (Brasil) daría más margen de acción a los procesos participativos, sobre todo en el nivel local y en ciertos sectores de política pública (los consejos de salud), donde ya tienen una larga experiencia, a fin de ganar en eficacia administrativa y legitimidad política. Diversos arreglos neo-corporativos (social y empresarial) pueden ocupar importantes espacios de acción pública en este escenario. El peso del Estado y su lenta modernización, no obstante, constituyen un dique difícil de sobrepasar para una participación ciudadana efectiva. Existe también un margen de acción para proyectos de cogestión de servicios o programas sociales.

d) *El escenario del gobierno participativo con poder de decisión*: se trata de un escenario que empieza a emerger en el nivel local pero que puede ganar en importancia por la misma presencia de gobiernos progresistas sintonizados con el paradigma político de la participación. Implica, al igual que en el escenario anterior, una fuerte retorno estatal pero con una efectiva inserción de la participación ciudadana en el proceso político. Dicha participación abre el camino para un intenso protagonismo de los sectores más desfavorecidos y prefigura un proyecto de transformación social radical.⁴³⁰ El gobierno participativo entraña, a la vez, la presencia de fuertes movimientos sociales, tanto en cuestiones locales como en temas nacionales, y la institucionalización de los dispositivos participativos, a fin de que ganen en capacidad de influencia en las decisiones políticas. En esta perspectiva, se trata de promover la construcción del poder social definido como la capacidad de auto-movilización ciudadana para realizar voluntaria y autónomamente acciones colectivas cooperativas de distinto tipo.⁴³¹ El incremento de tal poder social colocaría a la sociedad civil como el eje que orienta el desenvolvimiento del Estado y el mercado. Ello diferencia

430 Bacqué, Marie-Helene, Rey, Henri y Sintomer, Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, op. cit.; Sousa Santos, Boaventura y Avritzer, Leonardo (2002) “Introdução: para ampliar o cânone democrático”. En: Sousa Santos, Boaventura. Org. *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Coleção Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos. Vol. 1. Civilização Brasileira/Record, Río de Janeiro, Brasil; Avritzer, Leonardo, *Democracy and the public space in Latin America*, op. cit.; Fung, Archon y Olin Wright, Erick, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, op. cit. y Olin Wright, Erick (2006) “Los puntos de la brújula. Hacia una alternativa socialista”. En: *New Left Review*, No. 41, noviembre-diciembre. Madrid, España, pp. 81-109.

431 Olin Wright, Erick, “Los puntos de la brújula. Hacia una alternativa socialista”. op. cit., pp. 81-109.

este escenario de aquellos que pugnan por visiones estatistas (el “socialismo real”) o mercado-céntricas (el neoliberalismo) de organización social.

El contrapeso al neoliberalismo global no es, entonces, un actor administrativo central (el Estado), sino una gobernanza en red en que se implica la sociedad civil organizada y que se soporta en nuevos procedimientos y equilibrios de poder en la toma de decisiones. Ello tiene, al mismo tiempo, efectivas consecuencias para una mayor justicia social. La vía de Porto Alegre ha sido durante años la que más se ha acercado a dicho modelo.⁴³² Las redes públicas, y los procesos de desarrollo y promoción popular acompañan este escenario. Es en América Latina donde tales experiencias se han desarrollado con mayor fuerza y complejidad. Los gobiernos participativos indígenas (Ecuador, México, Colombia, Bolivia), las instituciones de planificación local participativa (en casi todos los países), además de los presupuestos participativos (Brasil, Perú, y otros), incorporan a las capas más desfavorecidas de la población en la vida política y contribuyen a su progresivo empoderamiento. Puede haber espacio para tendencias y arreglos neocorporativos de base societal. La fragilidad de las instituciones representativas y la heterogeneidad estatal son el contexto propicio, en la región, para un elevado sentido de la innovación institucional y para la proyección de las organizaciones sociales hacia una gestión pública dirigida de ‘abajo hacia arriba’. Las recientes innovaciones constitucionales en los países andinos, que consolidan las bases de la democracia directa, reconocen formas comunitarias de democracia, otorgan el estatuto de ‘sujetos de la participación’ a colectivos, organizaciones, y pueblos (nacionalidades indígenas) -más allá de la primacía liberal en la figura de los derechos individuales- y plantean nuevos mecanismos de deliberación pública, participación y control popular a lo largo del ciclo de las políticas públicas, abren un mayor margen de probabilidad para la afirmación del poder social.

El acantonamiento de tales procesos en el nivel local constituye, sin embargo, el principal límite para la evolución de tal escenario. Es así que, en Brasil, el partido (PT) que puso en marcha el proceso de presupuesto participativo mejor logrado en el planeta,⁴³³ no fue capaz, una vez en el gobierno, de implantar procesos de gobierno participativa en la escala nacional. El Frente

432 Sintomer, Yves y Grun, Marion, *Porto Alegre L'espoir d'une autre démocratie*, op. cit. y Dagnino, Evelina, *Sociedade civil e espaços publicos no Brasil*, op. cit.

433 Fung, Archon y Olin Wright, Erick, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, op. cit.

Amplio uruguayo tampoco habría otorgado mayor centralidad a los procesos participativos que apuntaló en 1990 cuando era la fuerza gobernante a nivel municipal. Lo local no parece el radio de acción política adecuado como para contrabalancear los efectos excluyentes de la globalización neoliberal.

El escenario menos propicio para el desarrollo de la sociedad civil articula, por último, sustantivos niveles de autoritarismo político y social y endebles pautas de redistribución económica (Guatemala, ciertos estados mexicanos). La conjunción de tales variables abre la ocasión para un mercado capturado por intereses particulares (y muchas veces mafiosos), protegidos por la tutela de políticos altamente dispuestos a estabilizar su gobierno por la vía de la cooptación, el clientelismo, y la corrupción de una sociedad civil sin las garantías institucionales para protegerse y controlar a sus gobiernos, y sin los recursos mínimos para desarrollar dinámicas de organización autónoma.

Una combinación diversa de los mismos factores -‘autoritarismos redistributivos’ o ‘democracias regresivas’- tampoco constituye el escenario ideal para la actividad pública de las OSC: la falta de derechos civiles y políticos, o de recursos básicos para la subsistencia diaria, dificultan toda dinámica de acción colectiva y la vuelven altamente vulnerable y dependiente de los actores más poderosos. En tales escenarios queda, no obstante, el recurso a la protesta, la desobediencia civil y/o las emergentes estrategias de movilización disruptiva contra el poder instituido. Diversas sociedades latinoamericanas ya han hecho prueba de su disponibilidad para el uso de tales recursos.

En cualquier escenario, sin embargo, el reto de las organizaciones sociales y la sociedad civil está en lograr incidir de manera democrática, estable y transparente en las agendas de política pública de las diversas localidades, ciudades y países en las que se asientan, mientras buscan ampliar su influencia en la opinión pública y consolidar su misma base social (activistas/militantes). Su necesidad de mejor articulación social con otros agentes políticos (partidos y movimientos locales y transnacionales) y estatales, así como de una mayor calificación en cuestiones organizacionales y técnicas, son ámbitos que requieren de mayor promoción y acompañamiento, a fin de que ganen en poder social y en capacidad de defender y disputar sus derechos.