

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 40, Mayo 2011
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .58 F53
Vol. 15, Issue 2, May, 2011
Quito - Ecuador



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales
Número 40, mayo 2011
Quito-Ecuador

ISSN: 1390-1249 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC: H8 .S8 F53
(Vol. 15, Issue 2, May 2011)

Íconos, Revista de Ciencias Sociales es una publicación de Flacso-Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales – UNAM, México.

e-revist@, Plataforma Open Access de Revistas Científicas Españolas y Latinoamericanas – CSIC, España.

DIALNET – Universidad de la Rioja, España.

DOAJ, Directory of Open Access Journal – Lund University Libraries, Suecia.

FLACSO-Andes – FLACSO, Ecuador

Fuente Académica – EBSCO Information Service, Estados Unidos.

HAPI, Hispanic American Periodical Index – UCLA, Estados Unidos.

Informe Académico – Thompson Gale, Estados Unidos.

LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal - México

RedALyC, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe – UAEM, México.

Sociological Abstracts – CSA-ProQuest, Estados Unidos.

Ulrich's Periodical Directory – CSA-ProQuest, Estados Unidos.

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos*.

Todos los textos e imágenes incluidos en esta obra están registrados bajo la licencia Reconocimiento No-Comercial No-Obras Derivadas 3.0 de Creative Commons Ecuador (cc by-nc-nd). <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/ec/>

Director de Flacso-Ecuador: Adrián Bonilla

Director de Íconos: Mauro Cerbino

Editora de Íconos: María Pía Vera

Editor de Íconos (e): Jorge Forero

Corrección final: María Alejandra Auza

Asistentes editoriales: Ana Cristina Benavides – Lourdes Salado

Comité editorial: Liset Coba, Gioconda Herrera, Hernán Ibarra, Hugo Jácome, Eduardo Kingman, Franklin Ramírez, Susana Wappenstein.

Comité asesor internacional: Andrés Guerrero (España), Blanca Muratorio (U. Vancouver, Canadá), Bruce Bagley (U. Miami, EEUU), Carlos de Mattos (PUC, Chile), Flavia Freidenberg (U. Salamanca, España), Francisco Rojas (Flacso, Costa Rica), Javier Auyero (UT- Austin, EEUU), Joan Martínez Alier (U. Barcelona, España), Joan Pujadas (U. Rovira i Virgili, España), Liisa North (U. York, Canadá), Magdalena León (U. Nacional, Colombia), Rob Vos (ISS, Holanda), Roberto Follari (U. Cuyo, Argentina), Víctor Bretón (U. Lleida, España), Lorraine Nencil (CEDLA, Holanda), Cecilia Méndez (U. California, Santa Bárbara, EEUU).

Coordinadores del dossier “Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina”

Yanina Welp y Franklin Ramirez

Ensayo gráfico e imagen de portada: Jaime Cortez

Diseño gráfico: Antonio Mena

Impresión: Rispergraf

Envío de artículos, información, solicitud de canje: revistaiconos@flacso.org.ec
Suscripciones, pedidos y distribución: lalibreria@flacso.org.ec

©FLACSO-Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro, Quito-Ecuador

www.flacso.org.ec/html/iconos.html

Teléfonos: +593-2 323-8888 Fax: +593-2 323-7960

CDD 300.5 / CDU 3 / LC: H8 .S8 F53

Iconos: revista de ciencias sociales.—Quito: Flacso-Ecuador, 1997-

v. : il. ; 28 cm.

Ene-Abr. 1997-

Cuatrimestral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 40, Mayo 2011
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 15, Issue 2, May, 2011
Quito - Ecuador

Sumario

Dossier

Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina

Presentación del Dossier 11-20
Yanina Welp y Franklin Ramírez

¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana

institucional en América del Sur 21-39
Cecilia Schneider y Yanina Welp

Los Consejos Comunales:

¿Avance o retroceso para la democracia venezolana? 41-55
Benjamin Goldfrank

"Proximidad", representación y participación.

El Presupuesto Participativo en Argentina 57-70
Rocío Annunziata

Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasileña contemporánea

. 71-87
Flávia de Paula Duque y Ricardo Carneiro

Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina

. 89-103
Maricel Rodríguez Blanco

Visual emergente

- A propósito de las instituciones...** 107-116
Jaime Cortez

Debate

Comentarios al dossier

- “¿Cómo se piensa lo ‘queer’ en América Latina”** 119-127
Edgar Vega Suriaga

- Comentarios desde el Sur** 129-135
Tatiana Cordero Velásquez

Diálogo

- “La naturaleza y la cultura no son
los extremos de un continuum”
Un diálogo con Verena Stolcke** 139-147
Montserrat Ventura

Temas

- Ernesto Laclau: El populismo y sus avatares**151-168
Daniel Gutiérrez Vera

Reseñas

- Valeria Coronel y Mercedes Prieto, Coord.
**“Celebraciones centenarias y negociaciones
por la nación ecuatoriana” – Guillermo Bustos**171-173

- Juan Carlos Monedero
**“El gobierno de las palabras.
Política para tiempos de confusión” – Diego González**174-176

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 40, Mayo 2011
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 15, Issue 2, May, 2011
Quito - Ecuador

Summary

Dossier

New participatory and democratic institutions in Latin America

Presentation Dossier 11-20
Yanina Welp y Franklin Ramírez

¿Democratic transformation or political control?

Comparative analysis of institutional citizen participation in South America21-39
Cecilia Schneider y Yanina Welp

Community Councils:

¿Do they promote or discourage democracy in Venezuela? 41-55
Benjamin Goldfrank

"Proximity", representation and participation.

The Participatory Budget in Argentina 57-70
Rocío Annunziata

Democracy and participatory institutional designs in urban politics: a study of the contemporary

Brazilian experience71-87
Flávia de Paula Duque Brasil y Ricardo Carneiro

Non-institutionalized citizen participation,

protest and democracy in Argentina 89-103
Maricel Rodríguez Blanco

Visual emergente

- A propósito de las instituciones...** 107-116
Jaime Cortez

Debate

- Comments on the dossier**
¿How is 'queer' thought of in Latin America? 119-127
Edgar Vega Suriaga

- Comments from the South** 129-135
Tatiana Cordero Velásquez

Diálogo

- Nature and culture are not ends of a continuum**
An interview with Verena Stolcke 139-147
Montserrat Ventura

Temas

- Ernesto Laclau: populism and its avatars** 151-168
Daniel Gutiérrez Vera

Reseñas

- Valeria Coronel y Mercedes Prieto, Coord.
"Celebraciones centenarias y negociaciones
por la nación ecuatoriana" – *Guillermo Bustos* 171-173

- Juan Carlos Monedero
"El gobierno de las palabras.
Política para tiempos de confusión" – *Diego González* 174-176

d
dossier

Presentación del dossier: Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina

Presentation Dossier: New participatory and democratic institutions in Latin America

Franklin Ramírez
Profesor Investigador de FLACSO

Yanina Welp
Directora Regional para América Latina, Center for Research on Direct Democracy, Universidad de Zurich

I

En las dos últimas décadas la puesta en marcha de dispositivos de democracia participativa se ha multiplicado de forma exponencial en América Latina. La progresiva visibilidad lograda desde fines de los años 80 por el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, bajo la administración del izquierdista Partido de los Trabajadores –PT– brasileño, estimuló y amplió, de hecho, la apertura de un similar campo de experimentación e innovación democrática en un gran número de gobiernos locales en el Brasil, en el resto de la región (Cabannes, 2006)¹ –y en más de mil municipios europeos. Si tradicionalmente buena parte de las formas democráticas contemporáneas han sido concebidas en Europa y América del Norte y transportadas hacia el resto del globo, hoy asistiríamos a un momento en que, quizás por primera vez en la historia de la democracia moderna, las vías de la innovación institucional se han re-direccionado del Sur hacia el Norte, haciendo de los presupuestos participativos latinoamericanos un modelo asiduamente importado por las viejas democracias. Desde esta perspectiva algunos autores llegan a hablar incluso de una suerte de ‘retorno de las carabelas’ (Sintomer et. al, 2008), para hacer énfasis en la reorientación de las fuentes de renovación institucional.

A lo largo de la década de los noventa tal impulso participativo provino, en lo fundamental, del acceso de diversos partidos de izquierda y movimientos populares al poder local, tanto a nivel urbano (el PT, el Frente Amplio Uruguayo, la Causa R

1 Entre 2000 y 2006 el número de municipios latinoamericanos que recurrieron al presupuesto participativo pasó de 200 a más de 1300, sobre un total de 16.000 existentes.

en Venezuela, entre otros)² como rural ('gobiernos indígenas participativos' en los países andinos)³. Aunque estas primeras experiencias de innovación democrática fueron bastante heterogéneas, se ha sostenido que compartían entre sí niveles relativamente bajos de formalización institucional –las reglas del juego participativo eran más flexibles e informales y se generaban en el curso mismo de los procesos participativos– (Goldfrank, 2006), un compromiso con políticas públicas orientadas a la igualdad y la redistribución⁴, y cierta proclividad a generar dinámicas de empoderamiento popular en el marco de un nuevo tipo de relaciones entre la gestión local, el partido gobernante y determinados procesos organizativos y movimientos sociales (de Sousa Santos, 1998; Fals Borda, 1996). Fue en este marco que en la región se extendió el uso de una diversidad de mecanismos deliberativos principalmente asociados a la construcción colectiva de las agendas de desarrollo local, las dinámicas de planificación participativa y la gestión concertada de los territorios.

Una década más tarde, la enorme expansión y variedad de instituciones hace que las experiencias participativas sean difíciles de clasificar. La izquierda ha perdido el 'monopolio' de la democracia participativa: cada vez un mayor número de partidos del centro a la derecha, y sin mayores distinciones entre neoconservadores y liberales, han activado diversas modalidades participativas en el curso de su gestión. Además, el mismo diseño de los procesos de interacción entre ciudadanos, organizaciones y elites políticas presenta, frente a las instituciones informales y poco institucionalizadas descritas antes, otras cada vez más formalizadas y menos flexibles (caracterizadas por una fuerte regulación legal, estandarización metodológica y 'manualización' de la participación). A su vez, y más allá de la retórica política con la que se suele enmarcar la oferta participativa, los objetivos específicamente políticos de la participación ciudadana –fortalecimiento organizativo, radicalización democrática, 'empoderar a los de abajo', promoción de una cultura ciudadana– tienden a ser colocados en un segundo plano, o puestos a convivir con perspectivas que entienden la participación, sobre todo, como una herramienta para ganar eficacia y transparencia en la provisión de los servicios públicos, modernizar el conjunto de la gestión más allá de los tradicionales paradigmas de gobierno y, en suma, para procurar una adecuada gobernanza de los asuntos públicos⁵. No es de extrañarse, entonces, que incluso en las perspectivas neoliberales se aprecie el recurso a ciertas innovaciones institucionales, en la me-

2 Ver al respecto D. Chávez y B. Goldfrank (2004).

3 Ver por ejemplo J. Cameron (2010), R. Pajuelo Torres (2006), y F. Ramírez Gallegos (2002).

4 Ver al respecto E. Dagnino et. al, 2006, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, (Introducción), México: FCE (sobre todo, págs. 53-54).

5 En la práctica se observa una diferencia sutil entre gobiernos de izquierda y derecha en torno a los diseños institucionales (más o menos abiertos y más o menos controlados), y un conjunto de diferencias más acusado respecto a su aplicación. Asimismo, los objetivos de 'empoderar a los de abajo' vs. generar mayor eficiencia no pueden ser entendidos de forma aislada sino que también deben contemplarse en el contexto de la pugna entre actores políticos tradicionales por el poder. Véase por ejemplo el artículo de Schneider y Welp en este número.

didada en que pueden favorecer el traspaso de algunas funciones estatales a segmentos de la denominada sociedad civil (terciarización, auto-gestión, privatización). El Presupuesto Participativo y otros dispositivos deliberativos son, de hecho, promovidos a nivel global por las agencias internacionales y bancos de desarrollo en una perspectiva liberal que ha sido asumida por gobiernos de distinto signo político. Por último, la renovación ya no parece ser patrimonio exclusivo de los poderes locales.

Si los procesos de democratización y descentralización abiertos desde los años ochenta en la región fueron favorables para que las dinámicas participativas adquirieran mayor vigor a nivel de los gobiernos locales, desde fines de la década de los noventa se asiste a un nuevo contexto de oportunidades políticas que ha determinado, sobre todo en los países andinos, la ‘constitucionalización’ de los mecanismos participativos al nivel de los Estados nacionales. Se trata de apuestas por la refundación del Estado y la democracia que han incluido a la participación directa de los ciudadanos y las organizaciones en el corazón de una definición ampliada de la soberanía popular. Una vasta batería de viejos y nuevos dispositivos de participación y deliberación pública se encuentran pues fijados en las nuevas Constituciones de Ecuador (2008), Bolivia (2009) y Venezuela (1999), como formas alternas de organización de la voluntad común que acompañan a las instituciones clásicas del gobierno representativo (Pérez et. al, 2010). Ya antes, en 1991, la Asamblea Constituyente colombiana fue pionera al dar un singular impulso a la democracia participativa en la promulgación de su vigente Carta Magna. De igual forma, en 1988, la Constitución Federal del Brasil acogió una corriente de demandas sociales proclives a incorporar el principio de la participación ciudadana en la concepción y diseño de las políticas públicas. La sola mención de este principio –la Constitución brasilera no llegó al punto de detallar las instituciones disponibles para la ciudadanía– redundaría luego en la activación de un amplio abanico de procesos participativos en diversos sectores de política pública a nivel estadual y local.

En todos los casos mencionados se ha avanzado en el pleno reconocimiento y en la regulación *constitucional* de los mecanismos de democracia directa –además de los países señalados cabría añadir las reformas al respecto en Perú (1993) y Costa Rica (2003)–; y si bien dicha institucionalización expresa la crisis de legitimidad y confianza en las instituciones centrales del gobierno representativo, también implica nuevas estrategias en manos de gobiernos y partidos (Welp, 2010). En efecto, una literatura creciente analiza las instituciones participativas (y sobre todo las de democracia directa) como una nueva arena política en la que actores emergentes buscan sortear obstáculos institucionales o bloqueos entre poderes –gobierno con una mayoría parlamentaria adversa, poder nacional frente a poderes regionales enfrentados– apelando a la decisión del soberano, especialmente con el recurso al referéndum. En este sentido, la consolidación de la democracia y un muy básico respeto a las reglas del juego político habrían trasladado al plano institucional conflictos que antes se

resolvían por otros medios. Baste como ejemplo la experiencia de referendos revocatorios en Venezuela (2004) y Bolivia (2008)⁶.

Las innovaciones, sin embargo, no se detienen en los mecanismos de democracia directa. Las nuevas constituciones participativas contemplan además una serie de mecanismos deliberativos para la elaboración y seguimiento de las políticas públicas a nivel nacional y local, la creación de instancias mixtas (Estado-sociedad) de co-gestión, la puesta en marcha de instituciones de control social y rendición de cuentas, el reconocimiento de la dimensión colectiva de la ciudadanía (organizaciones, pueblos y nacionalidades como sujetos de participación) y de la democracia comunitaria, la implementación de mecanismos neo-corporativos de representación de intereses sociales y, entre otros elementos, la vigencia de nuevos recursos para la elección o designación (sorteo, méritos) de los ciudadanos y organizaciones que ocuparán los espacios asignados a la sociedad civil. Se trata de un conjunto de dispositivos que van más allá del canon liberal que ha moldeado hasta hoy las instituciones de la democracia representativa vigentes en la región. La democracia post-liberal –que no *iliberal*– aparece, en efecto, dibujando los contornos de la discusión normativa sobre la legitimidad de los procesos de innovación participativa en curso en América Latina (Arditi, 2009; Ramírez, 2009).

14

II

Sectores de distinto signo ideológico han abierto severas críticas a tales líneas de innovación democrática. Entre otras cuestiones han advertido, sobre todo, el riesgo de que a través de los nuevos dispositivos participativos se genere una tendencia a la cooptación de las organizaciones sociales y a la pérdida de autonomía de la sociedad civil con respecto al poder estatal. La ‘revolución bolivariana’ en la Venezuela de Hugo Chávez es la que mejor ilustra el estado del debate respecto a las antinomias de la participación ciudadana en los procesos refundacionales del siglo XXI. Si para algunos, el impulso del Presidente Chávez a la planificación participativa y a los consejos comunales ha supuesto un esfuerzo político-financiero sin precedentes en la promoción de la democracia participativa y en el empoderamiento popular de amplios sectores sociales, para otros se trata de una dinámica que ha reforzado al gobierno central y a expandido las capacidades estatales de control de la movilización social y de uso clientelar del tejido comunitario (Ellner, 2009; Lopez Maya, 2008).

El debate académico sobre el caso venezolano comienza a ser intenso y muchas veces no logra escapar a la conflictividad que caracteriza el contexto de la llamada

6 El golpe de estado en Honduras (2009) revelaría, por el contrario cuán frágil es dicha tendencia. Sobre el traslado de los conflictos políticos a la arena institucional vía referendos ver Kornblith (2009) y Welp (2009).

‘revolución bolivariana’. Uno de los artículos del presente dossier de ICONOS –el de B. Goldfrank titulado *Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?*– se inscribe en tal polémica procurando, precisamente, analizar los efectos de la dinámica participativa en la polarización política entre detractores y simpatizantes del Comandante Chávez. Tomando como base un minucioso análisis de diversos estudios sobre la opinión pública venezolana el autor demuestra que existen altos niveles de implicación de ‘chavistas convencidos’ y de ‘furiosos anti-chavistas’ en los Consejos Comunales –desmintiendo así la afirmación recurrente de que se trataría de espacios colonizados por el oficialismo– y que las relaciones entre ambos bandos en el seno de tales espacios es percibida por la mayoría de los participantes como buena o muy buena. Con esta constatación en mente, Goldfrank sostiene que los Consejos Comunales están incubando dinámicas de colaboración entre actores de diversa tendencia política y que pueden contribuir así a mitigar la polarización presente en el proceso político. El autor consigue, de esta forma, ponderar los aciertos y limitaciones de las perspectivas que se ubican en los polos extremos –construcción del poder popular vs. control estatal de la participación– de la interpretación sobre los efectos de la ‘democracia protagónica’ en Venezuela.

Pero la experiencia venezolana no es única, sino que forma parte de una constelación regional de políticas participativas que ha suscitado enorme interés académico a lo largo de la última década por parte de investigadores de diversos puntos del planeta. Desde México hasta Argentina, aunque bajo formatos disímiles, intensidad diversa y resultados heterogéneos, se registra un constante recurso a novedosas instituciones de participación⁷. Dicha ola de experimentalismo democrático ha ido de la mano de una cada vez más abundante literatura académica que, desde diversas disciplinas, sugiere perspectivas teóricas y analíticas innovadoras para el análisis de las tensiones específicas de los diferentes dispositivos participativos y sus contribuciones al fortalecimiento del proceso democrático en la región.

En este sentido, no ha sido la intención del dossier la presentación de un mapa exhaustivo de las instituciones participativas regionales ni de los particulares contextos en que estas se incorporan y operan. Los artículos seleccionados para el dossier de ICONOS reflexionan, más bien, sobre los procesos de innovación democrática en la región en el nivel local (Buenos Aires, Bogotá, Rosario, Morón, Montevideo, Caracas), sobre las políticas públicas participativas de carácter nacional en torno a determinadas agendas estatales (la política urbana en el Brasil contemporáneo) y sobre procesos de participación colectiva que si bien se presentan como no institucionalizados tienden a dinamizarse en el marco de un conjunto de densas relaciones políticas con las agencias estatales. En términos analíticos los trabajos se movilizan entre

7 Para un trabajo que se centra en el estudio de experiencias participativas menos ‘emblemáticas’ en la región ver Peruzzotti y Selee (2009).

el estudio de los diseños institucionales, la descripción de los contextos de oportunidad que los incuban, la evaluación de la efectiva capacidad de influencia política de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y la caracterización de las dinámicas de interacción sociedad-Estado en el marco de una nueva matriz política que incubaba emergentes figuras de legitimidad, gestión pública y acción colectiva no exentas de tensiones entre el universo de la representación y las promesas democratizadoras de la participación ciudadana. Dicha perspectiva impide consagrar cualquier mirada simplificadora que pretenda ya sea celebrar acríticamente la participación o rechazarla asimilándola a la pura manipulación y el clientelismo.

Comprender los diseños institucionales permite observar la variedad de mecanismos, su formalización, los actores involucrados y el alcance de la participación ciudadana. Pero el análisis requiere necesariamente del caso y del contexto. ¿Bajo qué condiciones son introducidas y activadas estas instituciones participativas? ¿Cómo opera la estructura de oportunidades políticas sobre la forma que la participación institucional adquiere? El artículo de Yanina Welp y Cecilia Schneider *¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur* propone un modelo de clasificación de las instituciones participativas (de participación deliberativa, semirepresentativa y directa) y explora cómo variables tales como la demanda ciudadana de participación, la existencia de voluntad política, la relación de oposición o alineamiento entre gobierno local y gobierno central, o la fragmentación y polarización del sistema local de partidos, condicionan el origen y alcance de los diseños institucionales. El estudio compara las experiencias recientes de Bogotá, Buenos Aires, Caracas y Montevideo. El análisis sugiere que mientras la demanda ciudadana y la percepción de una crisis profunda de las instituciones representativas jugó un papel clave en el origen de mecanismos de participación en los cuatro casos, ni el que las instituciones participativas sean promovidas 'desde arriba' (Caracas y Bogotá) o 'desde abajo' (Buenos Aires y Montevideo) ni la distinta orientación ideológica de los gobiernos parecen afectar sustancialmente los diseños participativos, sujetos a los avatares del juego político. La relación entre gobierno local y nacional y/o la institucionalización y polarización del sistema de partidos han operado en todos los contextos limitando, condicionando o incluso bloqueando el funcionamiento de las instituciones participativas.

En una similar perspectiva de análisis institucional, el trabajo de Flávia de Paula Duque Brasil y Ricardo Carneiro, *Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: examen de la experiencia brasilera contemporánea*, examina un conjunto de instituciones participativas creadas recientemente en el nivel local, muy vinculadas a procesos de movilización social desencadenados por problemáticas específicamente urbanas. Los 'consejos municipales de política urbana y habitación', las 'conferencias de la ciudad', los 'presupuestos participativos' y los procesos participativos de elaboración de los 'planes maestros para las ciudades' comparten entre sí, en

términos de aspectos clave de diseño institucional, el carácter híbrido de interlocución entre Estado y sociedad y la posibilidad de que los actores sociales intervengan e influyan en la toma de decisiones. Aunque los avances democratizadores de tales dispositivos son innegables, aún se presentan dificultades al momento de estructurar formas estables e incluyentes de acceso de los participantes a los espacios de representación abiertos por la propia dinámica participativa. Ello tiene consecuencias, a su vez, en el efectivo peso de la sociedad civil al interior del proceso de decisión sobre las políticas urbanas. El texto llama la atención sobre la importancia de la 'arquitectura de la representación' asociada a los nuevos dispositivos participativos, cuyo carácter realmente democratizador estaría vinculado a la composición de las nuevas instancias participativas, a los procesos de selección de los 'representantes' y a las relaciones que estos últimos logran trazar con los segmentos ciudadanos y asociativos a los que dicen representar. Buena parte de la legitimidad de las experiencias participativas reside pues, en la forma en que consiguen resolver el dilema de la representatividad de los 'delegados' ciudadanos.

El problema de la legitimidad en la democracia participativa es abordado, a través de una perspectiva novedosa, en el trabajo de Rocío Annunziata *Proximidad, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina*. El texto analiza los casos de Morón, Rosario y Ciudad de Buenos Aires, y muestra cómo los dispositivos participativos allí instaurados, escenifican las transformaciones contemporáneas de la legitimidad política, que apuntan a un desplazamiento desde la centralidad de la legitimidad político-partidaria, de lo colectivo-redistributivo y del saber experto, hacia a la entronización de un tipo de legitimidad basado en la capacidad de los gobernantes y/o de las políticas para 'acercarse' a los problemas concretos del vecino, a la singularidad de las prácticas ciudadanas y al saber específico de la experiencia cotidiana. Dicha forma emergente de la legitimidad es denominada como 'de proximidad'. Los mecanismos participativos aparecen sintonizados con dicha forma de legitimidad en tanto propician el contacto directo, o con escasas mediaciones, entre el representante y el representado. Así, la interacción entre ciudadanos y políticos en el espacio local, en el barrio, en la comuna y en el territorio, aparece como un eje constitutivo del discurso y la práctica de la democracia participativa, y como parte de los mecanismos que configuran lazos de proximidad sobre los que se constituye el nuevo modelo de la política democrática. Dicha legitimidad, al contrario de lo que suponen los discursos simplistas o entusiastas de la participación, emerge desde el interior mismo de la representación política puesto que a partir de allí se convocan y cristalizan diversos ámbitos de escucha, consulta e interacción local entre los ciudadanos y la clase política.

También se dedica espacio a las nuevas formas de participación que, surgidas por fuera de las instituciones de representación dominantes en épocas previas (partidos y sindicatos), han ganado peso en la arena política en los últimos años. El movimiento

piquetero en Argentina es un claro ejemplo de organización de los sectores urbanos afectados por las políticas de destrucción del sector público efecto de las privatizaciones. Este es el contexto en el que el piquete se resignifica como estrategia de lucha: si aquel que surgió en la época industrial buscaba impedir que los esquiroleros entraran a la fábrica en las jornadas de huelga, el piquete surgido en la época neoliberal busca dar visibilidad a quienes ya no pueden paralizar la producción porque han quedado fuera del sistema productivo quedando al mismo tiempo sin poder ni representación. El análisis que presenta Maricel Rodríguez Blanco, *Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina*, explora precisamente una de estas organizaciones, la Tupac Amaru, creada hacia 1999 en la provincia de Jujuy. El texto da cuenta de los intersticios en que se inscribe la lógica de funcionamiento de una organización que ha pasado de ser objeto de coacción estatal, a crecer alternando lógicas de veto y presión a las autoridades provinciales y nacionales para, a partir de 2003, pasar a ocupar un lugar central en la provisión de servicios básicos –Blanco señala que la organización se transformó en la tercera fuente de empleo en Jujuy– integrándose a redes de clientelismo que criticaba en sus orígenes. Pero el clientelismo como concepto –y su carga semántica en tanto expresa una relación de manipulación de unos sobre otros– no basta para dar cuenta de una relación en que unos actores antes excluidos logran abrir un espacio y tener voz propia en la política local.

18

En definitiva, los artículos incluidos en el presente dossier de ICONOS proponen una mirada sobre el territorio para mostrar la complejidad política e institucional de la participación ciudadana en las democracias latinoamericanas contemporáneas, que ya no puede entenderse como limitada a una o un conjunto de instituciones en particular. Es en este sentido en que el tema se presenta como un punto de confluencia para las ciencias sociales. Los estudios sobre los sistemas políticos latinoamericanos han estado caracterizados por cierto divorcio entre una ciencia política más institucionalista, centrada en el análisis de los procesos de consolidación de la democracia y la institucionalización de los partidos políticos, y una sociología política orientada a la transformación democrática impulsada por la sociedad civil en donde predominaron los análisis gramscianos (que enfatizaron en el tema de los movimientos sociales, la participación popular, y la construcción de opciones contrahegemónicas) y neo-habermasianos (con su acento en cuestiones relativas a la emergencia de nuevas esferas públicas y derechos ciudadanos, a los aportes de la sociedad civil a la renovación cultural de la democracia, y a la consolidación de una norma deliberativa de la democracia). Los estudios sobre democracia participativa parecen funcionar como un punto de encuentro que conjuga el análisis de los diseños institucionales y los actores involucrados, con el análisis de sus potencialidades (y limitaciones) para el cambio político, la ampliación del espacio público y el fortalecimiento de la democracia y la sociedad. Este es el elemento común de los textos que reúne este dossier que dejamos en manos del lector.

Bibliografía

- Arditi, Benjamin (2009). "El giro a la izquierda en América Latina: ¿Una política post-liberal?". *Ciências Sociais Unisinos* Vol.45. N°3: 232-246.
- Cabannes, Yves (2006). "Les budgets participatifs en Amérique Latine". *Revue Mouvements* N°47-48: 128-139.
- Cameron, John (2009). *Struggles for Local Democracy in the Andes*. Boulder & London: FirstForumPress.
- Chávez, Daniel y Benjamin Goldfrank (2004). *La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina*. Barcelona: Icaria.
- Dagnino, Evelina et. al (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE.
- De Sousa Santos, Bonaventura (1998). "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy". *Politics and Society* Vol. 26. N°4: 461-510
- Goldfrank, Benjamin (2006). "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso, cambio". *Revista de Ciencia Política* Vol. 26. N°2: 3-28.
- Ellner, Steve (2009). "A New Model with Rough Edges: Venezuela's Communal Councils". *NACLA, Report on the Americas* Vol.42. Issue 3: 11-14.
- Fals Borda, Orlando (1996). "Grietas de la democracia. La participación popular en Colombia". *Análisis Político* N°28: 65-77.
- Kornblith, Miriam (2009). "La revocatoria de mandato: lecciones a partir de la experiencia Venezolana". *Working Paper N° 358*, Kellogg Institute for International Studies.
- López Maya, Margarita (2008). "Caracas: The State, Popular Participation and How to Make Things Work". Ponencia presentada en la conferencia *The Popular Sectors and the State in Chávez's Venezuela*, Yale University, Marzo 6-7.
- Pajuelo Torres, Ramón (2006). *Participación política indígena en la sierra peruana*. Lima: IEP – Fundación Konrad Adenauer.
- Pérez Flores, Fidel et. al (2010). "Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela". *OSAL* N°27: 73-95.
- Peruzzotti, Enrique y Andrew Selee (2009). *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington D.C: Johns Hopkins University Press.
- Ramírez, Franklin (2002). *La Política del desarrollo local. Innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD / PGU-ONU.
- (2009). "Participación y desconfianza política en la transformación constitucional del Estado ecuatoriano". Ponencia presentada en el Seminario Interna-

- cional “Las reformas del Estado en los países andino-amazónicos: poderes, territorios, sociedades”, IFEA-PIEB-FES-MUSEF-OPALC/Sciences Po, La Paz.
- Shattan, Vera, Barbara Pozzoni y Marina Cifuentes (2005). “Participation and Public Policies in Brazil”. En *The Deliberative Democracy Handbook*, John Gastil y Peter Levine (edits). San Francisco: Jossey-Bass.
- Sintomer, Yves (2008). *Les budgets participatifs en Europe*. Paris: La Découverte.
- Welp, Yanina (2010). “El referendo en América Libre. Diseños institucionales y equilibrios de poder”. *Revista Nueva Sociedad* N°228: 26-42.
- (2009). “El referéndum contra el status quo. Análisis de Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia”. *Diálogos Latinoamericanos* N°16: 136-155.

¿Transformación democrática o control político?

Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur

¿Democratic transformation or political control?

Comparative analysis of institutional citizen participation in South America

Cecilia Schneider

Profesora Investigadora de la UNDAV, Argentina
Investigadora Posdoctoral Conicet

Correo electrónico: cecilia.schneider1@gmail.com

Yanina Welp

Directora Regional para América Latina, Center for Research on Direct Democracy, Universidad de Zurich

Correo electrónico: yanina.welp@zda.uzh.ch

Fecha de recepción: septiembre 2010

Fecha de aceptación: febrero 2011

Resumen

Desde fines de los años ochenta, los gobiernos locales latinoamericanos vienen experimentando una verdadera transformación política. Parte de esta transformación es impulsada por la implementación de políticas e instituciones de participación ciudadana. A través del análisis comparado de cuatro casos –Buenos Aires, Bogotá, Caracas y Montevideo– este artículo explora la medida en que variables del contexto político, tales como la demanda ciudadana de participación, la existencia de voluntad política, la relación de oposición o alineamiento entre gobierno local y gobierno central o la fragmentación y polarización del sistema local de partidos, condicionan el origen y alcance de los diseños participativos presentes en dichas ciudades. Con este objetivo, se propone una tipología de la Participación Ciudadana Institucional –PCI– y unas hipótesis exploratorias para explicar su emergencia; luego se sistematizan las instituciones participativas presentes en los casos bajo estudio y se establecen conexiones entre el diseño de la PCI y las dimensiones del contexto político analizadas; finalmente se extraen conclusiones.

Palabras clave: participación ciudadana, voluntad política, gobiernos locales, descentralización

Abstract

Since the end of the 1980s, Latin America's local governments have been experiencing a genuine political transformation. A part of this transformation implies the implementation of policies and institutions for citizen participation. Through a comparative analysis of four cases –Buenos Aires, Bogota, Caracas and Montevideo– this article explores how variables in the political context, such as citizen demand for participation, the existence of political will, the oppositional or allied relation between local and central governments, and the fragmentation and polarization of the local party system condition the origin and the reach of participatory designs present in the cities mentioned. To that end, the author proposes a typology of Institutional Citizen Participation –ICP– and some exploratory hypotheses to explain their emergence; institutions present in the case studies are systematized and connections are established between the design of the ICP and the dimensions of the political contexts analyzed; finally, conclusions are drawn.

Key words: citizen participation, political will, local governments, decentralization

1 La investigación en que se basa este artículo es producto del trabajo de campo de casi 10 años de las autoras. Se realizó con aportes de Avina Stiftung y Avina Latinoamérica; y becas AECI (España) ALBAN-Unión Europea y Conicet

Introducción

En los últimos veinte años, los gobiernos locales latinoamericanos experimentaron un verdadero resurgir de las cenizas, en un proceso caracterizado por una revalorización del municipio como espacio emergente en el contexto de la globalización y por un cambio en el rol de los actores locales, que pasaron de actuar como gestores de políticas decididas en otros niveles de gobierno a participar en la definición de las mismas (Brugué y Goma, 1998). Con mayor o menor intensidad, los municipios han ganado competencias, influencia y autonomía al tiempo que han ampliado en su interior el espacio para la toma de decisiones. Así, por un lado, los gobiernos locales han comenzado a actuar en áreas que estaban anteriormente al margen de la regulación municipal, como empleo, medio ambiente, salud o educación; por otro, muchos han puesto en práctica “estrategias democráticas transformadoras” (Fung y Wright, 2003), consistentes en un conjunto de diseños institucionales de participación ciudadana en agendas, decisiones y políticas, que aquí definimos como Participación Ciudadana Institucional –PCI–.

Nuestro interés en este trabajo es explorar la medida en que variables tales como la existencia de una demanda ciudadana de participación, la voluntad política, la relación de oposición o alineamiento entre gobierno local y gobierno central y la fragmentación o polarización del sistema de partidos condicionan el origen y el alcance de las instituciones participativas. También buscamos explorar cómo la promoción de instituciones participativas desde arriba (*top down*), por el gobierno nacional, o desde abajo (*bottom up*), por el gobierno local, influye sobre las mismas en términos de autonomía, sujetos participantes y capacidad de decisión. Los casos seleccionados para este estudio –Bogotá, Buenos Aires, Caracas y Montevideo– son idóneos para analizar estas cuestiones: se trata de cuatro grandes ciudades latinoamericanas, metrópolis densamente pobladas y con sociedades civiles organizadas. Las cuatro son capitales de sus estados, con amplias competencias, elección directa de alcaldes y gran peso en la lucha política y administrativa entre los distintos niveles de gobierno. En todos los casos, partidos políticos tradicionales que dominaron la competencia electoral por años enfrentaron la emergencia de nuevos actores políticos, hijos del desencanto de la ciudadanía con las instituciones representativas de los ochenta y noventa. Montevideo y Bogotá fueron pioneras en la introducción de mecanismos de participación ciudadana en la región a principios de los noventa. Caracas y Buenos Aires tuvieron iniciativas más tardías, hacia fines de la misma década, pero muestran una complejidad notable tanto en la evolución de sus contextos políticos como en la oferta de instituciones de participación ciudadana.

(Argentina). Martina Fleischli ha cooperado en la investigación de Bogotá y Caracas. Agradecemos también a Carmenza Saldías y Evaristo Thomas Acuña por sus comentarios y sugerencias para el análisis de Bogotá, a Carlos Mascareño para Caracas y a Alejandra Marzuca por sus comentarios sobre Montevideo.

En las siguientes páginas proponemos una tipología de la PCI y unas hipótesis exploratorias para explicar su emergencia; luego, sistematizamos las instituciones participativas presentes en los cuatro casos y analizamos las variables de contexto político, con la intención de establecer conexiones entre el diseño de la PCI y las variables explicativas, finalmente extraemos conclusiones.

La Participación Ciudadana Institucional

Las instituciones de participación ciudadana que se han puesto en funcionamiento en las últimas décadas presentan diversas características en cuanto a quién participa, cómo y cuándo. Respecto al quién, varía *el sujeto habilitado para participar* (que puede ser el habitante de un distrito, las asociaciones y/o los ciudadanos con derecho a voto) y el mecanismo por el que se establece esta participación (que puede ser abierto y voluntario, con exigencia de registro, electo por otros ciudadanos o nombrado por el gobierno). El *tipo de participación* puede ser pasiva (limitada a recibir información), consultiva, deliberativa o decisoria, pudiéndose combinar más de una de estas modalidades. El *origen* o proceso de activación de la institución participativa (el cuándo) varía según se encuentre altamente institucionalizado (regulado por normas locales o nacionales que establecen en qué circunstancias o frecuencia deben activarse), según dependa de la voluntad política del gobierno o del órgano legislativo (con o sin marco normativo que lo reglamente) o según pueda ser convocado por la propia ciudadanía (en este caso, institucionalizado pero *bottom up*).

Combinando las características mencionadas arriba, hemos agrupado la Participación Ciudadana Institucional en tres tipos de Instituciones: deliberativas, de participación semi-representativa y de participación directa, cuya principal diferencia radica en el sujeto habilitado para participar. Estas instituciones pueden implicar la deliberación o toma de decisiones abierta a todos los ciudadanos sobre un espectro de temas seleccionado por el gobierno y en un ámbito limitado de intervención (presupuestos participativos orientados a establecer prioridades entre obras públicas); pueden apuntar a la consulta a órganos semirepresentativos sobre políticas sectoriales o actuaciones ligadas a subunidades territoriales (consejos vecinales, consejos sectoriales); o pueden permitir una participación autónoma y no controlada por el gobierno (una iniciativa ciudadana legislativa que permite convocar a referéndum para introducir una propuesta de ley o un referéndum revocatorio).

**Tabla 1:
Tipología de la Participación Ciudadana Institucional**

Tipo de Mecanismos	Sujeto	Origen	Tipo de participación	Instituciones
Instituciones de participación ciudadana deliberativa.	Todos los habitantes y/o las organizaciones de la sociedad civil.	Leyes locales / nacionales / convocatoria del gobierno o del órgano deliberante.	En general consultiva, en algunos casos vinculante.	Foros Ciudadanos, Presupuestos Participativos, Agenda 21, etc.
Instituciones de participación ciudadana semi-representativa.	Ciudadanos y/o asociaciones electos por la ciudadanía o designados.	Leyes locales / nacionales / convocatoria del gobierno o del órgano deliberante.	Activa o reactiva, consultiva o vinculante.	Consejos Vecinales, territoriales y sectoriales (mujeres, jóvenes, etc.).
Instituciones de participación ciudadana directa.	Todos los ciudadanos con derecho a voto.	Obligatorio / facultativo / iniciado por la ciudadanía.	Activa o reactiva, consultiva o vinculante.	Referéndum, Iniciativa Ciudadana, Revocatoria de Mandato.

Fuente: Elaboración propia

Planteamos que el origen, forma y consecuencias de la PCI está condicionado por el contexto político. En particular, la consolidación de instituciones consultivas o vinculantes, que sean deliberativas o incluyan la toma de decisiones, que funcionen con mayor grado de autonomía o sean controladas por el poder político, es resultado de dimensiones tales como la demanda ciudadana, la voluntad política, la relación de oposición o alineamiento entre el gobierno nacional y el gobierno local y la fragmentación y polarización del sistema local de partidos políticos. Nuestras hipótesis exploratorias son las siguientes:

- Es de esperar que cuando existe una fuerte demanda ciudadana de cambio o renovación institucional (a menudo en contextos de crisis) el sistema político sea forzado a la apertura y a la introducción de PCI (Schneider, 2007). Luego, a mayor poder ciudadano al momento de definir la PCI mayor institucionalización de los mecanismos de incidencia y decisión, y más ámbitos de injerencia; por el contrario, la PCI tenderá a ser consultiva y limitada allí donde el gobierno o los partidos controlen el proceso.
- Es de esperar que coaliciones emergentes que alcanzan el poder local (a menudo en combinación con una fuerte demanda ciudadana) promuevan la participación local, ya sea porque forma parte de su programa y/o como una estrategia para incrementar su poder frente al gobierno nacional y los partidos tradicionales (Chávez, 2005; Font y Blanco, 2004). Frente a esta hipótesis de emergencia desde abajo, la descentralización de competencias puede encontrar en la promoción de

una PCI promovida desde arriba una forma de limitar a los gobiernos locales (Welp, 2008)².

- La relación entre gobierno local y gobierno nacional genera efectos contrapuestos, en tanto es de esperar que cuando pertenecen al mismo signo político la participación sea ralentizada o controlada por el gobierno central, mientras que cuando son de signo opuesto el gobierno local puede tener más incentivos para promoverla, pero también menos recursos para construir espacios participativos con impacto real sobre la definición de políticas (Schneider y Welp, 2011).
- Por último, a mayor institucionalización de los partidos, mayor será su resistencia tanto a perder espacios de poder como a reducir su capacidad para imponer decisiones (Goldfrank, 2006; Veneziano, 2005). Pero a mayor polarización y/o fragmentación en la toma de decisiones más difícil será establecer acuerdos, por lo que la PCI dependerá de la capacidad de cada actor al momento de bloquear o imponer la reforma³.

Análisis

En los cuatro casos analizados, la promoción de la PCI estuvo asociada al proceso de descentralización y a una crisis de la democracia representativa. En todos ellos, el punto de partida –entendido como la fecha de creación de las instituciones o marcos normativos fundacionales del cambio político institucional– se puede ubicar en la década del noventa. En Colombia y Venezuela con la sanción de las nuevas constituciones de 1991 y 1999, respectivamente⁴. En Montevideo y Buenos Aires, el evento que inicia la transformación es local y está asociado a la llegada al gobierno de un partido que promueve –con diferente intensidad– un proceso renovador: en Montevideo con el ascenso del Frente Amplio en 1990, y en Buenos Aires con el Frente País Solidario (FREPASO), en 1996. En el caso argentino la reforma constitucional de 1994 funciona como marco para su descentralización, como ocurrió también en Montevideo luego de la reforma de 1996. Pero aunque en todos los casos el marco normativo ha tenido un lugar destacado, en Venezuela y Colombia la reforma constitucional impulsa la creación de mecanismos homogéneos de participación ciudadana para todos los municipios del país, mientras que Buenos Aires y Montevideo toman la iniciativa en el proceso, que adquiere así características distintivas.

2 Así por ejemplo, la democracia directa como contrapartida y contrapeso del poder otorgado u obtenido por los gobiernos locales en el proceso de descentralización pone sobre la mesa el conflicto de poder entre unidades de gobierno. Un caso especialmente interesante en este sentido es el de Perú tras las reformas introducidas por Fujimori en los noventa.

3 Para una explicación detallada de las variables de contexto político propuestas véase Schneider y Welp (2011).

4 Aunque en Caracas pueden rastrearse experiencias previas promovidas por Cambio Radical (el presupuesto participativo entre 1993 y 1995) en Libertador.

A continuación se describen las instituciones presentes en cada ciudad, organizadas según la tipología de la PCI propuesta.

Caracterizando la PCI

Las instituciones de participación ciudadana deliberativa

Bogotá y Montevideo presentan una notable variedad de mecanismos deliberativos. En Bogotá se destacan los Encuentros Ciudadanos desarrollados desde los inicios del proceso descentralizador, especialmente activos desde el 2007; también los Cabildos Abiertos, asambleas públicas para escuchar a ciudadanos y organizaciones sobre temas pre-establecidos por los gobiernos⁵, han sido convocados con frecuencia pese a su baja influencia en la definición de políticas (Cogollos, 2007). Desde 2007 funcionan además los Espacios Cívicos y las Mesas de Concertación, donde se discuten y acuerdan políticas de participación y/o políticas sectoriales de distrito o localidad. Tanto los Encuentros Ciudadanos como las Mesas de Concertación son los únicos mecanismos deliberativos con carácter vinculante en la ciudad.

En Montevideo la PCI deliberativa, canalizada en Foros Ciudadanos, Asambleas Vecinales y Planes Estratégicos quinquenales y zonales, es primariamente consultiva y no vinculante. Caracas también presenta diversas instituciones deliberativas. El Cabildo Abierto puede ser convocado por el alcalde o alcaldesa, el Consejo, las Juntas Parroquiales o los mismos vecinos, y sus decisiones son válidas cuando las vota una mayoría⁶. El Control Social funciona como una institución que rige el acceso a la información pública y la posibilidad de monitorear los actos administrativos. La particularidad del caso venezolano es que tiende a crear mecanismos no sólo de toma de decisiones y deliberación sino también de participación activa en la gestión y el control de políticas públicas, con resultados controvertidos en términos de participación, eficacia, clientelismo y manipulación política.

La institución más destacada en las cuatro ciudades analizadas es el Presupuesto Participativo –PP–, que se ha dado con diferente intensidad, formato y extensión en el tiempo. Buenos Aires lo inició en 2002, luego de la gran crisis política, económica y social de aquellos años posteriores a la aplicación de políticas neoliberales, y su participación ha variado entre 4.500 y 14.000 personas, estancándose durante los últimos ciclos. Montevideo, ejecuta el PP desde el 2005 y lleva 5 ediciones continuas, con unos niveles de participación que han oscilado entre los 50 mil y 80 mil

5 Convocadas por el Consejo Distrital, por las Juntas Administradoras Locales (JAL) o por la ciudadanía; para este último caso se requiere un mínimo de 5 mil firmas.

6 Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2005. Gaceta Oficial N° 38.204 (arts. 253 a 279), Ley Orgánica de Planificación (LOP) 2001.

Tabla 2: PCI deliberativa en Bogotá, Buenos Aires, Caracas y Montevideo ¹				
Instituciones de participación deliberativa				
Descripción	Bogotá	Buenos Aires	Caracas	Montevideo
Instituciones	Encuentros Ciudadanos, Cabildos Abiertos, Audiencia Pública, Presupuesto Participativo, Espacio Cívico Distrital, Mesas de Concertación, Agendas Ciudadanas Locales.	Presupuestos Participativos, Plan de Prevención del Delito, Audiencias Públicas.	Presupuesto Participativo, Cabildos Abiertos, Control Social, Consulta Pública.	Agenda Montevideo; Plan Quinquenal, Plan Estratégico de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ), Presupuesto Participativo, Asambleas Vecinales Abiertas, Foro Ciudadano.
Sujeto	Personas y organizaciones inscritas en un registro previo.	Ciudadanos y organizaciones del distrito. Las audiencias requieren de registro previo.	Ciudadanos e instituciones, en algunos casos se requiere registro previo.	Tienen derecho a voz y a voto todos los ciudadanos y/o representantes de asociaciones habilitados para votar en un distrito.
Origen	Regulados por leyes nacionales. Según la Constitución y el Estatuto, las audiencias son convocadas por las Juntas Administradoras Locales y pueden serlo por el Consejo Distrital.	Convocados por el gobierno municipal y otras instituciones locales. Las Audiencias están reglamentadas por leyes nacionales y locales.	Regulados por leyes nacionales; el Cabildo Abierto es convocado por las autoridades.	Convocado por el gobierno local. Para el Presupuesto Participativo se acordaron reglas con los Consejos Vecinales.
Tipo de participación	Consultiva, deliberativa no vinculante, salvo para los Encuentros Ciudadanos y las Mesas de Concertación.	En el caso del Presupuesto Participativo es vinculante, en los otros casos es sólo consultiva.	Consultiva en la mayoría de los casos, vinculante en el Cabildo Abierto.	Consultiva y deliberativa.
Prácticas	Entre 1995 y 2005 se llevaron a cabo 33 Cabildos Abiertos distritales y locales. Presupuesto Participativo desde el 2009: uno en cada Junta Administradora Local.	Experiencias de Presupuesto Participativo más activas entre 2002 y 2005. Las Audiencias son frecuentes pero tienen menor participación.	Experiencias previas de Presupuesto Participativo en 1993-1995 y experiencias desde 2005 en el municipio Libertador.	El Presupuesto Participativo es convocado cada año desde 2005, hubo Foros Ciudadanos en 1992, 1996, 2005 y 2008. Todas las instituciones de PCI han sido convocadas al menos una vez.

1 El período en cada ciudad abarca desde el año en que se registra una institución participativa hasta la actualidad. Bogotá 1991-2009; Buenos Aires 1996-2009; Caracas 1999-2009; Montevideo 1990-2009.

Fuente: Elaboración propia

votantes⁷. En Caracas, el PP es regido por Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) del 2005 y va asociado a los Planes Municipales de Desarrollo. Recientemente ha tenido un rol destacado en el municipio Libertador con los Gabinetes de Obra Local (GOL), que reúnen a los ciudadanos en las parroquias y que se han venido ligando al proyecto bolivariano (Harnecker, 2005). En Bogotá, pese a haber sido incorporados en la normativa a partir de 2006 (Acuerdo 257, artículo 43), los PP comenzaron a promoverse en 2009 y con una diferencia respecto a los casos anteriores: deciden sólo sobre un porcentaje del presupuesto de inversión del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), encargado de aplicar políticas de participación, y no sobre políticas generales de la ciudad.

Con la excepción de Montevideo, donde pueden participar en estas instancias con voz y voto los ciudadanos habilitados electoralmente en cada distrito, en el resto sólo pueden hacerlo las personas y organizaciones que se inscriben en un registro previo. En muchas ocasiones, este registro se convierte en un filtro de la participación opositora a los planes y/o intereses del poder político de turno.

Las instituciones de participación semirepresentativa

Así como el presupuesto participativo es la institución deliberativa más difundida, el consejo vecinal (o su denominación equivalente) ocupa el mismo lugar entre las semirepresentativas. Esta institución nos remite al proceso de descentralización, que en grandes ciudades como las analizadas en este trabajo, implicó no sólo un traslado de competencias al municipio desde otros niveles de gobierno (nacional o regional), sino también su reorganización en subunidades territoriales. Como parte de este proceso Bogotá fue dividida en veinte Unidades Locales (1991-1992), Montevideo en 18 Consejos Comunales Zonales –CCZ– (creados por decreto del Intendente en 1990), Buenos Aires en 14 Centros de Gestión y Participación (creados por el poder ejecutivo local en 1996), y Caracas en dos entidades federales, Distrito Capital y Miranda, el primero que coincide con el municipio de Libertador y el segundo que comprende los municipios de Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo (1989-1992)⁸.

Esta reorganización territorial estuvo acompañada por la creación de instituciones semirepresentativas de participación ciudadana que se erigieron sobre las nuevas divisiones territoriales (como los Concejos Vecinales en Montevideo o las Juntas Administradoras Locales –JAL– en Bogotá). Caracas es el único caso en que hay una distancia de diez años entre el proceso de descentralización y la promoción de instituciones participativas. En general sus miembros son electos por los vecinos, aunque

7 En 2008 votaron 74.123 vecinos (7,2% del padrón).

8 No es un tema central de este estudio, pero cabe mencionar que en todos los casos la división territorial generó problemas entre los partidos políticos, y hay cierto acuerdo en considerar que el resultado final respondió más a estos intereses partidarios que a criterios histórico-culturales o de eficiencia. Véase Paiva (2001) para el análisis de Caracas, Veneziano (2009) para el de Montevideo, o Schneider (2007) para Buenos Aires.

durante el mismo proceso se hayan creado también otras instituciones semirepresentativas, como los Consejos de Planeación Local en Bogotá o el Plan Urbano Ambiental en Buenos Aires, en donde la participación no es abierta a todos los ciudadanos sino sólo a ciertas organizaciones sociales, en un esquema altamente complejo en algunos casos. Por ejemplo en Bogotá, mientras la participación en las Juntas Administradoras Locales es abierta a vecinos y organizaciones electas por sus conciudadanos, instituciones como el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial o el Consejo Territorial de Planeación Distrital –CTPD– son conformadas por los ediles (políticos electos) miembros de las JAL y organizaciones sectoriales nominadas por el alcalde, con voz y voto. Las directrices que emanan del CTPD tienen carácter vinculante. Una institución aparte son las Veedurías Ciudadanas, reglamentadas en 2003. Conformadas por un mínimo de dos personas u organizaciones, se dedican a controlar la gestión pública de diversas autoridades, electas o no, privadas o públicas, siempre que se encarguen de la ejecución de un programa o servicio público. Existen una gran variedad temática de veedurías y parece ser un mecanismo de participación muy empleado.

Las instituciones de participación semirepresentativas presentes en Buenos Aires son relativamente más abiertas que las de Bogotá, aunque en ocasiones se requiere de registro previo (como en el Plan Estratégico). En Caracas, estudios señalan que aunque la participación es abierta en teoría (con registro previo), en la práctica las instituciones mediadoras, y Fundacomunal entre ellas, operarían como un filtro a la participación de fuerzas políticas adversas al movimiento bolivariano (Convite-ILDIS, 2010). Sin embargo, la misma polarización ideológica existente en el país se observa en los estudios sobre el tema, lo que se agrava por la falta de datos oficiales sobre la evolución de los consejos. A esto se agrega un proceso de sucesivas reformas institucionales que ha ido acercando la institución cada vez más a la presidencia, saltándose los otros niveles de gobierno⁹ (Machado, 2009). Debe destacarse también que en este caso las Juntas tienen atribuciones de gestión, hecho que otorga mayor poder a la ciudadanía.

En Montevideo, el reto que enfrentó la participación ciudadana semirepresentativa organizada en los Consejos Vecinales fue el de los límites impuestos por la misma institución. Mientras los Consejos Vecinales tienen un poder limitado, meramente consultivo y que con el tiempo ha derivado en una problemática comunicación con los otros órganos de gobierno, las Juntas Locales controladas por los partidos políticos tienen poder para tomar decisiones (aunque este poder es limitado). Actualmente se encuentra en marcha un proceso de reforma, ya que la nueva Ley Nacional de

9 Los Consejos Comunes son base de conflicto especialmente desde 2007, cuando se los incluyó en la propuesta “los cinco motores del socialismo” y se creó el Consejo Presidencial del Poder Comunal. En 2009 el Poder Ejecutivo Nacional promulgó la nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunes (Gaceta Oficial n° 39335, 28 de diciembre de 2009), que entre otros incorporó la construcción del socialismo a sus objetivos, otorgó mayor capacidad de decisión a la asamblea de ciudadanos/as, vinculó el consejo comunal a las milicias bolivarianas y eliminó la mención del presupuesto participativo como función de la unidad ejecutiva del Consejo Comunal.

Tabla 3:
PCI semi-representativa en Bogotá, Buenos Aires, Caracas y Montevideo¹

Instituciones de participación semi-representativa				
Descripción	Bogotá	Buenos Aires	Caracas	Montevideo
Instituciones	- Juntas de Acción Comunal –JAC–, Juntas Administradoras Locales –JAL–, Veedurías Ciudadanas, - Consejos de Planeación Local –CPL–, Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, Consejo Territorial de Planeación Distrital –CTPD–, Consejos Sectoriales Distritales y Locales (Paz, Cultura, Salud, Juventud, Infancia, Ambiente, Política Social, etc.).	- Consejos Consultivos Honorarios; - Plan Estratégico de la Ciudad; - Consejos Social y Económico, del Plan Urbano Ambiental y Temáticos.	Consejo Local de Planificación Pública –CLPP–, Consejos Comunales Parroquiales, Asamblea de Ciudadanos y Juntas Comunales.	Concejos Vecinales
Sujeto	Ciudadanos o representantes de organizaciones del Distrito. CTDP, CPL y Consejos sectoriales: Representantes de las JAL, diversas organizaciones y designados por el alcalde. Veedurías Ciudadanas: representantes de organizaciones civiles y ciudadanos independientes.	Ciudadanos y/o representantes de asociaciones civiles (en el caso del Plan Estratégico previo registro).	Ciudadanos elegidos por el pueblo. Las organizaciones deben registrarse.	Ciudadanos y/o representantes de asociaciones habilitados para votar en un distrito.
Origen	Regulado por normas locales y leyes nacionales. Convocados por el gobierno con excepción de las Veedurías.	Regulado por normas locales (Consejos). Convocados por el gobierno local.	Regulados por leyes nacionales, convocados por las autoridades.	Regulado por las normas locales.
Tipo de participación	Deliberativa y consultiva. Excepción: las JAL deciden a través de los planes locales de desarrollo y el CTPD, de carácter vinculante.	Deliberación y consulta (decisiones no vinculantes).	Vinculante	Consultiva
Prácticas	CTDP, CPL y Consejos Sectoriales: muy activos. Veedurías: 2004-2010: más de 50 Veedurías Distritales y Locales.	Desde 1996 funcionan 16 Consejos Consultivos. El Plan Estratégico reúne entre 30 y 50 organizaciones.	Los Consejos Comunales están extendidos, así como también las Asambleas de Ciudadanos.	Desde 1993 funcionan 18 ² .

1. El período en cada ciudad abarca desde el año en que se registra una institución participativa hasta la actualidad. Bogotá 1991-2009; Buenos Aires 1996-2009; Caracas 1999-2009; Montevideo 1990-2009.

2. Uno en cada distrito de la ciudad. La participación ciudadana en estas elecciones ha variado: 1993 (7,28 del padrón%), 1995 (8,77%); 1998 (11,17%); 2001 (10,68%). Hay también variaciones considerables entre distritos.

Fuente: Elaboración propia

Alcaldías, que también rige para la ciudad, modificó la división de Montevideo en 18 CCZ para crear 8 alcaldías cuyas autoridades fueron por primera vez directamente electas por la ciudadanía en mayo de 2010.

Las instituciones de participación ciudadana directa

Las instituciones de participación ciudadana directa fueron introducidas a partir de leyes nacionales en Bogotá (1994) y en Caracas (2001 y 2005), en Buenos Aires por normas aprobadas por la legislatura local (1998 y 2000), mientras que en Montevideo fueron incorporadas con la reforma constitucional de 2009¹⁰.

Los mecanismos de participación ciudadana directa implementados en Bogotá, Buenos Aires y Caracas son la iniciativa, el referéndum y la revocatoria de mandato, con diversos alcances, variedades y denominaciones en cada caso (ver Tabla 4). Los requisitos para activar los mecanismos también varían considerablemente. Por ejemplo, para activar la revocatoria en Bogotá se requiere un número de firmas correspondiente al 40% de los votos obtenidos por el mandatario que se propone revocar, el umbral mínimo de participación es del 60% de los que votaron en la elección en que obtuvo su cargo, y para que la revocatoria proceda deben votar en favor de la misma al menos el 55% de los electores (Ley 741)¹¹. En Buenos Aires se requiere del 20% de firmas y el voto es obligatorio (por consiguiente no hay umbral). En Venezuela, la ley señala que podrán solicitar la revocatoria de mandato un número no menor del 20% de los electores inscritos en el registro electoral de la circunscripción y el umbral de participación requerido para que sea válida es del 25%.

Un hecho curioso es que en Venezuela, donde la ley para los subniveles de gobierno se establece desde la Constitución y las leyes nacionales, no es necesario justificar las causas del pedido. Puede alegarse incumplimiento de programa, insatisfacción o descontento popular. Asimismo, sorprende que el mecanismo de democracia directa desde abajo que más se ha intentado utilizar es justamente aquel en el que los partidos de la oposición tienen mayor interés: la revocatoria de mandato¹². Hubo intentos de revocatoria contra alcaldes en Buenos Aires y Bogotá, que no prosperaron por razones judiciales o por no llegar al umbral de firmas y se concretó un referéndum de este tipo en Miranda (contra el alcalde Gual, cuyo cargo fue ratificado en la consulta).

10 Esto sorprende debido a que Uruguay es el país con mayor tradición y prácticas de democracia directa en América Latina; que, sin embargo, sólo se han regulado para el nivel nacional (Welp y Serdült, 2009). La nueva ley 18567, art. 16 habla de iniciativa popular por el 15% de los habilitados, ante la Junta Departamental; aun reconociendo el cambio debe destacarse que esta iniciativa es de petición, ya que la ciudadanía no tiene derecho a convocar una consulta y decidir directamente en las urnas.

11 Lo que propicia que una mayoría inferior al 55% se vea derrotada (Jiménez, 2001).

12 En Buenos Aires se han presentado al menos 18 iniciativas ciudadanas pero sólo una fue tratada por la legislatura mientras el resto han quedado en el olvido. Por el número de firmas obtenido, estas iniciativas funcionan como derecho de petición más que como un mecanismo de democracia directa (no es la ciudadanía quien decide sobre ellas sino que deberían ser tratadas por la legislatura). Son escasos los estudios de la democracia directa en el nivel local. Por un estudio comparado de la experiencia latinoamericana Welp y Serdült (2010).

Tabla 4:
Instituciones de participación ciudadana directa en Bogotá, Buenos Aires, Caracas

Instituciones de democracia directa			
Descripción	Bogotá	Buenos Aires	Caracas
Instituciones	Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, Referendo (Revocatorio y Aprobatorio), Consulta Popular, Plebiscito.	Revocatoria de Mandato; Referéndum y Consulta Popular, Iniciativa Popular.	Iniciativa Popular Legislativa, Referendo Opcional Aprobatorio y Abrogatorio; Revocatoria de Mandato.
Sujeto	Los habilitados para votar.	Los habilitados para votar.	Los habilitados para votar.
Origen	Regulado por leyes nacionales: Constitución y Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación (134, 1994).	Regulados por leyes locales. Revocatoria de mandato por la Ley 357, 2000). Iniciativa, Referéndum y Consulta por las Leyes 40 y 89, 1998.	Ley Orgánica de la Administración, 2001. Ley Orgánica del Poder Público Municipal –LOPPM– 2005.
Tipo de participación	Vinculante. El voto no es obligatorio en el país en ningún caso.	Consulta Popular: Consultiva y no obligatoria. Revocatoria y referéndum: vinculantes y voto obligatorio.	Vinculante. El voto no es obligatorio en el país en ningún caso.
Prácticas	Se realizaron algunas consultas sobre transporte y espacio público e intentos de revocatoria que no prosperaron.	Referendo Revocatorio: se pidió una vez (2005) pero no se llegó al umbral de firmas.	Referendo Revocatorio: en Miranda (2007) pero no procedió.

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa nacional y local y a los organismos electorales correspondientes. La tabla registra las instituciones de democracia directa en funcionamiento en cada ciudad desde la incorporación de las primeras instituciones de PCI (1991 en Bogotá; 1996 en Buenos Aires; 1999 en Caracas) hasta la actualidad. Montevideo no se incluye porque no cuenta con instituciones de democracia directa.

El contexto político como explicación

La demanda ciudadana

La demanda ciudadana en tres de los cuatro casos –bajo la forma de protestas sociales en Caracas, de paros cívicos en Bogotá y de asambleas del movimiento asociativo organizado y barrial en Buenos Aires– fueron claves en el origen de la PCI. En Montevideo la voluntad política, que nunca ha estado ausente, fue determinante hasta que una elevada movilización ciudadana dio respaldo y legitimidad a las reformas implementadas por el Frente Amplio –FA– en la ciudad. El revalorizado espacio local fue el escenario que permitió canalizar el descontento de la ciudadanía frente a las

reformas neoliberales que estaba aplicando el gobierno central y catapultó al FA al gobierno nacional en 2004 (Chávez, 2005).

En Buenos Aires, durante la realización de la Convención Estatuyente de 1996 que aprobó el nuevo régimen jurídico y político de la ciudad e incorporó una amplia oferta de mecanismos de participación, se dieron intensos debates entre la ciudadanía y los representantes políticos¹³. Pero sin duda, la mayor demanda se manifestó con virulencia a fines del 2001, en el marco de la grave y profunda crisis política y económica que vivía todo el país y cuyo epicentro fue la ciudad de Buenos Aires. En unos pocos meses se registraron un total de 859 cacerolazos y movilizaciones de protesta, y se conformaron cientos de asambleas populares (Peruzzotti, 2002).

También las grandes transformaciones descentralizadoras y participativas que vivió Bogotá a fines de los ochenta (elección popular de los Alcaldes en 1986 y la reforma constitucional de 1991) anclan sus raíces en las fuertes movilizaciones populares ocurridas por aquellos años. El descontento contra unos estados locales inoperantes y unas agencias paraestatales, corruptas o ineficientes, figura entre los principales detonantes (Falleti, 2005). Entre 1971 y 1985, se registraron 200 paros cívicos que implicaron la parálisis total o parcial de los más importantes centros urbanos del país y cerca de un 60% de ellos fueron relacionados con problemas de distribución de los servicios y políticas básicas (Collins, 1988; Velázquez, 1995). Los paros cívicos fueron el disparador que permitió colocar a los gobiernos locales y a su democratización en el centro de la agenda política de los noventa.

En Venezuela el descontento y la movilización estuvieron presentes desde fines de los ochenta, teniendo como puntos álgidos el levantamiento conocido como 'Caracazo' (en 1989) y la caída del presidente Carlos Andrés Pérez en 1993¹⁴. La descentralización política fue vista como el mecanismo más efectivo para democratizar y reequilibrar las relaciones entre sociedad, Estado y partidos (Banko, 2008), aunque también se le ha señalado como una estrategia para evitar nuevos alzamientos (Lopez y Gamboa, 2001). Los primeros pasos se dieron con la elección directa de alcaldes y gobernadores (1989) y con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias de 1990. Sin embargo el descontento y la presión popular se mantuvieron y dieron soporte a la emergencia de un nuevo actor en el escenario político venezolano, el Movimiento Quinta República, que llevó al poder a Chávez.

Pese a que en mayor o menor medida la ciudadanía y su reclamo de espacios participativos y de reforma institucional han estado presentes en todos los casos, una vez

13 Se llevaron a cabo también largos procesos de discusión distrital y zonal llamados Buenos Aires Viva, auto convocados y desarrollados por organizaciones vecinales, sociales, redes e instituciones académicas como Flacso Buenos Aires. Para más detalle ver Poggiese 1999.

14 Como muestra la formación de la Comisión presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), que elaboró recomendaciones que se incorporaron a las propuestas de reforma constitucional presentadas entre 1992 y 1998 y finalmente se incorporaron en parte a la reforma de 1999 (D'Elia 2010).

que la protesta es escuchada los actores dominantes han vuelto a ser los gobiernos y/o los partidos políticos. Creemos que este hecho ha limitado considerablemente la PCI desarrollada, aunque existen por supuesto variaciones entre las ciudades.

Voluntad política

En los dos casos rioplatenses, Buenos Aires y Montevideo, el inicio de las políticas de descentralización y participación obedecieron a la llegada de dos nuevos actores políticos ubicados en la centro izquierda del espectro ideológico: el FREPASO y el Frente Amplio, respectivamente. En Bogotá, en cambio, es uno de los dos partidos tradicionales –el Partido Liberal Colombiano– el que otorga el primer impulso tanto a nivel nacional, con el Presidente César Gaviria (1990-1994), como en el local, con Jaime Castro (1992-1995). En Caracas, las leyes de descentralización se aprobaron a fines de los ochenta (descentralización y elección directa de alcaldes y gobernadores). La nueva constitución aprobada una vez que Chávez y su Movimiento Quinta República llegaron al poder definió al país como una democracia participativa y creó las instituciones destinadas a canalizar esa participación.

El FREPASO promovió las principales reformas en materia de participación e incluyó la descentralización como modelo de gobierno; aunque con sus socios radicales acordaron avanzar hacia ese objetivo en una transición tutelada. Esta fue posteriormente liderada por el ejecutivo a manos del radical Fernando De la Rúa (1996-1999), quien creó por decreto los Centros de Gestión y Participación (CGP). Los avances generales del período, promovidos por una voluntad política algo errática y cada vez más en conflicto con la Legislatura, llegaron a su fin en 2000 cuando ambos gobiernos pertenecían al mismo bloque (la Alianza conformada por el FREPASO y la UCR). Un recorrido similar hace el Frente Amplio en Montevideo, aunque en este caso la oferta de PCI y el desarrollo de la descentralización es más coherente y sistemático y ha obtenido mejores resultados en términos relativos.

En Bogotá es el Partido Liberal¹⁵, durante la Alcaldía de Castro y con mayoría parlamentaria en el Consejo Distrital, el que impulsó la nueva normativa: puso en funcionamiento las JAL, institucionalizó las localidades y reglamentó el proceso de planeación participativa con la creación de los primeros Encuentros Ciudadanos, mecanismos fundamentales para la definición de los Planes Distritales de Desarrollo y eje central del modelo de participación en la ciudad, aún en nuestros días (Pizano, 2003). Posteriormente, la participación institucional recibió un renovado impulso con la llegada de los independientes Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2004) y

15 Sin ignorar que fue primero el Partido Conservador Colombiano, durante la Presidencia de Belisario Betancourt (1982-1986), el que en 1986 estableció por enmienda constitucional la elección directa y popular de los alcaldes.

Enrique Peñaloza (1998-2000) y del entonces primer alcalde del Polo Democrático Independiente Luis Eduardo Garzón (2004-2007)¹⁶.

La relación gobierno nacional-gobierno local

El hecho de que en Venezuela y Colombia la creación de instituciones participativas haya sido promovida a partir de la sanción de nuevas constituciones (1999 y 1991, respectivamente) marca ambas experiencias. Por un lado, cabe destacar cierta contradicción entre un proceso que busca empoderar a los actores locales, pero determinando y unificando a nivel nacional y desde arriba los mecanismos para conseguir dicho objetivo¹⁷. Por otro lado, aunque con profundas diferencias, ambas reformas constitucionales fueron promovidas por proyectos políticos que planteaban una transformación radical de las instituciones existentes, algo que fue más acentuado en Venezuela, debido a la llegada al poder de la revolución bolivariana. Pese a que estos procesos se dieron en el marco de la coincidencia entre el color político del gobierno local y el nacional, el rol determinante lo tuvieron leyes aprobadas desde el nivel nacional, y en ambos casos los presidentes recurrieron con frecuencia a la legislación por decreto. Esto pone en evidencia que las instituciones no fueron consensuadas y que el nivel local desempeñó un papel menor en la determinación de las mismas. En ambos casos, cuando hubo gobiernos de signo opuesto se produjeron cambios notables y en Caracas, un conflicto abierto entre poderes tomó a las instituciones como espacio para dirimir sus pujas. En efecto, un ejemplo extremo de esta situación surgió cuando el alcalde del distrito metropolitano (electo en las urnas y opositor a Chávez) fue despojado de sus atribuciones mediante la creación de la Jefatura de Gobierno de la ciudad (designada por el Presidente).

Tanto en Montevideo como en Buenos Aires la ciudad tuvo más autonomía—frente a Caracas y Bogotá— para decidir sus instituciones participativas. En Buenos Aires, el Partido Radical y el FREPASO motorizaron los principales cambios en esta materia en un contexto de fuerte oposición política respecto del gobierno nacional. En Montevideo, fue el Frente Amplio, con el gobierno nacional en manos de un partido opositor (primero blancos y luego colorados), quien motorizó una gran reforma del gobierno local. Actualmente, con gobiernos del mismo partido en ambos niveles, se ha aprobado una ley que homologa a la ciudad capital con el resto de unidades territoriales del país. Pese a lo que esto implica en cuanto a la organización territorial, las subunidades conservan sus competencias para crear o modificar sus instituciones de participación ciudadana.

16 Estos tres ex alcaldes se agruparían, en 2010, en el Partido Verde, buscando disputar la presidencia a las fuerzas oficialistas coaligadas bajo la figura de Álvaro Uribe.

17 Esto se hace más evidente al comparar estos casos con regímenes federales o confederales como el de Estados Unidos o Suiza, donde las subunidades de gobierno tienen la competencia para producir sus propias instituciones, hecho que deriva en amplias diferencias entre los mecanismos de participación presentes en distintos estados o cantones.

Fragmentación y grado de polarización del sistema local de partidos

La conflictividad del sistema político, la alta fragmentación partidaria con la consecuente imposibilidad de consensuar políticas y el escaso poder real otorgado u obtenido por la ciudadanía a través de los mecanismos de PCI condujo al bloqueo de todo el proceso en Buenos Aires. Este caso demuestra que, a mayor fragmentación política partidaria menor institucionalización de la participación. Desde 1996 a 1999, la Legislatura –con 5 bloques y mayoría absoluta para la Alianza (UCR-FRE-PASO)– dio impulso a la participación a través de variadas leyes, aunque no sin conflicto con el ejecutivo, que lideró a su vez una desconcentración con demasiadas injerencias. Luego, con el cambio de gobierno en el 2000 y en medio de un creciente malestar político y social, la fragmentación se incrementó: la legislatura pasó de tener 5 bloques a 11 en el 2000 y 23 en el 2002. Durante ese periodo, el Presupuesto Participativo fue implementado por el ejecutivo sin el acuerdo de los bloques legislativos y se puso freno a la descentralización política, que debió esperar hasta el 2005 para ser establecida en la Ley de Comunas por una Legislatura con fuerzas de derecha. Desde entonces hasta el 2009, con recurrente protagonismo del PRO y otros partidos de derecha y con una fragmentación menor pero aún alta (13 bloques) no se llama a elecciones para designar a los miembros de las Juntas Comunales (aunque así lo establecía la ley), lo que sucede solo cuando el PRO pierde la mayoría en la Legislatura.

En Montevideo, partidos institucionalizados (Blanco, Colorado y el incipiente Frente Amplio) se enfrentaron durante el proceso de descentralización participativa en torno a ejes tales como la división de los distritos, el poder otorgado a la ciudadanía o los mecanismos de elección de representantes. Sin embargo, a diferencia de Buenos Aires, la estructura de negociación y acuerdos condujo a pactos que privilegiaron a los partidos políticos mientras otorgaban a la ciudadanía espacios de participación predominantemente consultivos.

Como ya se ha mencionado, el conflicto partidario local tuvo un papel menor en Bogotá y Caracas. Aunque en Caracas ha habido momentos de conflictividad extrema, en ambos casos es el acuerdo o rechazo al proyecto nacional el que condiciona las etapas de transformación del gobierno local, jugando el sistema político municipal un rol subsidiario de la relación.

Conclusiones

El análisis sugiere que la demanda ciudadana y la percepción de una crisis profunda de las instituciones representativas jugó un papel clave en la promoción de instituciones de participación ciudadana. Esto se observa de modo más fuerte en Colombia

y Venezuela, pero también tuvo un rol en la transformación institucional vivida por Buenos Aires y Montevideo. Un contexto de creciente movilización ciudadana combinada con la emergencia de una nueva coalición de poder, que encarna las promesas de un cambio, influyó en Montevideo en la velocidad con la que se implementaron las reformas. Sin embargo, en la capital uruguaya el sistema de partidos institucionalizado y con fuertes canales de negociación determinó –a pesar del conflicto inicial– la consolidación de instituciones con competencias y capacidad de decisión en manos de los partidos (las Juntas Locales) e instituciones ciudadanas con capacidad de tan sólo dar recomendaciones (los Concejos Vecinales).

En Bogotá y Caracas, los proyectos nacionales de renovación tuvieron mayor protagonismo, estableciendo desde arriba las nuevas instituciones que regirían la vida política de la ciudad. En Buenos Aires, el desencuentro entre la demanda ciudadana, la fragmentación y polarización de partidos y los enfrentamientos entre gobierno nacional y local limitaron el proceso descentralizador y pusieron en jaque a la participación ciudadana emergente. Los cuatro casos muestran la medida en que el discurso de la democracia participativa se ve altamente condicionado por las relaciones entre gobierno nacional y gobierno local y/o por la polarización del sistema de partidos en el nivel local.

La PCI creada en los distintos contextos muestra marcadas variaciones: Bogotá tiene la mayor oferta (en número), con instituciones deliberativas, semirepresentativas y directas, con decisiones vinculantes o consultivas, una considerable intervención del poder político y grados de uso dispar. Buenos Aires presenta una menor oferta de PCI y las instituciones más usadas han sido las semirepresentativas, con miembros no electos por los ciudadanos y con capacidad de establecer sólo recomendaciones. En Caracas las Juntas Comunales son la institución más extendida en el país y en la ciudad, actualmente operan en relación directa con la presidencia y en el marco de nuevas leyes que las inscriben dentro del proyecto bolivariano. Tienen la particularidad de gestionar servicios públicos además de tomar decisiones vinculantes y son cuestionadas por responder a la línea partidaria del gobierno y excluir quienes no concuerden con su proyecto. Por último, Montevideo acaba de realizar unas elecciones que darán pie a la nueva organización de la ciudad en ocho alcaldías electas por los ciudadanos (antes nombrados por el intendente), que transformará también a los Consejos Vecinales.

En definitiva, observamos que las variables analizadas han influido en la emergencia de la oferta de PCI (demanda ciudadana y voluntad política), pero luego las relaciones entre el nivel local y el nacional y/o la institucionalización y polarización del sistema de partidos han operado en todos los contextos (desde abajo o desde arriba), limitando, condicionando o incluso bloqueando el funcionamiento de las instituciones participativas.

Bibliografía

- Banko, Cecilia (2008). "De la descentralización a la nueva geometría del poder", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* Vol. 14. N°2: 167-184
- Brugué, Quim y Ricard Gomá (1998). "Gobierno Local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización". En *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*, Brugué, Quim y Ricard Goma (comp.). Barcelona: Ariel.
- Chávez, Daniel (2005). "Del Frente Amplio a la Nueva Mayoría. La izquierda uruguaya ante la perspectiva del gobierno". *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Daniel Chávez, Patrick Barrett y César Rodríguez Garavito (edits.). Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Cogollos, Silvia y Jaime Ramírez (2007). "El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá". *Universitas Humanística* N°63: 109-131.
- Convite-ILDIS (2010). "La Descentralización y la Participación Ciudadana en el Municipio Venezolano". *Boletín N°5: Descentralización, gestión pública y derechos sociales*.
- Collins, Charles (1988). "Local government and Urban protest in Colombia", *Public Administration and Development* Vol. 8. N°4: 421-36.
- D'Elia, Yolanda (2010). *En Defensa de la Descentralización en Venezuela*. Caracas: ILDIS.
- Falletti, Tulia (2005). "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", *The American Political Science Review* Vol. 99. N°3: 327-346
- Font, Joan e Ismael Blanco (2004). "¿Qué hay detrás de la oferta de participación?: el rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación", Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en Madrid, España.
- Fung, Archon y Ollin Wright (2003). *Deeping Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Goldfrank, Benjamin (2006). "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio". *Revista de Ciencia Política* Vol.26. N°2: 3-28
- Harnecker, Marta (2005). *Presupuesto Participativo en Caracas. La experiencia del Gol*. Caracas: La Burbuja Editorial.
- Jiménez, William (2001). "Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades y ajustes necesarios", *Territorios* N°5: 35-48.
- López, Mirtha y Teresa Gamboa (2001). "Democracia y Participación en los municipios venezolanos: bases constitucionales, legales y teóricas", *Ciencias del Gobierno* Año 5. N°10: 77-99

- Machado, Jesús (2009). "Participación Social y Consejos Comunales en Venezuela". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* Vol. 15. N°1: 173-185
- Paiva, Antonio (2001). "Caracas, en busca de un gobierno Metropolitano". *Revista Eure* Vol. XXVII. N°81: 43-59
- Pizano, Lariza (2003). *Bogotá y el Cambio. "Percepciones sobre la Ciudad y la Ciudadanía"*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Peruzzotti, Enrique (2002). "Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina", *Citizenship Studies* Vol. 6. N°1: 77-93
- Poggiese, Héctor, María Redín y Patricia Ali (1999). "El Papel de las Redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad". *Paper FLACSO*.
- Schneider, Cecilia (2007). "La Participación Ciudadana en el Gobierno de Buenos Aires (1996-2004): el Contexto Político como Explicación". *Working Paper CIDOB*.
- Schneider, Cecilia y Yanina Welp (2011). "Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* N°212 (mayo-agosto). En prensa.
- Velásquez, Fabio (1995). "La Descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollos y perspectivas". En *¿Descentralizar en América Latina?*, Programa de Gestión Urbana - GTZ Quito (ed.). *Serie de Gestión Urbana*, Vol. 3: 237-312.
- Veneziano, Alicia (2009). *Descentralización y desarrollo local, participación y reforma del estado: una vinculación pendiente*. Montevideo: Editorial Orbe.
- Welp, Yanina (2008), "La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador*. N°31: 117-130
- Welp, Yanina y Uwe Serdült (2011). "¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina". En *América Latina: caleidoscopio de la innovación democrática*, Yanina Welp y Laurence Whitehead (comps.). FLACSO, Nuffield College y C2D.
- Welp, Yanina y Uwe Serdült (2009). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.

Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?

Community Councils: ¿Do they promote or discourage democracy in Venezuela?

Benjamin Goldfrank

Doctor en Ciencias Políticas, Whitehead School of Diplomacy, Seton Hall University

Correo electrónico: goldfrbe@shu.edu

Fecha de recepción: septiembre 2010

Fecha de aceptación: febrero 2011

Resumen

El presente artículo aborda el debate en torno a los consejos comunales de Venezuela, un mecanismo de participación ciudadana promovido por el gobierno de Hugo Chávez con especial fuerza a partir de 2005. Luego de exponer brevemente su historia y principales características institucionales, describe la producción académica en torno al tema, identificando dos perspectivas contrapuestas: una que reivindica sus potencialidades democratizadoras, y otra que por el contrario, entiende a los consejos comunales como mecanismos al servicio de viejas lógicas clientelares y como amenaza a las instituciones de la democracia representativa. Basado en una comparación entre los consejos comunales y otras experiencias de democracia participativa en América latina y recogiendo algunos hallazgos relacionados con la opinión pública venezolana en torno al tema, el artículo pondera ambas posiciones, identificando las limitaciones de cada perspectiva.

Palabras clave: Consejos comunales, democracia participativa, Venezuela, democracia representativa, diseño institucional, participación.

Abstract

This article is an approach to the debate surrounding Venezuela's community councils, a mechanism for citizen participation promoted, especially since 2005, by Hugo Chávez's administration. After a brief description of the history and institutional characteristics of the community councils, the author describes academic production on the subject, identifying two opposing perspectives: one arguing in favor of their democratizing potential and the other arguing that the community councils are mechanisms at the service of the old logic of the political boss and are a threat to institutions of representative democracy. Based on a comparison between the community councils and other experiences of participatory democracy in Latin American, and taking into account a number of findings related to Venezuelan public opinion regarding the subject, the article analyzes both positions, identifying the limitations of each perspective.

Key words: community councils, participatory democracy, Venezuela, representative democracy, institutional design, participation



Introducción

Sin duda, uno de los casos más controversiales dentro de las nuevas instituciones participativas en América Latina de la última década es la experiencia venezolana de los consejos comunales – CC–, una especie de micro gobierno a nivel comunitario que ha crecido rápidamente desde el 2005. Aproximadamente un tercio de la población venezolana ha participado en ellos y billones de bolívares fuertes se han invertido en sus proyectos. Dependiendo del lente analítico y comparativo que se use, los consejos comunales aparecen como la experiencia más grande e impresionante de la democracia participativa en la región o bien como un experimento más de clientelismo y, por su alcance, una amenaza para la democracia representativa. La línea divisoria aparece muy clara en el espectro de estudios existentes y refleja una más general división en casi todos los estudios sobre la política venezolana de los últimos tiempos.

Hasta ahora, la mayor parte de las investigaciones sobre los CC se han enfocado en examinar el modelo participativo, las leyes que los respaldan o algunos casos particulares. Aunque estas investigaciones son valiosas e interesantes, el estudio de los CC podría ser enriquecido con miradas más amplias y comparativas. Es por esto que el artículo que sigue incorpora tanto la opinión pública venezolana como la comparación con otros experimentos de participación ciudadana en América Latina. Basándose en este enfoque, se argumenta que los CC no representan una amenaza a la democracia representativa y hasta podrían servir como contención, en cierto modo, de la severa polarización política que sí dificulta la democracia en Venezuela. Al mismo tiempo, comparados con algunos otros experimentos de participación ciudadana en la región, los CC en Venezuela sufren de algunos defectos en su diseño y desempeño, lo que hace muy difícil la profundización de la democracia que algunos actores y observadores esperan de ellos.

Para llegar a estas conclusiones el artículo comienza con una reseña de la historia de los CC y de la literatura académica sobre los mismos, en la que se describen los puntos claves del debate entre aquellos observadores que ven atractivo el nuevo modelo participativo de los CC y aquellos que los ven como armas nuevas del viejo clientelismo. Después se comparan los niveles de participación alcanzados y el diseño institucional de los CC con los del presupuesto participativo, visto por muchos como el modelo participativo más innovador e importante en América Latina. Sigue con una evaluación de las acusaciones en torno a su carácter de amenaza a la democracia representativa y con un compendio de los problemas encontrados en los CC. En la sección final, se realiza la idea de que aunque los CC no implican un retroceso para la democracia venezolana, el avance que representan es limitado, especialmente si no hay cambios en la forma en que son manejados por la administración actual.

Origen y descripción de los Consejos Comunales

En sus inicios, los CC aparecen en la Constitución de 1999 como entes ligados a los Consejos Locales de Planificación Pública – CLPP–, que son instituciones participativas al nivel municipal. Los CLPP tuvieron una vida activa relativamente corta: desde el 2002, cuando la Asamblea Nacional aprobó la legislación para especificar su funcionamiento, hasta por lo menos el 2006, cuando el ejecutivo empezó a promover con mayor fuerza a los CC. Según los estudios al respecto, los CLPP no tuvieron mucho éxito. En muchos casos los alcaldes no quisieron activarlos ni transferir recursos hacia ellos, o intentaron manipularlos colocando al mando a sus aliados (Irazábal y Foley, 2010: 103; García-Guadilla, 2007: 7; Lander, 2007: 76). Como no prosperó la participación ciudadana al nivel municipal a través de los CLPP, el gobierno nacional, y particularmente el presidente Hugo Chávez, empezó a dar énfasis en la promoción al micro nivel de los CC, que hasta entonces habían sido básicamente ignorados. En el 2006 entró en vigencia la Ley de los Consejos Comunales, que determinó que los mismos ya no formarían parte de los CLPP sino tendrían una relación directa con el gobierno nacional, que de hecho creó un ministerio encargado de promover, registrar, y financiar a los CC. En los años siguientes, se aclaró que los CC podían recibir recursos de los gobiernos municipales y estatales, además de gestionar recursos por sus propios medios. En el 2009, después de varios meses de discusión al interior de los CC y entre estos y los diputados de la Asamblea Nacional, una nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales fue aprobada con el fin de mejorar su diseño (Asamblea Nacional, 2009).

De acuerdo con esta nueva ley, los CC pueden ser formados por entre 150 y 400 familias en áreas urbanas, por un mínimo de 20 familias en áreas rurales, y de 10 familias en comunidades indígenas. Sus funciones principales son el impulso, la planificación, implementación, y monitoreo de proyectos y programas comunitarios. En palabras del Artículo 2 de la ley:

Los consejos comunales, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

Para formar un CC se requiere un grupo promotor que ejecute un censo, orientado a fijar los límites geográficos de la comunidad, luego de lo cual debe realizar una asamblea pública con por lo menos el treinta por ciento de los adultos mayores de quince años (o veinte por ciento en una segunda convocatoria), en la cual sean ele-

gidos los voceros del CC. Los voceros son los representantes de la comunidad, estos, sus delegados, y forman comités de trabajo según las necesidades e intereses de la misma. Sirven por un periodo de dos años, pueden ser re-electos y sus mandatos son revocables por decisión de la asamblea de ciudadanos. El Artículo 28 incluye una lista de catorce tipos de comité de trabajo, en la que se incluyen salud, familia y género, economía comunal, seguridad, vivienda, medios alternativos y educación, entre otros. Siempre incluyen a una unidad administrativa y financiera, una unidad de controlaría social, y una unidad ejecutiva. Hay además un colectivo de coordinación comunitaria, conformado por los miembros de estas últimas unidades, y una comisión electoral. Las decisiones finales son tomadas por una asamblea de ciudadanos en la que pueden participar todos los mayores de quince años, y cuyas decisiones adquieren legitimidad con la presencia de, al menos, un 30% de los residentes (o veinte por ciento en una segunda convocatoria). Finalmente, para recibir recursos del gobierno y obtener personería jurídica, el nuevo CC necesita llevar documentos que comprueben que se siguieron los pasos indicados, y registrarse con el Fundacomunal, entidad dependiente del Ministerio encargado de los CC, cuyo nombre ha cambiado en varias ocasiones. Al momento de escribir este artículo se denomina Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social –MPPCPS–. Como se ve, crear y registrar un CC no es fácil.

44

Sin embargo, para el 2009 se formaron alrededor de treinta mil CC, y hasta agosto de 2010 según fuentes oficiales, 21.050 fueron refundados y registrados ante el MPPCPS (YVKE, 2010). Simultáneamente con el auge de la creación de los CC, el gobierno nacional ha transferido billones de bolívares fuertes hacia ellos. Por ejemplo, según fuentes oficiales, en el 2008 se invirtieron casi cinco billones de bolívares fuertes para financiar alrededor de doce mil proyectos (Safonacc, 2009). Al cambio oficial, eran aproximadamente 2,3 billones de dólares (y aproximadamente un billón de dólares al cambio no oficial de la época). Esa cantidad no incluye los aportes financieros de los gobiernos municipales y estatales, que también han invertido en los CC y han apoyado sus proyectos.

El gran número de inversiones y proyectos explica, por lo menos parcialmente, el hecho de que algo más de ocho millones de venezolanos hayan participado en los CC. Esta cifra, repetida por oficiales del gobierno, se ha verificado por una encuesta encabezada por Latin American Public Opinion Project –LAPOP–, organización responsable del Barómetro de las Américas, una serie de encuestas anuales. En su encuesta del 2007, un 36 por ciento de los entrevistados dijo haber participado por lo menos una vez en el CC de su comunidad y el 66 por ciento afirmó que un CC existía en su comunidad (Hawkins et al., 2008: 118). En términos cuantitativos (dejando al lado la calidad de la participación) por lo tanto, se sabe que los CC han sido bastante exitosos, pese a lo cual los estudios académicos han realizado varias críticas a los mismos, algunas de ellas bastante severas.

¿Democracia participativa innovadora o amenaza a la democracia representativa?

Dentro del número creciente de investigaciones sobre los CC se pueden discernir esencialmente dos perspectivas. Una, que ve a los CC como encarnaciones potenciales de la democracia participativa, similar a los experimentos locales de participación ciudadana llevados a cabo por varios partidos políticos de izquierda en los últimos 20 años, como el presupuesto participativo del Partido de los Trabajadores en docenas de ciudades brasileras y los gobiernos parroquiales de la Causa R en Caracas y Ciudad Guayana en Venezuela. Desde este punto de partida, los CC podrían ser mejoras de estos proyectos locales, al extenderse a todo el territorio nacional y servir como complementos a la democracia representativa, e incluso como una mejor forma de democracia. Machado por ejemplo sostiene que:

La creación de nuevos sistemas-formas-mecanismos de participación socio-política de la sujetualidad nacional-popular contra-hegemónica, mediante los Consejos Comunales, está posibilitando una profundización de lo democrático, haciendo que este supere el agotado modelo de la mera representatividad y se encamine hacia senderos de una democracia participativa, radical, pluralista y protagónica. (2008: 9)

45

Estos autores se impresionan con la gran acogida popular que han tenido los CC y reconocen su capacidad de estimular la organización local. Sin embargo, los que comparten esta visión se encuentran divididos entre aquellos que han concluido que, dado el uso político de los CC y/o su diseño, no son capaces de llenar las expectativas democratizadoras (López Maya, 2008; Smilde, 2009), y los que parecen mantener esperanzas aunque reconocen unas u otras fallas (Díaz, 2007; Ellner, 2009; López Valladares, 2008; Irazábal y Foley, 2010; Machado, 2009a).

Por otro lado, una segunda perspectiva los ve meramente como los más recientes instrumentos de poder del presidente Hugo Chávez (Rangel, 2005; 2010; Morales et al., 2006; Canache, 2007; Lovera, 2008; García-Guadilla, 2007; Ferrer et al., 2009; Vázquez, 2010). Sus argumentos principales apuntan a que los CC son usados políticamente para usurpar competencias y recursos a los gobiernos municipales y estatales, por lo que socavan las instituciones democráticas representativas. En su estudio de cuatro ciudades, Vázquez (2010) sugiere, por ejemplo, que los alcaldes favorables a los cambios promovidos por Chávez y dispuestos a trabajar con los CC reciben las transferencias financieras más rápido que los que se oponen. Según Vázquez, “A lo largo del despliegue del proceso se ha ido desplazando, progresivamente, la autonomía política y económica de las alcaldías y gobernaciones con la finalidad de consolidar un sistema político centralizado” (2010: 135). Usando argumentos parecidos, Ferrer et al. concluyen que “el modelo de Estado venezolano federal des-

centralizado y la sostenibilidad democrática del nuevo escenario político-territorial” (2009: 36) han sido puestos en tela de juicio.

Estos autores enfatizan que los fondos del gobierno orientados a los CC quitan dinero a los gobiernos municipales y estatales, y que a través de la Comisión Presidencial del Poder Popular el presidente puede no sólo estimular la creación de CC, sino además decidir directamente cuales reciben aportes financieros. Para Canache por lo tanto, “[...] en vez del empoderamiento popular, estos programas promueven el clientelismo”¹ (2007: 19). Lovera va más allá, sosteniendo que,

El intento por establecer una ‘geometría del poder’ en la cual la cúpula presidencial se articula sin intermediarios con la base popular, antes que significar un avance democrático, puede representar una involución democrática, al otorgar al poder central unas atribuciones desmedidas y control de hecho sobre las organizaciones de base, haciendo perder las conquistas democráticas que la descentralización y la autonomía de las organizaciones sociales han significado en Venezuela (2008).

Lovera (2008), López Maya (2008), y García-Guadilla (2007) se muestran especialmente preocupados con lo que ven como la pérdida de autonomía de los movimientos sociales venezolanos, mientras Rangel (2010) y Vázquez (2010) se preocupan más por el debilitamiento de los gobiernos municipales. Rangel llega a decir incluso que la creación de los CC representa “el hundimiento del sistema democrático” (2010: 87).

Hacer una evaluación de la experiencia de los CC para indagar la pertinencia de estas dos perspectivas es difícil por varias razones. Primero, como hay miles de consejos comunales, la diversidad de experiencias es enorme. Segundo, aún dentro de un mismo CC, diferentes actores sociales y políticos desarrollan valoraciones a partir de objetivos distintos: algunos ven a los CC como un mecanismo de obtención de recursos para hacer mejoras en la comunidad, otros como un paso más hacia un nuevo modelo de socialismo participativo, y otros más como una manera de reclutar miembros para sus partidos políticos (García-Guadilla, 2007). Y finalmente, el gobierno nacional no ha hecho ningún esfuerzo para hacer una sistematización de la información acerca de los miles de CC. Escasean los datos concretos sobre exactamente cuántos CC hay, cuánto dinero han recibido, y cuántos proyectos han realizado. Dado que los CC pueden recibir recursos de varias fuentes, hacer tal sistematización sería sin duda un trabajo arduo.

La mayoría de los estudios académicos, por lo tanto, se ha enfocado en el diseño institucional de los CC en vez de desarrollar una investigación empírica más allá de algunas anécdotas. Hasta ahora los dos estudios empíricos más amplios han evaluado dieciocho CC en Caracas (García-Guadilla, 2007) y setenta y dos en el estado de Trujillo (Díaz, 2007). Ambos llegan a una conclusión semejante —que la retórica de

1 Traducción del autor.

la democracia participativa y el empoderamiento local no corresponde a los resultados—. Sin embargo, mientras García-Guadilla (2007) es bastante pesimista sobre las posibilidades de mejorar los CC, Díaz (2007: 13-14) muestra tener esperanzas de que con algunos cambios, especialmente en cuanto a proveer más y mejor entrenamiento a los miembros de los CC y a integrar los esfuerzos de los distintos entes gubernamentales, la experiencia podría “elevar la calidad de los consejos comunales existentes y garantizar la verdadera participación protagónica y corresponsable de los ciudadanos”. Para contribuir a este debate, las siguientes secciones intentan evaluar los argumentos de las dos perspectivas, partiendo de una comparación con otras experiencias participativas, especialmente el conocido presupuesto participativo sujeto de mis propios estudios empíricos, y de los resultados de una serie de encuestas de opinión pública conducidas por otros investigadores (Hawkins et al., 2008; Hawkins, 2010; Machado, 2008; 2009b).

Comparando experiencias participativas

Por razones de espacio, me limito a enfatizar dos puntos comparativos entre los CC y otras instituciones participativas reconocidas en América Latina: la tasa de participación y el diseño institucional. Con respecto al primero, los CC presentan la cifra más alta en la región. Aunque no es tan alta como la tasa de participación en elecciones y referendos nacionales, es mucho más que la alcanzada por otras formas de participación política directa. No hay otra institución participativa que haya logrado que un tercio de la población adulta participe. El presupuesto participativo en Brasil, que es quizás el modelo participativo local más comentado por los académicos, no alcanza ese nivel de participación en casi ninguna ciudad. En Porto Alegre, por ejemplo, que es el caso más famoso, el nivel de participación jamás llegó más allá del dos o tres por ciento de la población (Goldfrank, en prensa). Los oficiales municipales de Porto Alegre afirman que si se incluye toda la gente en organizaciones vinculadas al proceso, la tasa de participación puede llegar a un diez por ciento.

Esa tasa de participación relativamente baja es típica no sólo de los casos brasileños, sino también del presupuesto participativo en otros países. Según los estudios de Wampler (2007) y Goldfrank y Schneider (2003), en la mayoría de los casos brasileños, la tasa de participación varía del uno al ocho por ciento de la población local. Además, sólo un pequeño porcentaje de ciudades brasileñas utilizan el presupuesto participativo, menos del diez por ciento de los más de cinco mil municipios que existen en el país. Hay dos países latinoamericanos que explícitamente requieren por ley que todos los municipios usen el presupuesto participativo —Perú y la República Dominicana—, pero no hay datos exactos de cuántas personas se involucran en esos espacios. En Perú los estudios académicos reportan bajas tasas de participación en

general (ver Goldfrank, 2006: 24-25) y no existen muchas fuentes académicas acerca del presupuesto participativo en la República Dominicana. Dada la escasez de datos exactos, podemos recurrir a los estudios de opinión pública de la región, que muestran que la tasa de participación en cualquier reunión municipal es del diecisiete por ciento en República Dominicana y de un doce por ciento en Perú (Montalvo, 2008: 1), pero estos números seguramente sobrestiman las tasas de participación en el presupuesto participativo y aún así están lejos de la de los CC venezolanos. Otras experiencias participativas latinoamericanas, como los gobiernos parroquiales en Caracas o la descentralización participativa en Montevideo, tampoco llegaron a tasas de participación tan altas (Goldfrank, 2007).

Si hay que reconocer las impresionantes dimensiones participativas de los CC, ¿qué tal el diseño institucional? ¿estamos hablando de más o menos el mismo tipo de participación ciudadana en los CC que en las otras experiencias que han despertado tanto interés y entusiasmo por parte de los académicos y organizaciones de desarrollo? Aquí se podrían resaltar varias similitudes y diferencias entre los CC venezolanos y el presupuesto participativo en su experiencia más famosa, la de Porto Alegre. Las principales similitudes se encuentran en el énfasis en el diagnóstico y preponderancia de los principales problemas de la comunidad, el amplio rango de obras y servicios en que se pueden involucrar, las asambleas abiertas a todos los ciudadanos, la delegación de responsabilidades más permanentes en representantes (o voceros) electos y revocables, el relativamente alto grado de poder de decisión de la asamblea con respecto a la selección de proyectos y el monitoreo de los mismos por parte de sus integrantes. Las diferencias fundamentales incluyen el ámbito reducido de los CC, por ejemplo frente a Porto Alegre, en donde los distritos para la participación abarcan hasta más de cien mil personas y los participantes en algunos niveles pueden influir en decisiones sobre obras en toda la ciudad; y la inclusión de varios entes gubernamentales de distintos niveles en la experiencia venezolana a diferencia del proceso completamente municipal en Porto Alegre. Además, mientras en el presupuesto participativo los ciudadanos deciden sobre las obras pero no las construyen ni manejan los fondos (funciones que competen al gobierno municipal), en los CC los participantes asumen también estos papeles. Tal vez lo más importante es que en el presupuesto participativo de Porto Alegre –y también en muchos otros casos– las reglas sobre qué distritos y vecindarios reciben qué proyectos son muy claras, los participantes discuten esas reglas cada año, y el gobierno rinde cuentas de todos los proyectos en forma escrita y ahora también en línea (Goldfrank, en prensa). Para los CC en Venezuela, en cambio, no hay reglas claras sobre la distribución de fondos, los participantes no tienen un papel claro en ese proceso y la rendición de cuentas es individual, por CC, sin que exista un proceso similar por parte del gobierno.

Las similitudes son interesantes, y explican en parte el deseo, de muchos observadores, de ver el éxito de los CC. Pero son estas diferencias, y tal vez principalmente

la última, las que han despertado tanta preocupación por parte de quienes ven en los CC una fuente de clientelismo y una amenaza a la democracia representativa. ¿Hay evidencia para apoyar esas sospechas?

¿Clientelismo viejo en ropa nueva o muro de contención contra la polarización?

Para reforzar sus argumentos acerca del uso clientelar de los CC, algunos autores alegan que Chávez comenzó a promoverlos en 2005 en aras de la elección presidencial de diciembre del 2006, y que el posterior aumento de fondos e importancia dados a los CC coincidió con la creación del nuevo partido político fundado por el mandatario, el Partido Socialista Unido de Venezuela –PSUV– (Rangel, 2005; Morales et al., 2006; García-Guadilla, 2007). Además señalan las declaraciones de miembros del gobierno que abogan por el uso de los CC en campañas políticas. Por ejemplo, la ministra por las comunas exhortó a convertir los CC en batallones por el Sí, durante la campaña del referendo que aprobó la reelección indefinida para presidente, alcaldes y gobernadores (Machado, 2009a: 184). Otro autor, Handlin (2010), asevera que podría haber motivos electorales en la distribución de recursos hacia los CC, al notar que en 2006 para las áreas pobres, la existencia de un CC en la comunidad aumentaba la probabilidad del voto en favor de Chávez, mientras que no hubo resultados distinguibles para votantes en áreas de ingresos mayores. Sin embargo, no hay evidencias contundentes en favor de estos argumentos.

Otros autores, por ejemplo, argumentan que la creación de los CC no tenía que ver con los deseos de sembrar votos o clientes, sino con la necesidad de superar la resistencia a la participación ciudadana por parte de los políticos representativos y los burócratas en alcaldías y gobernaciones (Lander, 2007: 76-78; Irazábal y Foley, 2010: 102-104). Ellner (2009) no niega que algunos políticos hayan intentado usar a los CC en su beneficio, pero responde que la autonomía de sus miembros sigue intacta. Para este (2009: 14) y otros autores (ver Machado, 2008: 6), los CC han ayudado a la organización de los sectores marginalizados y “les ha demostrado cómo tomar control de sus vidas” (Ellner, 2009: 14)². Según Ellner, “A pesar de su dependencia financiera en el Estado, los chavistas tienden a ser críticos, y su apoyo al gobierno no es sin calificaciones, lo cual explica, por ejemplo, la derrota de Chávez en el referendo del 2007” (2009: 14)³. Aunque es más pesimista que Ellner, Smilde (2009: 5-6) ofrece anécdotas y argumentos similares, mostrando que aún las organizaciones sociales anti-chavistas han sabido utilizar a los CC en su beneficio. Smilde cita el caso de Elías Santana, un organizador comunitario veterano y anti-chavista,

2 Traducción del autor.

3 Traducción del autor.

quien ha apoyado los CC en áreas de la clase media. Según Smilde, “Como resultado, muchos de los CC más exitosos se encuentran en los vecindarios prósperos y por ende no representan conductos viables de control gubernamental” (2009: 6)⁴.

Con respecto a la potencial distribución clientelar de recursos hacia los CC, el estudio de Handlin (2010) es interesante pero no constituye una última palabra. Por un lado, no usa datos directos de los recursos otorgados, sino que asume que los CC en áreas pobres recibieron más recursos, y que los votantes chavistas votaron a causa de la existencia del CC, sin considerar la posibilidad inversa, es decir, de que formarían el CC porque ya apoyaban a Chávez. Por otro lado, los estudios de opinión pública de Machado (2008) y Hawkins et al. (2008) demuestran que aunque la mayoría de los miembros de los CC apoyan al gobierno, también hay en ellos participación de muchos anti-chavistas. Y Hawkins (2010: 55-59) presenta argumentos y evidencias que apoyan la idea de que la diferencia partidaria en cuanto a la participación no tiene que ver con la exclusión de los anti-chavistas por el gobierno sino con la auto-selección de los chavistas y la auto-exclusión de los anti-chavistas. El estudio de Díaz (2007) también ofrece evidencia de que los CC no son discriminados por sus colores políticos. Díaz (2007: 12; ver también Lerner, 2007) demuestra que en las primeras fases, por lo menos, todos los CC considerados en su estudio recibieron fondos y todos por el mismo monto.

¿Y la idea de que los CC amenazan a las instituciones de la democracia representativa, y especialmente a la de los gobiernos municipales? Aunque es cierto que los gobiernos locales deben recibir sus transferencias del gobierno nacional sin trabas y sin prejuicio político, me parece que la noción de amenaza no es merecida. La existencia de estas acusaciones no debe ser, de hecho, sorprendente, en tanto se puede apreciar que cuando hay una iniciativa participativa casi siempre hay resistencias provenientes de quienes ocupan cargos en las instituciones de democracia representativa. En Perú, por ejemplo, sucedió que la mayoría de los alcaldes no estaban de acuerdo con el presupuesto participativo y no implementaron el proceso o lo hicieron de manera marginal (Goldfrank, 2006). En ese caso sucedió lo mismo que en Venezuela con los consejos locales de planificación pública. Algo similar ocurrió también en casos puntuales de presupuesto participativo en Brasil, pero aún más en casos emblemáticos del auge de la participación local en los noventa como el de Montevideo bajo el gobierno de Tabaré Vázquez y el de Caracas bajo Aristóbulo Istúriz (Goldfrank, 2007). Pero esas experiencias no acabaron con la democracia representativa y es muy improbable que los CC vayan a acabar con los gobiernos municipales venezolanos. Aunque es cierto que existe una propuesta de crear ‘comunas’ y después ‘ciudades socialistas’ desde la base de los CC en forma piramidal, la verdad es que estas ideas están muy lejos de ser realidades. Además, los CC ya están tan cargados con

4 Traducción del autor.

responsabilidades y están tan poco capacitados para cumplir con todas sus competencias (ver abajo) que es imposible imaginar que van a poder unirse en esas nuevas estructuras y remplazar a los gobiernos municipales. Al mismo tiempo, en las encuestas públicas la gran mayoría de los venezolanos no quieren acabar con los gobiernos municipales para remplazarlos por los CC (Hawkins et al., 2008: 121) o no han escuchado de esa posibilidad, pese a apoyar la transferencia de algunas competencias hacia los CC (Machado, 2009b: 20-24).

De hecho, los resultados de las encuestas de opinión pública acerca de los CC parecen apuntar a que, en vez de amenazar la democracia representativa, los CC están ayudando a preservar espacios socio-políticos no polarizados. Por ejemplo, aunque algunos CC representan claramente uno u otro color político, una encuesta de más de mil miembros de consejos comunales en diferentes lugares del país conducida por el Centro Gumilla (organización ligada a la Iglesia Católica), muestra que el ochenta por ciento de los CC tienen más de una visión política representada (Machado, 2008: 26). Además, cuando se pregunta cuáles son los principales problemas dentro del CC, se indica que es la falta de responsabilidad u organización de los miembros del CC, y sólo el uno por ciento de los encuestados mencionan diferencias políticas (Machado, 2008: 44). Al mismo tiempo, la gran mayoría de los miembros de los CC creen que las relaciones internas de su CC son buenas o muy buenas (68%), mientras sólo el cuatro por ciento piensan que son malas o muy malas (Machado, 2008: 28). La encuesta reportada en Hawkins et al. (2008), con una muestra de la población entera, confirma que, aunque hay más chavistas que anti-chavistas participando en los CC, los anti-chavistas también participan en porcentajes relativamente altos. Mientras el sesenta por ciento de los chavistas participaron en el CC de su área, el cuarenta y tres por ciento de los anti-chavistas también lo hizo, la cual es una tasa de participación más alta que la de la mayoría de los otros tipos de actividad asociativa (Hawkins et al., 2008: 119). Estos resultados sugieren que los CC representan espacios para el trabajo mutuo entre personas con posiciones políticas distintas. Es posible por lo tanto, que ayuden a frenar la polarización política.

Otros resultados sugieren, además, que los CC podrían estar sirviendo como 'escuelas de ciudadanía' (Machado, 2009a) y por lo tanto reforzando la democracia representativa. Hawkins et al. (2008: 121) reportan que los procedimientos de selección de voceros y voceras es altamente democrático, siendo que el método más común es por votación secreta, en un setenta y cinco por ciento de los casos, y por votación en voz alta en el diecinueve por ciento. Y la encuesta de Machado (2008: 23, 33-36, 30) demuestra que en la gran mayoría de los casos la comunidad se involucra en las acciones y decisiones de los CC y que en ellos se intentan resolver los conflictos a través de diálogo, reuniones, búsqueda de consensos, y votación. También hay evidencia de que los CC y sus proyectos son expresiones de la voluntad de la comunidad y no estrictamente del gobierno. Por ejemplo, "En una muy alta pro-

porción (85%) la iniciativa de conformar un consejo comunal corresponde a la comunidad o a un miembro de esta. La intervención de funcionarios del Estado para la conformación de estos consejos es realmente baja (7%)” (Machado, 2008: 22). La gran mayoría de los proyectos de los CC también se originaron en la comunidad y demuestran una variedad de asuntos, desde vivienda (33%) y red de agua potable y servida (21%) hasta vialidad (15%), electrificación (14%), deportes (13%), obras para escuelas (12%), plazas y parques (4%), entre otros (Machado, 2008: 32-35).

Problemas del diseño y desempeño de los CC

Sin embargo, si bien los CC no constituyen una amenaza para la democracia, tampoco son idóneos para la profundización de la misma. Los problemas principales que afectan a los CC han sido ampliamente expuestos por los estudios académicos. Uno de ellos es la ya mencionada falta de transparencia y reglas claras sobre su financiamiento, que facilita el desarrollo de la corrupción y clientelismo. De hecho, en encuestas, la gran mayoría está de acuerdo con que hay corrupción dentro de los CC y “descontrol de dinero” (Machado, 2009b: 37). Otro problema es la multiplicación constante de las competencias asignadas a los CC. Están sobrecargados con una amplia capacidad de injerencia en múltiples asuntos, lo que paradójicamente limita su posibilidad de impacto. Muchos encuestados (37%) en áreas donde existen CC no saben qué proyectos se han hecho, un porcentaje importante (43%) piensa que el CC en su área funciona mal o pésimo, y en muchos casos (44%) consideran que “no solucionaron nada” o “no funcionan” (Machado, 2009b: 25, 15-16). Existen problemas de duplicación de funciones con el gobierno municipal y organizaciones sociales ya existentes, con la falta de capacidad técnica de los voceros y con la concentración de poder en el ejecutivo nacional. Además, hay una dependencia muy fuerte en el trabajo voluntario y en la participación constante de la gente. Para quien tiene empleo a tiempo completo es muy difícil participar. El treinta por ciento de la gente que nunca o casi nunca va a las reuniones del CC en su área, identifica como obstáculo para su participación su trabajo y la falta de tiempo (Machado, 2009b: 48). Finalmente, hay que señalar el posible problema que representa el reducido tamaño del ámbito del CC, que hace difícil la planificación urbana coordinada, enfocando a los participantes en lo micro en vez de impulsar políticas públicas al nivel municipal, nacional, o internacional.

Conclusión

Al final, no hay evidencias claras que indiquen que los consejos comunales en Venezuela amenazan la democracia, pero los problemas expuestos sugieren que tampoco la profundizan mucho. Es posible que la nueva Ley de Consejos Comunales al final del 2009, el más reciente impulso de crear ‘comunas’ que unan varios CC, y la constitución de un nuevo consejo federal de planificación puedan ayudar a corregir algunos de las fallas mencionadas arriba. Por ejemplo, la ley del 2009 incluye regulaciones nuevas para prevenir la corrupción y para revocar el nombramiento de aquellos voceros que caigan en mala conducta. Las comunas y el consejo federal podrían ayudar a corregir los problemas del enfoque excesivamente micro y de la planificación descoordinada. Y el consejo federal podría ayudar a corregir los problemas posibles de falta de autonomía y pluralismo político al estar constituido por representantes electos de los CC, los gobernadores de cada estado, algunos alcaldes y representantes del gobierno federal y de los movimientos sociales. Sin embargo, estos cambios institucionales tendrán que ser acompañados con cambios en el proceder político del gobierno y del PSUV, que no pueden seguir intentando usar los CC en campañas políticas si quieren que estos sirvan verdaderamente para profundizar la democracia.

Bibliografía

- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2009). “Ley Orgánica de los Consejos Comunales”. Asamblea Nacional N°751.
- Canache, Damarys (2007). “Chavismo and Democracy in Venezuela.” Ponencia presentada en el simposio sobre *Prospects for Democracy in Latin America*. University of North-Texas, April 5-6.
- Díaz, Benito (2007). “Participación ciudadana en cooperativas de consejos comunales en Trujillo, Venezuela” Ponencia presentada en el *1st International CIRIEC Research Conference on the Social Economy*, Victoria, British Columbia, Canada, octubre 22-25.
- Ellner, Steve (2009). “A New Model with Rough Edges: Venezuela’s Communal Councils”. *NACLA. Report on the Americas* Vol.42. Issue 3.
- Ferrer, Mercedes, Nersa Gómez y Ramón Reyes (2009). “Mutaciones político-territoriales y pobreza urbana. Hacia el gobierno del poder diluido-centralizado”. *Cuestiones Políticas* Vol. 25 N°42: 13–41.
- García-Guadilla, María Pilar (2007). “El Poder Popular y la Democracia Participativa en Venezuela: Los Consejos Comunales”. Ponencia presentada en el XXVII Congreso Internacional de LASA, Montreal, Canada, Sept. 5-8.

- Goldfrank, Benjamin (2006). "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: Éxito, fracaso y cambio". *Revista de Ciencia Política* Vol. 26, N°2: 3-28.
- (2007). "The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation". *Comparative Politics* Vol. 39, N°2: 147-168.
- (En prensa). *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Goldfrank, Benjamin y Aaron Schneider (2003). "Budgets and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State". *IDS Working Paper* 149. Brighton: Institute of Development Studies.
- Handlin, Sam (2010). "Can Politicians Win Votes by Supporting Community Organizations?: Evidence from Venezuela". Artículo sin publicar.
- Hawkins, Kirk, Adam Anguiano, Jane Ann Patch y Mitchell Seligson (2008). *Political Culture of Democracy in Venezuela: 2007*. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>.
- Hawkins, Kirk (2010). "Who Mobilizes? Participatory Democracy in Chávez's Bolivarian Revolution". *Latin American Politics & Society* Vol. 52, N°3: 31-66.
- Irazábal, Clara y John Foley (2010). "Reflections on the Venezuelan Transition from a Capitalist Representative to a Socialist Participatory Democracy: What Are Planners to Do?" *Latin American Perspectives* Vol. 37, N°1: 97-122.
- Lander, Edgardo (2007). "El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela". *Observatorio Social de América Latina CLACSO - Buenos Aires*. Año VIII, N°22: 65-86.
- Lerner, Josh (2007). "Communal Councils in Venezuela: Can 200 Families Revolutionize Democracy?". *Z Magazine*. Disponible en <http://www.zcommunications.org/zmag/viewArticle/13898>, visitado 1 de marzo.
- López Maya, Margarita (2008). "Caracas: The State, Popular Participation and How to Make Things Work". Ponencia presentada en la conferencia *The Popular Sectors and the State in Chávez's Venezuela*, Yale University, Marzo 6-7.
- López Valladares, Mirtha (2008). "Una estrategia de innovación política en Venezuela: los Consejos Comunales". *Ra Ximhai: Revista de Sociedad, Cultura, y Desarrollo Sustentable* Vol. 4, N°3: 559-579.
- López Vallador, Mirtha y Carmen Añez Hernández (2005). "Los Consejos locales de planificación pública en Venezuela: Una instancia de participación y capacitación ciudadana". *Revista Venezolana de Economía Social* Vol. 5, N°10: 114-141.
- Lovera, Alberto (2008). "Los consejos comunales en Venezuela: ¿Democracia participativa o delegativa?". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* V.14, N°1: 107-124.

- Machado, Jesús (2008). *Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela*. Caracas: Fundación Centro Gumilla.
- (2009a). “Participación Social y Consejos Comunales en Venezuela”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* V.15. N°1: 173-185.
- (2009b). *Estudio Cuantitativo de Opinión sobre los Consejos Comunales*. Caracas: Fundación Centro Gumilla.
- Montalvo, Daniel (2008). “Citizen Participation in Municipal Meetings”. En *Americas Barometer Insights: 2008 - Latin American Public Opinion Project No.4*.
- Morales, Eduviges, Edith Cuñaro y Nila Leal González (2006). “Los consejos locales en el diseño constitucional de la democracia participativa en Venezuela”. *Provincia: Revista Venezolana de Estudios Territoriales* N° Especial: 35-51.
- Ochoa Henríquez, Haydée, Jennifer Fuenmayor y Deyanira Henríquez (2007). “De la descentralización territorial a la descentralización participativa en Venezuela”. *Utopía y Praxis Latinoamericana* V. 12. N°36: 91-105.
- Rangel Guerrero, Christi (2005). “El debilitamiento de las finanzas municipales en Venezuela y sus consecuencias”. *Ciencias de Gobierno* Vol.9. N°18: 13-38.
- (2010). “Municipios, consejos comunales y democracia en Venezuela”. *Procesos Históricos* N° 17: 70-92.
- Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales - Safonacc (2009). “11,752 proyectos financiados a Consejos Comunales en el 2008”. Disponible en http://190.202.111.174/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=28, visitado junio 4.
- Smilde, David (2009). “Three Stages in the Chávez Government’s Approach to Participation”. En *Understanding Populism and Political Participation: The Case of Venezuela*, Adam Stubitts (ed). Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program.
- Vásquez Vera, María del Carmen (2010). “Circuitos de poder y control político en la revolución chavista (1999-2010)”. *Reflexión Política* Año 12. N°23: 120-137.
- Wampler, Brian (2007). “A Guide to Participatory Budgeting”. En *Participatory Budgeting*, Anwar Shah. Washington, DC: World Bank Institute.
- YVKE Mundial / Prensa Fundacomunal (2010). “21.050 Consejos Comunales se han adecuado a la nueva Ley”. Disponible en <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?465030>, visitado agosto 4.

“Proximidad”, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina

*“Proximity,” representation and participation.
The Participatory Budget in Argentina*

Rocío Annunziata

Doctora (c) de la Universidad de Buenos Aires y de la École des Hautes Études en Sciences Sociales. Investigadora del Instituto Gino Germani. Docente del Área de Teoría Política Contemporánea de la Universidad de Buenos Aires.

Correo electrónico: rocio.annunziata@gmail.com

Fecha de recepción: septiembre 2010

Fecha de aceptación: marzo 2011

Resumen

El presente trabajo concibe a la ‘proximidad’ como forma emergente de legitimidad y a los llamados ‘dispositivos participativos’ como su cristalización institucional. En la primera parte propone una caracterización del principio de proximidad; luego, partiendo de un trabajo de campo realizado en los municipios argentinos de Morón, Rosario y Ciudad de Buenos Aires, muestra cómo los dispositivos participativos y en particular el Presupuesto Participativo, ponen en escena las transformaciones de la legitimidad política. Se muestra cómo el Presupuesto Participativo institucionaliza una política de la singularidad de la experiencia: frente a la legitimidad de la representación político-partidaria, de lo colectivo-redistributivo y del saber técnico o experto, operan la legitimidad de los problemas concretos del vecino, del micro-territorio y del saber de la experiencia cotidiana. Finalmente y a partir de lo anterior, se plantea la cuestión de la contradicción, complementariedad o interioridad entre representación y participación.

Palabras clave: participación, representación, proximidad, presupuesto participativo, municipio.

Abstract

This article conceives ‘proximity’ as an emerging form of legitimacy, and the so-called ‘participatory mechanisms’ as their institutional crystallization. In the first part, the author proposes a characterization of the proximity principle; then, based on field work in the Argentine municipalities of Morón, Rosario and the City of Buenos Aires, demonstrates how the participatory mechanism, and especially the Participatory Budget, bring into play transformations in political legitimacy. The article demonstrates how the Participatory Budget institutionalizes a politics of the singularity of experience: in addition to the legitimacy of political party, collective-redistributive and technical or expert knowledge, there operates the legitimacy of the neighbor’s concrete problems, the micro-territory, and knowledge based on daily experience. Finally and based on this points, the author raises the question of contradiction, complementarity and interiority between representation and participation.

Key words: participation, representation, proximity, participatory budget, municipality



Introducción: La proximidad como forma de legitimidad

Durante los últimos años, la legitimidad política democrática se ha transformado y renovado, emergiendo, entre otras, una nueva figura de la legitimidad que denominamos de 'proximidad' (Annunziata, 2009a; Lefebvre, 2004; Lefebvre y Le Bart, 2005; Rosanvallon, 2008). La hipótesis que desarrollamos en el presente artículo sostiene, precisamente, que dicha transformación apunta ante todo a un peso progresivo, al interior de la legitimidad democrática, de este emergente principio. Coincidimos con Lefebvre y Le Bart (2005) cuando afirman que actualmente, proximidad, implicación, eficacia y legitimidad se equivalen en un discurso dado por evidente.

La proximidad supone que el más legítimo es aquel gobernante o aquella política que 'se acerca' más a la realidad cotidiana, a la experiencia concreta y singular de los ciudadanos. Se muestra especialmente en la exigencia de que los representantes sean 'hombres comunes', que compartan las experiencias de los representados y se dejen guiar por la escucha y la empatía, así como en el rechazo generalizado a la existencia de una 'clase política', a la distancia y la diferencia entre 'los políticos' y los ciudadanos, instauradas por la elección (Schnapper, 2004). Pierre Rosanvallon sostiene que la elección de un representante se basa por un lado, en un principio de distinción (una selección de los 'mejores') y, por otro, en un principio de proximidad o de identidad. Podemos conjeturar entonces que la tendencia a la legitimidad por proximidad aparece como un debilitamiento del primer principio y una exacerbación del segundo, con la consecuente puesta en cuestión del lazo representativo.

La proximidad promete una atención a la particularidad (Rosanvallon, 2008), a la diversidad de vivencias. De ahí la importancia creciente del testimonio y el relato en el ámbito político. De ahí también la puesta en marcha de una serie de 'dispositivos participativos', que funcionan como instancias de consulta y de escucha de los ciudadanos.

En tanto espacios asociados al contacto directo entre representantes y representados, el ámbito local, el barrio, el terreno, son objeto de una exaltación que los convierte en espacio modelo de la política legítima. A la vez, la importancia dada al contacto, a la escucha y a la particularidad de las experiencias hace de la denominada 'participación' de los ciudadanos el vehículo de redención de la política. 'Localismo' y 'participacionismo' son entonces discursos y prácticas que contribuyen a la configuración del lazo de proximidad (Annunziata, 2009a).

En un esfuerzo de definición, podemos decir que la proximidad es una forma de legitimidad promotora de un lazo político (entre representantes y representados, gobernantes y gobernados) que niega su propio carácter instituyente. Dicho lazo se apoya en una identificación entre unos y otros, en la que los gobernantes no sólo deben asimilarse a los gobernados, sino disimular toda diferencia representativa. La

proximidad pone en cuestión, en cierta forma, la trascendencia del representante respecto a los intereses e identidades particulares de los representados, y su carácter instituyente, en el sentido de la creación de una voluntad y unidad que no existe antes de la representación (Laclau, 2005). Se comprende fácilmente, en consecuencia, que el discurso de la 'crisis de representación' tenga una repercusión tan importante y que sea tan apropiado por los actores políticos. Toda enunciación de la necesidad de 'acercar' la ciudadanía a la política o a 'los políticos' viene precedida de la constatación de esta 'crisis de la representación'. Pero a la vez, la proximidad se plantea como una relación entre dos partes: negando el carácter instituyente de la representación, se construye sin embargo *al interior* del lazo representativo.

La proximidad aparece como un rasgo central de las campañas electorales (Annunziata, 2009c). Cada vez más, los candidatos se presentan como 'hombres comunes', con los que 'se puede hablar', que son 'sinceros', y 'diferentes a todos los políticos'; las campañas se basan en la presencia y en el contacto, con 'comidas', recorridos 'puerta a puerta', cartas a los vecinos, en lugar de los tradicionales actos partidarios; los candidatos aparecen mezclados y confundidos con la 'gente común'. La mirada sobre los procesos electorales nos revela que: a) la proximidad no es simplemente una característica de las políticas públicas o de la gestión, es una forma de lo legítimo a la que los líderes políticos apelan también por fuera de las funciones de gobierno; b) tampoco es sólo una característica de la política local –ni de las políticas públicas ni de los lazos políticos propuestos por líderes locales–, aparece en las estrategias discursivas de los actores políticos en todos los niveles de la representación –local, provincial y nacional–; y c) no es exclusiva de tal o cual ideología política o identidad partidaria, es invocada por todo el espectro político para construir clivajes, siendo finalmente transversal a los mismos.

Si nuestra primera hipótesis apunta a que la actual transformación de la legitimidad democrática implica un deslizamiento progresivo hacia la proximidad, nuestra segunda hipótesis sostiene que la forma institucional más desarrollada de este principio la constituyen los llamados 'dispositivos participativos' (Annunziata, 2009b), que tienen lugar sobre todo a escala municipal y cuya proliferación posee hoy en día un alcance internacional. La pretensión de estos dispositivos –tales como el Presupuesto Participativo, las asambleas de barrio, las intervenciones ciudadanas en las instancias del poder– es la de cristalizar una escucha, una vía de expresión de la especificidad de necesidades y aspiraciones; la de mostrar una disposición al contacto y una actitud de apertura y reconocimiento de la singularidad. De allí que su objetivo declarado sea el de 'acercar' a representantes y representados. Si bien la proximidad no se agota en los dispositivos participativos, es cierto que actualmente son ellos los escenarios más tangibles de dicho principio.

De este marco se derivan varias hipótesis: a) es sobre todo la función de escucha la que es cumplida por los dispositivos participativos, más que la intervención en la

toma de decisiones y que la deliberación racional desinteresada; b) las instancias participativas son siempre espacios abiertos y regulados por el Estado (Annunziata, Carmona y Nardacchione, 2009), teniendo invariablemente una dinámica *top-down*. Los dispositivos no son implementados a causa de una amplia movilización social que los demanda, de suerte que la magra autonomía de los actores no-estatales no puede ser una sorpresa; y, c) los dispositivos participativos no deberían definirse como de ‘izquierda’ o de ‘derecha’, son en cierta forma indiferentes o transversales a las ideologías y a las identidades partidarias.

El Presupuesto Participativo: cristalización de la legitimidad de proximidad

Dentro del conjunto de ‘dispositivos participativos’ existentes, nos dedicaremos en este trabajo al análisis del Presupuesto Participativo –PP–. El PP es el dispositivo más difundido en Argentina y en América Latina y el que más ha llamado la atención de científicos sociales y dirigentes políticos. En el presente, hay más de veinte municipalidades argentinas que desarrollan una cierta forma de PP¹. Los casos de Rosario, Ciudad de Buenos Aires y Morón², son los pioneros y los más desarrollados. En Rosario y en Ciudad de Buenos Aires, el PP comenzó a implementarse en el año 2002, todavía al calor de la crisis y la efervescencia del asambleísmo. En el segundo caso, la implementación ha sido más problemática y ha sufrido discontinuidades producto de los cambios de gestión, cosa que no ha ocurrido en Rosario. En Morón, el PP se implementa desde 2006. Especialmente durante 2008, muchas otras municipalidades argentinas han comenzado a imitar los ejemplos señalados, diseñando y poniendo en marcha formas incipientes de PP.

Podría definirse al PP, en términos generales, como un mecanismo por el cual la ciudadanía es habilitada para proponer y votar proyectos en su distrito, implicando un porcentaje del presupuesto ‘flexible’ del gobierno municipal. Dicho mecanismo se desarrolla como un ciclo de dos años compuesto por diferentes etapas. Las etapas y la metodología del proceso varían de una municipalidad a la otra y se van modificando con el tiempo, pero, *grosso modo*, podemos identificar cuatro momentos:

- 1 Provincia de Buenos Aires: Campana, General Pueyrredón, La Matanza, La Plata, Morón, Municipio de la Costa, Necochea, San Fernando, San Martín, San Miguel; Provincia de Chaco: Resistencia; Provincia de Chubut: Comodoro Rivadavia; Provincia de Córdoba: Córdoba, Villa María; Provincia de Corrientes: Bella Vista; Provincia de Entre Ríos: Concepción del Uruguay; Provincia de Jujuy: San Salvador de Jujuy; Provincia de Mendoza: Godoy Cruz, Junín; Provincia de Río Negro: San Carlos de Bariloche; Provincia de Santa Fe: Rafaela, Rosario; Provincia de Tierra del Fuego: Río Grande, Ushuaia; Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Fuente: RAAP, 2010).
- 2 No contamos en Argentina con mucha bibliografía consagrada al análisis comparativo de experiencias de presupuesto participativo. Los análisis de caso, en cambio, son más numerosos en lo que respecta a Rosario, menos para la Ciudad de Buenos Aires y casi inexistentes para Morón. Entre esta literatura cabe destacar Ford (2007) para Rosario y Landau (2008) para Ciudad de Buenos Aires.

asamblea general en los barrios, en la que los vecinos expresan sus ideas y demandas; asambleas más reducidas de vecinos delegados o consejeros con la presencia de responsables del gobierno, en las que son elaborados los proyectos; votación de los proyectos abierta nuevamente a los vecinos de cada barrio y finalmente, seguimiento de la ejecución de los proyectos elegidos –que se han incorporado a la ordenanza municipal del presupuesto– durante el año siguiente³.

Diferenciándose de otro tipo de dispositivos participativos⁴, en el PP encontramos siempre un formato de asamblea, en el que los ciudadanos reunidos discuten bajo la coordinación/animación de algún funcionario del gobierno local que asume el papel de moderador y cumple funciones de orientación en la elaboración de los proyectos. Hay siempre un proceso de deliberación/negociación entre los ciudadanos y entre ellos y los representantes del gobierno, siendo el rol de los funcionarios ‘animadores’ fundamental al momento de señalar los límites en la concepción de los proyectos: competencias que escapan al gobierno municipal, superposiciones con políticas en curso de implementación, etc. Debido a este característico intercambio entre los vecinos durante el proceso, el PP se considera muchas veces una instancia de ‘democracia deliberativa’. Pero no se trata necesariamente de una deliberación racional desinteresada y orientada por la fuerza del mejor argumento, como indicaría este modelo normativo. Muy al contrario, son los intereses concretos y particulares de los ciudadanos los que les impulsan a participar, imponiendo una lógica de competencia entre proyectos. La deliberación se presenta aquí sólo en tanto medio para conciliar particularidades diversas y no como mecanismo de búsqueda de una ‘verdad’, un ‘bien común’ o una ‘decisión más racional’. Sin embargo, la forma de la enunciación en sí misma no carece de importancia. El lugar que la experiencia singular y la vivencia de los ciudadanos tienen en el desarrollo de las asambleas es muy significativo. Esta vivencia es con frecuencia relatada como sufrimiento, convirtiéndose a veces el relato o testimonio en una actividad catártica que vale por sí misma. Los funcionarios encargados de la puesta en marcha del PP coinciden en señalar que las primeras asambleas siempre dan lugar a los reclamos y a la catarsis de los vecinos. Los ciudadanos hablan casi siempre en primera persona, compartiendo una narración de su experiencia en el barrio o de sus problemas particulares.

Por otro lado, se considera que el PP a diferencia de otros dispositivos participativos, ofrece a los ciudadanos una mayor vinculación con la toma de decisiones. Se dice, concretamente, que se trata de un mecanismo vinculante, puesto que los proyectos votados por los vecinos son incluidos en la ordenanza municipal de presu-

3 El proceso de seguimiento de la ejecución de los proyectos es paralelo al inicio de un nuevo ciclo de asambleas para elaborar un nuevo conjunto de proyectos.

4 Por ejemplo, el Concejo de los Barrios, que existe tanto en Morón como en Rosario, o de la Banca Abierta que existe en Morón. Ambos incorporan la presencia de los ciudadanos comunes en las asambleas legislativas locales, pero sin constituir una reunión de ciudadanos que deliberan entre sí. Para una descripción de estos y otros dispositivos participativos y una propuesta de clasificación, ver Annunziata (2009b).

puesto. Pero este carácter vinculante debe ser relativizado teniendo en cuenta no sólo el incumplimiento gubernamental en la ejecución de los proyectos aprobados, sino la importancia del llamado ‘análisis de factibilidad’, por parte de las áreas centrales de la administración municipal, que constituye un filtro sobre las propuestas de los vecinos, reduciendo significativamente su implicación en la decisión.

Es por eso que no analizamos aquí al PP ni como expresión del ‘ideal deliberativo’ ni como expresión de la toma de decisiones directa por parte de los ciudadanos (como puede ser el caso de los llamados ‘dispositivos de democracia directa’⁵), sino como cristalización institucional de lo que hemos denominado ‘proximidad’. La proximidad se inclina hacia el reconocimiento de la experiencia singular y de un saber que le es propio a dicha experiencia. Es por eso que encontramos una vasta literatura que cuestiona la distinción entre lo experto y lo profano (ver especialmente Sintomer, 2008; Fromentin y Wojcik, 2008). El denominado ‘saber de uso’ (Sintomer, 2008) – o ‘saber local’ (Cuny, 2008) implica el reconocimiento de la experiencia de lo cotidiano y del terreno que posee el ciudadano común, un saber siempre singular y que está ligado a su rol de usuario de los servicios públicos locales, que no se origina en una experiencia cívica-democrática, sino en una experiencia permanente de habitar y consumir, de vivir su vida privada en un territorio dado. El ‘saber de uso’ descansa en la idea de que los ciudadanos son los mejores conocedores de las realidades ligadas a su vida cotidiana⁶, por lo que la singularidad de sus vivencias debe ser tomada en cuenta; de manera que este saber sostiene la justificación misma de los dispositivos participativos. Así, es notable encontrar esta justificación en los materiales de difusión de Morón y de Rosario. En el caso de Morón: “La participación de todos los vecinos y vecinas de Morón es importante porque nadie sabe mejor que ellos mismos las necesidades y prioridades de su barrio”⁷. En Rosario: “Nadie mejor que el vecino para pensar proyectos para su barrio y decidir su realización”, por lo cual entre los objetivos del PP 2010 se incluye “Sostener el rol del vecino como voz autorizada para diagnosticar y evaluar las prioridades del barrio”⁸.

Los límites de este trabajo nos obligan a presentar una síntesis muy acotada del funcionamiento del PP en cada uno de los casos y a no privilegiar un estudio sociológico –que por supuesto es importante y necesario⁹–, centrándonos de manera particular en las tensiones que queremos destacar.

5 Ver al respecto: Welp y Serdült (2009) y Lissidini, Welp, y Zovatto (2008).

6 Cécile Cuny (2008) habla por su parte de *saber local*, en el mismo sentido de *saber de uso*: se trata de un saber empírico, inseparable del contexto de las prácticas y de las situaciones en las que es movilizado; se adquiere por el uso cotidiano de los equipamientos del barrio. Con respecto a él, los ciudadanos devienen los “verdaderos expertos del barrio”, mientras que los representantes, los funcionarios, devienen los “profanos de lo local”, ignorando la realidad de las condiciones de vida y de trabajo de las personas comunes.

7 Municipalidad de Morón (2010).

8 Municipalidad de Rosario (2010).

9 Nos referimos, en particular, al estudio de los actores que participan en el proceso: cantidad de participantes en cada etapa (porcentajes con respecto a la población y al electorado), perfil de los participantes (miembros de organizacio-

El PP es implementado en Morón desde el año 2006 y se apoya en el proceso precedente de descentralización municipal que dio lugar a siete Unidades de Gestión Comunitaria –UGC– en el 2004. Ambos procesos se iniciaron durante el gobierno de Martín Sabbatella, quien fuera electo intendente en 1999 con la ALIANZA por el Trabajo, la Justicia y la Educación, re-electo dos veces con su partido vecinal Nuevo Morón en 2003 y 2007 y sucedido por Lucas Ghi, de la misma fuerza política. Pese a tratarse de una organización vecinalista, el Nuevo Morón se esforzó por definirse desde sus orígenes como progresista de centro-izquierda. La ausencia de cambios en el gobierno local, ayudó en el sostenimiento ininterrumpido y la expansión de la herramienta desde 2006; sin embargo, su metodología ha ido cambiando desde la primera experiencia. En los dos primeros años, 2006 y 2007, el proceso se desarrollaba en cuatro etapas, que, de modo general pueden asimilarse a las de la mayoría de los casos de PP que ya hemos mencionado. Los años 2008 y 2009 han servido para experimentar una nueva metodología, en siete etapas: 1. *Asambleas de Barrio*, donde los vecinos presentan sus ideas y eligen a los ‘voluntarios’ para la etapa siguiente¹⁰; 2. Elaboración de *Informes Territoriales* por UGC, entre voluntarios y responsables de UGC, a partir de las ideas que surgen de las asambleas; 3. *Análisis de factibilidad* por parte de las áreas centrales del gobierno local que han recibido los Informes Territoriales y elaboración de pre-proyectos; 4. *Rondas de consulta*, encuentro único entre los responsables de las áreas centrales y los voluntarios de todas las UGC, en el que los primeros informan a los vecinos su plan de acción para el año siguiente, incluidos los proyectos del PP¹¹; 5. Las áreas centrales de la municipalidad elaboran los proyectos definitivos; 6. *Ferías de proyectos*, donde el conjunto de los vecinos puede votar los proyectos definitivos; y 7. La *Comisión de Seguimiento* controla la ejecución de los mismos durante el año siguiente.

En 1996, en el marco de la planificación estratégica, comenzó en Rosario un proceso de descentralización municipal que dividió al territorio en seis distritos, en cada uno de los cuales se creó un Centro Municipal de Distrito –CMD–. En 2002 se lanzó el PP como una experiencia piloto, logrando desde entonces una estabilidad y un éxito significativos. El dispositivo fue puesto en marcha durante la gestión del entonces intendente socialista Hermes Binner. Miguel Lifschitz, intendente en fun-

nes, de partidos políticos, sin organización), nivel socio-económico, género, edad, etc. y tipo de proyectos elaborados y seleccionados por distrito, entre otras variables. Los límites de este artículo nos impiden al mismo tiempo resaltar las diferencias entre los casos considerados, tema que será abordado en futuros trabajos.

- 10 Quizá más revelador incluso que el cambio de metodología es el de la denominación. Las asambleas se llamaron, en las primeras experiencias, ‘asambleas zonales’; el nombre fue cambiado por ‘asambleas de barrio’ porque este último resultaba más significativo para los vecinos. Otro cambio intencional de denominación fue el de ‘delegados’. Los funcionarios entrevistados sostenían que este apelativo no resultaba muy amigable para los vecinos a causa de su connotación representativa, por lo que se prefirió reemplazarlo por el de ‘voluntarios’.
- 11 En 2008 esta reunión se organizó en comisiones temáticas, mezclándose los voluntarios de las distintas UGC, en un intento de trascender el criterio territorial. Pero esto se reveló muy difícil de manejar, puesto que cada voluntario se interesaba principalmente en su territorio. En 2009, por lo tanto, la ronda de consultas se realizó en cada UGC.

ción desde 2003 y de la misma fuerza política, continuó y consolidó la línea participativa. Aquí como en Morón, la continuidad de la gestión influyó en la estabilidad del dispositivo. El PP rosarino está organizado en cuatro grandes etapas: 1. *Ronda de Asambleas de Barrio* en cada distrito, en las que los vecinos plantean las necesidades y problemas y eligen a los ‘consejeros’ que formarán parte del *Consejo Participativo de Distrito* –CPD–; 2. Reuniones semanales de los CPD con la participación de los consejeros, ‘secretarios técnicos del PP’ y directores de CMD, en las que se trabaja en la elaboración de proyectos, incluyendo el análisis de factibilidad de las áreas centrales y su devolución a los consejeros; 3. *Segunda Ronda*: jornada de votación de los proyectos definitivos por CMD abiertas a todos los vecinos; 4. Tercera Ronda: reunión conjunta de evaluación con los consejeros del PP de todos los CMD. Los CPD son los encargados de realizar el seguimiento de la ejecución el año siguiente.

En la Ciudad de Buenos Aires, como en los dos casos precedentes, el PP se apoyó en un proceso previo de descentralización. Dicho proceso comenzó en 1996 de la mano del primer Jefe de Gobierno de la Ciudad desde su autonomía, Fernando De la Rúa, y culminó en la creación de 15 comunas o Centros de Gestión y Participación Comunal (CGPC). La Constitución de la Ciudad, de 1996, no sólo invitaba a la descentralización en comunas sino también a la implementación del PP. Fue Aníbal Ibarra, quien fuera considerado también progresista de centro-izquierda y gobernara la ciudad durante dos períodos consecutivos hasta su destitución y reemplazo por Jorge Telerman, el que implementó desde 2002 los primeros planes pilotos y luego programas de PP. La inestabilidad política de la ciudad y los cambios de la gestión, trajeron como consecuencia algunas discontinuidades y modificaciones en la metodología. La asunción en 2007 de un nuevo jefe de gobierno considerado de ‘centro-derecha’, el líder de Unión-PRO Mauricio Macri, no condujo el cierre del PP. Sí se realizaron modificaciones a la metodología. Actualmente, el PP se desarrolla en varias etapas: 1. *Foro Promotor* de difusión en cada CGPC, abierto a todos los vecinos; 2. *Asambleas Barriales*, dirigidas por el ‘Coordinador del PP’ de cada CGPC; 2.a Primera Asamblea: los vecinos plantean los problemas y necesidades barriales; 2.b Segunda Asamblea: elección de un ‘delegado’ titular y dos suplentes por cada taller temático (Proyectos Sociales y Proyectos Urbanos), por CGPC; 3. Los delegados temáticos elaboran los proyectos; 4. *Ronda de Consulta con los funcionarios*: los delegados, el Coordinador del PP de cada CGPC y el Coordinador General de PP consultan a los funcionarios de las áreas centrales de gobierno sobre la factibilidad de los proyectos; 4. Tercera Asamblea: los delegados continúan trabajando sobre los proyectos devueltos; 5. Cuarta Asamblea: trabajo sobre proyectos definitivos y elección de los ‘Consejeros Comunales del PP’ –titular y suplente–, por CGPC; 6. *Consejos Comunales del PP*: confeccionan la lista de proyectos definitivos y organizan la exhibición para la votación; 7. *Votaciones*: se desarrollan durante una semana en cada CGPC, pudiendo votar cada vecino un solo proyecto y seleccionándose los dos pro-

yectos más votados por cada CGPC; y 8. Seguimiento: realizado por los consejeros de cada CGPC durante el año siguiente.

Legitimidades en tensión

A partir de entrevistas realizadas a diferentes actores de los Presupuestos Participativos de Morón, Rosario y la Ciudad de Buenos Aires (funcionarios encargados de participación y descentralización, facilitadores de reuniones o talleristas, vecinos consejeros o delegados, representantes de asociaciones, etc.) y de la observación etnográfica de las asambleas e instancias de votación¹², podemos delinear las tensiones que se presentan en la legitimidad política y que dan cuenta de la institucionalización de la “proximidad”.

La legitimidad de las necesidades concretas del vecino frente a la legitimidad de la representación política

La lógica y la práctica del PP nos muestran cómo los actores involucrados –funcionarios y vecinos– oponen a la tradicional legitimidad política-partidaria, la de los problemas concretos que se suponen al margen de la ideología y de los partidos políticos.

Una pregunta que surge cuando pensamos en estas legitimidades en tensión y que, sintomáticamente, nunca está planteada con precisión, es: ¿existe un límite político para los proyectos de PP? En otros términos: el PP, ¿supone ‘hacer lo que la gente quiere’, sin importar la orientación política del gobierno local? ¿Es posible que por medio del PP los vecinos intenten realizar un proyecto que entre en contradicción con los principios ideológicos o políticos de los gobernantes en curso? Y si es así, ¿qué ocurre en ese caso? Por lo general, ‘hacer lo que la gente quiere’ es un principio valorado y el PP es más bien concebido como un ámbito de gestión que la política no debe contaminar. Pero entonces, si lo que se presenta como lo más legítimo es resolver problemas concretos sin orientación política, ¿cuál es el rol de los representantes y de los partidos políticos?

Una segunda cuestión interesante, ligada a la primera: ¿cuál es el límite del monto a presupuestar participativamente? En las entrevistas con funcionarios, coordinadores de talleres, vecinos, aparece siempre el problema de que el monto destinado al PP

12 Una instancia de observación importante para este trabajo ha sido el Segundo Encuentro de la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP) -4, 5 y 6 de diciembre de 2009, Córdoba– al que asistieron funcionarios de distintos lugares del país encargados de los procesos de PP en sus localidades, o de coordinar las asambleas en los barrios. El conjunto de entrevistas y observaciones se desarrolló entre 2007 y 2010, como trabajo de campo integrado a la tesis doctoral de la autora.

es insuficiente. El ideal parecería ser el de aumentar gradualmente el porcentaje hasta llegar a un 100% del presupuesto. Pero, entonces, nuevamente: ¿cuál sería el sentido de la representación política-partidaria que maneja el presupuesto del gobierno para llevar a cabo políticas públicas con determinada orientación? Efectivamente, el hecho de que mecanismos como el PP se desarrollen en municipios gobernados por fuerzas de distinto color político (Morón, Rosario y Ciudad de Buenos Aires son un buen ejemplo de ello) demuestra que la legitimidad en la que se apoyan y recrean es transversal a las ideologías y a las identidades partidarias.

Una tercera cuestión interesante es la de la representación al interior del PP. Los ‘voluntarios’ –antes ‘delegados’– de Morón, y los ‘consejeros’ de Rosario y la Ciudad de Buenos Aires, recrean un vínculo representativo con el resto de los vecinos. Incluso reproducen lógicas que son criticadas en la ‘clase política’: por ejemplo, la negociación del voto para los proyectos. ¿En qué medida esta representación es más legítima que la que surge de las elecciones? Si bien toda representación es criticada, la representación de los militantes sociales, ciudadanos comunes, presidentes de asociaciones de barrio, se muestra como más ‘auténtica’. ¿Por qué ver como más auténtica la representación de un consejero del PP que de la un concejal? Nada más ilustrativo de la tensión entre la proximidad y la representación política que las palabras de Hermes Binner: “Esta es una herramienta que sobrepasa la democracia representativa. La democracia participativa es una extraordinaria posibilidad para todos los vecinos que quieren tener una presencia en las decisiones y que *quizá no se sienten del todo representados por sus representantes*”¹³.

El PP nos muestra la tensión entre política y gestión en la que habita la proximidad. Aunque sea presentado como una herramienta política para profundizar la democracia, el participante ideal imaginado, es un vecino no politizado, no organizado y, como es nombrado con frecuencia en las entrevistas, un ‘vecino genuino’, un ‘vecino desinstitucionalizado’ o incluso un ‘vecino legítimo’. ¿Cabe decir que se trata de la *gestión* en el nombre de la *democracia*?

La legitimidad del criterio territorial frente a la legitimidad del criterio político

Como vimos anteriormente, el PP se basa sobre todo en la formulación y votación de proyectos a escala barrial. Esta dinámica, al apoyarse en los territorios y no en las problemáticas generales compartidas por los barrios conduce a la fragmentación de demandas y proyectos. La visión integral del distrito no tiene lugar o encuentra dificultades, como lo demuestra el intento no exitoso de agregar una dimensión temática en el PP moronense. En todos los casos, el presupuesto y los proyectos son dis-

13 Discurso del ex Intendente de Rosario, Hermes Binner, durante la presentación oficial del presupuesto 2003. El subrayado es nuestro.

tribuidos por barrio, aprovechando los procesos anteriores, e íntimamente ligados, de descentralización municipal.

La importancia de la descentralización demuestra que la proximidad en su sentido físico exige siempre más proximidad. Es un movimiento hacia lo más local posible. El PP descansa en un criterio territorial para la distribución del presupuesto, la elaboración de proyectos y la votación. Incluso para las primeras asambleas las zonas ya descentralizadas son divididas en barrios; las votaciones de proyectos también se desplazan por el territorio para ‘acercarse’ a los vecinos¹⁴. Como puede verse en el tipo de proyectos elaborados, muchos de ellos son consagrados a ciertos barrios en lugar de ser pensados para el sub-distrito descentralizado (UGC, CMD, CGPC, etc.). La ‘identidad’ de los barrios es puesta de relieve también por los proyectos. En este sentido, en tanto que expresión de la proximidad, la descentralización se revela como un proceso infinito, nunca terminado.

Vemos durante las asambleas que (teniendo un monto fijo) la posibilidad de presentar una gran cantidad de pequeños proyectos se valoriza, a fin de que más proyectos puedan ser seleccionados. Esta perspectiva es compartida por vecinos y funcionarios, en la mayor parte de los casos. Una fragmentación de los proyectos acompaña entonces la fragmentación por territorio, intentado en general tener la mayor cantidad posible de proyectos, para los micro-territorios más reducidos. Pero esto produce el efecto paradójico de que la capacidad de la herramienta para resolver algún problema de magnitudes más globales, se reduce considerablemente. La fragmentación parece ser finalmente más ‘democrática’.

La legitimidad de la experiencia frente a la legitimidad de la expertise y de la técnica

En los talleres de la RAPP y en las entrevistas se destaca el problema de la adaptación de todos los funcionarios municipales a la dinámica del PP. Los proyectos elegidos pueden ser incompatibles con las políticas en marcha de las diferentes áreas del gobierno local, o incoherentes con respecto a la visión general de la municipalidad. Los funcionarios piden a sus colegas que vayan a las asambleas para conocer la dinámica participativa, que sean más ‘capacitados’, ‘formados’ y ‘concientizados’ en ‘participación ciudadana’. Las políticas que surgen de la participación tienen a la vez otra urgencia y otra presión para ser ejecutadas. Según los actores de estas instancias participativas, habría que evitar los largos y pesados trámites burocráticos de la administración pública. Pero, ¿a qué se debe esta necesidad de adaptación? El PP institucionaliza una legitimidad de la experiencia, del saber de la cotidianidad que

14 Las Ferias de Proyectos itinerantes muestran este espíritu de ‘ir en busca del vecino’. No es el ciudadano el que va en busca de los asuntos públicos, es la gestión local que va en la búsqueda de los vecinos, invirtiendo el sentido del ritual del sufragio.

entra en tensión con la legitimidad experta y técnica en la definición de las políticas públicas.

Ahora bien, pese a los inconvenientes que el 'saber de uso' puede implicar frente al saber experto, el PP constituye a los ojos de todos los actores una 'ayuda a la gestión', en tanto brinda información clave para la puesta en marcha de políticas públicas. El conocimiento de la cotidianidad es valorado, sirve para identificar la demanda, la necesidad. Los vecinos realizan un gran aporte a la gestión desde este punto de vista.

Reflexiones finales: la proximidad entre participación y representación, ¿contradicción o complemento?

Podemos concluir que el PP se presenta como una cristalización de lo que hemos caracterizado como 'legitimidad de proximidad', en tanto que institucionaliza uno de los rasgos principales de la misma: la política de la singularidad de la experiencia. Así, frente a la legitimidad de la representación político-partidaria, de lo colectivo-redistributivo y del saber técnico o experto, operan en los dispositivos participativos de este tipo la legitimidad de los problemas concretos del vecino, del micro-territorio y del saber de la experiencia cotidiana.

Pero hablar en términos de tensiones, ¿supone pensar, por ejemplo, una contradicción entre la 'representación' y la 'democracia participativa'? La mayor parte de los trabajos académicos, plantean más bien la existencia de una complementariedad entre la democracia representativa y la participación ciudadana en ciertos ámbitos¹⁵. Así, la segunda no sería un sustituto o una alternativa a la primera. Nosotros creemos que, concibiendo a los dispositivos participativos como cristalizaciones institucionales de la proximidad, y a esta como una forma de legitimidad que describe al lazo político como tal, la participación debe ser pensada *al interior* de la representación. Es decir, para que los dispositivos participativos como el PP pudieran contradecir o complementar a la representación, deberíamos constatar que son exteriores a ella. Pero de acuerdo con nuestras hipótesis, dichos dispositivos se revelan más bien como ámbitos de escucha cristalizada generados por la propia representación, y no como *locus* decisorios o deliberativos que se enfrentarían o adecuarían a la representación desde su exterioridad. El 'participacionismo', una de las modalidades en las que la proximidad se presenta es, de este punto de vista, *interior* al lazo representativo. Según esta interpretación, habría que afirmar más bien que ya no hay representación sin 'hacer participar', o, en otros términos, que 'hacer participar' parece ser actualmente un movimiento *interno* del representar y el gobernar.

15 Ver por ejemplo: Blatrix (2002),

Bibliografía

- Annunziata, Rocío (2009a). "La proximidad: política del presente y de la presencia en la Argentina". Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política "Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder", Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Santa Fe del 19-22 de agosto. Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe.
- (2009b): "Participación y proximidad. Para una tipología de los dispositivos participativos". *Demos Participativa* Año II. Vol. 2. N°3: 123-127
- (2009c). *Quelques pistes pour interpréter les processus électoraux en clé de proximité. Le cas des élections législatives 2009 en Argentine*. Paper sin publicar.
- Annunziata, Rocío, Rodrigo Carmona y Gabriel Nardacchione (2009). "Reflexiones sobre la democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública". Ponencia presentada en el 1° Seminario Internacional "Participación ciudadana y políticas públicas: miradas desde la sociedad y desde el Estado", UNGS-ICO, el 10 y 11 de septiembre.
- Blatrix, Cécile (2002). "Devoir Débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective". *Revue Politix* Vol. 15. N° 57: 79-102
- Chevallier, Jacques (2007). "Synthèse". En *La démocratie participative*, François Dans Robbe (dir). Paris: L'Harmattan.
- Cuny, Cécile (2008). "Figures et savoirs du 'profane' dans un secteur de grands ensembles de l'est de Berlin". En *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Thomas Fromentin y Stéphanie Wojcik. Paris: L'Harmattan.
- Ford, Alberto (2007). "Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario 2002-2005". Tesis de Doctorado FLACSO-Argentina.
- Fromentin, Thomas y Stéphanie Wojcik (2008). *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*. Paris: L'Harmattan.
- Guerard, Stéphane (2007). "La démocratie locale participative. Approche de droit comparé". En *La démocratie participative*, François Dans Robbe (dir.). Paris: L'Harmattan.
- Laclau, Ernesto (2005). *La Razón Populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Landau, Matías (2008). *Política y participación ciudadana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Lefebvre, Rémi (2004): "Quand légitimité rime avec proximité". *Mouvements* N° 32: 135-138
- (2007). "Non-dits et points aveugles de la démocratie participative". En *La démocratie participative*, François Dans Robbe (dir.). Paris: L'Harmattan.

- Lefebvre, Rémi y Christian Le Bart (2005). *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coord.) (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Municipalidad de Morón (2010). “En Morón los vecinos deciden”. Disponible en <http://www.moron.gov.ar/presupuestoparticipativo/>, visitado 3 de marzo.
- Municipalidad de Rosario (2010). “Qué es el PP”. Disponible en http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp_que-es.jsp, visitado 15 de marzo.
- RAAP (2010). Informe de la RAPP: Red Argentina de Presupuesto Participativo-Secretaría de Relaciones Parlamentarias-Jefatura de Gabinete-Gobierno de la Nación, Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior de la Nación-
- Rosanvallon, Pierre (2006). *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris: Éditions du Seuil.
- (2008). *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Francia: Seuil.
- Schnapper, Dominique (2004). *La democracia Providencial*. Rosario: Homo Sapiens.
- Sintomer, Yves (2008). “Du savoir d’usage au métier de citoyen? ”. *Raisons Politiques* N° 31: 115-133
- Talpin, Julien (2008). “Mobiliser un savoir d’usage. Démocratisation de l’espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif”. En *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Thomas Fromentin y Stéphanie Wojcik. Paris: L’Harmattan.
- Welp, Yanina y Uwe Serdült (coord.) (2009). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.

Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea¹

Democracy and participatory institutional designs in urban politics: a study of the contemporary Brazilian experience

Flávia de Paula Duque Brasil

Profesora Investigadora de la Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

Correo electrónico: flavia.brasil@fjp.mg.gov.br

Ricardo Carneiro

Profesor Investigador de la Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

Correo electrónico: ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

Fecha de recepción: septiembre 2010

Fecha de aceptación: marzo 2011

Resumen

El artículo analiza las instituciones participativas creadas en Brasil a nivel local a lo largo de las últimas décadas, específicamente en el ámbito de las políticas urbanas. Al inicio, evocamos los fundamentos normativos asociados a la democracia y a las instituciones participativas y abordamos el papel de los diseños institucionales, sus variaciones y potenciales de radicalización democrática. En un segundo momento, contextualizamos las políticas urbanas, señalando las nuevas referencias legales que requieren la participación y que encuadran el enfoque y el diseño de las instituciones. Finalmente, analizamos elementos clave de los diseños participativos, comparando consejos, conferencias, presupuestos participativos y participación en los planes maestros, problematizando sus alcances y potenciales democratizadores.

Palabras clave: Instituciones participativas; diseño institucional; consejos municipales; presupuesto participativo; conferencias municipales.

Abstract

This article provides an analysis of participatory institutions created in the local context during recent decades in Brazil in the context of urban politics. First, it describes the fundamental norms associated with democracy and participatory institutions and approach the role of institutional designs, their variations and potential for democratic radicalization. Then, urban politics are contextualized, pointing out the new legal frameworks that require participation and focusing on the design of institutions in this respect. Next, the article analyze key elements in participatory designs, comparing councils, conferences, participatory budgets and participation in master plans, questioning their reach and potential for democratization.

Key words: Participatory institutions, institutional design, municipal councils, participatory budget, municipal conferences.

1 El presente artículo fue realizado con el apoyo de la *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG*– a los proyectos de investigación de los autores mediante las *Bolsas de Incentivo à Pesquisa –BIPDT*–concedidas en 2010.

Introducción: participación y horizontes normativos de la democracia

A partir del proceso de redemocratización brasileiro en los años ochenta se multiplicaron las formas de participación en las políticas públicas, configurando un repertorio amplio y heterogéneo de instituciones, especialmente en la esfera local, que varían en cuanto a diseños, procesos y potenciales de radicalización democrática. La diseminación de las instituciones participativas puede ser atribuida a diversos factores, donde se conjugan actores y prácticas en el campo de la sociedad civil y en el terreno institucional². En los dominios institucionales, desde la etapa autoritaria se destacan algunas experiencias precursoras de participación en los gobiernos locales, aunque muy puntuales. Más adelante, a partir de los años ochenta, las prácticas institucionales de participación se amplían, sobre todo con el experimentalismo³ en los gobiernos municipales de orientación democrática-popular. En el ámbito de la sociedad civil, se observa la construcción de un tejido heterogéneo, complejo y plural, con bases sociales y relaciones anteriores al período de transición democrática, que condujo a su ampliación, rearticulación y fortalecimiento. Así, asociaciones organizadas a partir de bases diversas o recortes temáticos, movimientos sociales, y nuevas redes societales se presentan en escena y entran en acción durante las últimas décadas.

Además de la densidad referida, la diversidad del tejido asociativo y su tono movilizador, una clave explicativa de la difusión de instituciones participativas reside en las nuevas orientaciones y disposiciones de los actores colectivos societales no sólo en el país, sino también en el contexto latinoamericano. Sin descartar las premisas de autonomía, la retematización de la participación social por actores del campo de la movilización abarca las posibilidades de establecimiento de interlocuciones con el gobierno, así como las de inserción e incidencia en las instituciones participativas. En consecuencia, los nuevos canales de participación son irrigados por propuestas societales, construidas sobre una lógica de deliberación pública y dirigidas a la inclusión social y a la ampliación de derechos, así como al desarrollo de la participación en las políticas públicas y procesos de decisión.

Particularmente en el caso brasileiro, los proyectos de los actores sociales organizados fueron expresamente incorporados a la Constitución Federal de 1988, dando lugar a un sesgo de democratización del Estado y de sus relaciones con la sociedad, sobretodo mediante la recomendación o exigencia de participación en las políticas

2 El término sociedad civil es aquí utilizado en los términos de Cohen y Arato (1992), como una dimensión distinta de las esferas sistémicas del Estado y del mercado en la que se inscriben los movimientos sociales y las asociaciones.

3 Santos y Avritzer (2002, p. 52, 59) remiten al experimentalismo en la esfera del Estado, asociándolo a las innovaciones institucionales de cuño inclusivo y/o democratizante consecuentes con la participación social.

públicas, requisitos que se amplían en la legislación social posterior. Se destacan, en ese proceso, las apuestas de los actores de la sociedad civil a las posibilidades de construcción de nuevas y más democráticas gramáticas relacionales entre Estado y sociedad, especialmente por medio de la creación de instituciones participativas, tales como consejos, conferencias, presupuestos participativos –PPs– y acuerdos de participación en los planes maestros municipales.

La participación en los canales institucionales creados para este fin ha sido asociada a diversas potencialidades, entre ellas a los aprendizajes democráticos de los actores envueltos, el desafío a las lógicas democráticas sedimentadas en el aparato político-institucional, el experimentalismo democrático y la producción de un repertorio más justo y legítimo de políticas públicas, alimentados por los intercambios de experiencias e idearios arraigados en los procesos de innovación societal. Adicionalmente, otros dos potenciales correlacionados aparecen como centrales. El primero remite a las posibilidades de inclusión social, considerando la confluencia perversa de las desigualdades sociales y los procesos de exclusión con las asimetrías históricas de poder político entre los diversos grupos y clases sociales. El segundo remite a la perspectiva de radicalización democrática asociada a los mecanismos y prácticas de participación, deliberación y representación en el interior de las instancias participativas. Estos potenciales se imbrican, en la medida en que la perspectiva de profundización democrática apunta a la ampliación de las formas de inclusión política (Brasil, 2010).

En esa dirección, se destaca la reanudación de ideales sustantivos y horizontes normativos de la democracia conectados con la construcción del bien común y el principio de soberanía popular, en las tradiciones contemporáneas de democracia participativa y deliberativa (Santos y Avritzer, 2002). Esa reanudación se evidencia también en los esfuerzos explícitos de articulación entre ambas corrientes, en la línea de Fung y Cohen (2004), a partir de premisas de radicalización democrática mediante la ampliación de formas de inclusión política, por medio de prácticas de participación deliberativa, tanto al interior de la sociedad civil (en los procesos de organización y movilización social) como en las instituciones participativas.

Los desarrollos teóricos en el campo de la democracia radical se inscriben en un campo de (im)posibilidades históricas y pueden ser leídos a la luz de la construcción de heterotopías. El término heterotopía fue empleado por Foucault (2001)⁴ en contrapunto a las utopías, para designar contra-espacios o, en otros términos, espacios no hegemónicos. Al explorar las posibilidades y los mapas emancipadores contemporáneos, Santos (2000) reinterpreta esta noción remitiendo al desplazamiento –a partir del propio lugar histórico– hacia una posición radical. En ese sentido, se des-

4 Foucault empleó el término inicialmente en 1967, en la conferencia “Los otros espacios: heterotopías”, publicada apenas en la década de los ochenta e integrada en la obra citada arriba.

taca que los ideales más robustos de transformación social expresados por los movimientos sociales en las décadas del sesenta y setenta –también expresados en desarrollos teóricos en torno de los nuevos movimientos sociales y la democracia participativa– se reconfiguran en las décadas siguientes inclusive a partir de la caída de los regímenes socialistas del este europeo. A partir de la ampliación y pluralización de las formas de organización y movilización colectivas (inclusive con banderas participacionistas), así como de los cuestionamientos vigorosos a la concepción elitista de la democracia, se diseñan proyectos contemporáneos de radicalización democrática, en especial en la línea deliberativa, que pueden ser leídos como heterotopías.

Partiendo de esta discusión, el presente artículo tiene por objetivo analizar las instituciones participativas que han sido creadas en el país bajo el ángulo de sus diseños institucionales, enfocándose en las políticas urbanas. En un primer momento, examina la noción de instituciones participativas, abordando el papel de los diseños institucionales, sus variaciones y potenciales democráticos, teniendo como objetivo establecer fundamentos analíticos. Enseguida, se contextualizan las políticas urbanas brasileras y las referencias legales que requiere la creación de dichas instituciones y que enmarcan su diseño. Se culmina con el análisis de elementos clave en los diseños participativos de los consejos, conferencias, presupuestos participativos, y la participación en los planes maestros, problematizando sus alcances democratizantes. El artículo fue producido en conjunto con proyectos de investigación en desarrollo y sintetiza reflexiones basadas en los esfuerzos de revisión teórica y sistematización analítica de la literatura relativa a las nuevas instituciones participativas y a los balances o estudios comparativos de dichas experiencias⁵.

74

Instituciones participativas, diseños institucionales y potencialidades democráticas

Los canales institucionalizados de participación ampliada son conceptualizados por Avritzer como ‘instituciones participativas’, que define como “formas diferenciadas de incorporación de los ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en las deliberaciones públicas” (2008: 3), destacando sus variaciones en cuanto a las posibilidades de profundizar de las prácticas democráticas y de determinar o moldear las políticas públicas. Con relación a este último aspecto, se destaca su capacidad de gene-

5 El artículo fue producido a partir del desarrollo de dos investigaciones individuales de los autores y de la investigación “Pobreza, Exclusión y Políticas de Inclusión Socioespacial”. En el caso de esta última el artículo presenta un esfuerzo de construcción de un modelo analítico para las instituciones participativas, teniendo en mira su potencial de engendrar políticas y programas dirigidos a la inclusión socioespacial. La producción del artículo contó con la contribución de los *bolsistas* Bruno França e Mariana Almeida que integran el quipo y colaboran en los levantamientos y sistematizaciones relativos a los consejos y presupuestos participativos.

rar modelos alternativos de políticas, sobre todo encaminadas a la inclusión social. En otros términos, en la medida en que dichas instituciones constituyen espacios de inclusión política por medio de la participación de segmentos sociales tradicionalmente excluidos de los procesos de formulación y gestión de las políticas públicas, configuran posibilidades de engendrar un repertorio de intervenciones más incluyente, justo y democrático.

Los abordajes a las variaciones de las instituciones participativas y su relación con potenciales democratizantes de inclusión política e innovación en el campo de la formulación de políticas han apuntado a distintos factores: el perfil de la sociedad civil local y la tradición asociativa, la coalición que sustenta el gobierno y las respectivas agendas partidarias, la voluntad política y la centralidad conferida a la participación por los gobernantes, el legado institucional y los aprendizajes en el campo de la participación, la naturaleza de la política pública y su marco legal (referido a la obligatoriedad o incentivo a la participación), la capacidad financiera de los municipios, y, además, el contexto institucional resultante de la articulación entre sociedad y Estado. En el caso brasileiro, el diseño de las instituciones participativas se define, en gran medida, en el contexto de la autonomía local, incluso en los casos en que es requisito de la legislación federal. (Brasil y Carneiro, 2010).

Se considera que las variaciones en los diseños participativos pueden favorecer u obstaculizar la calidad de los procesos participativos y deliberativos, así como afectar la capacidad decisoria y el funcionamiento de estos espacios. Notablemente, autores como Fung y Wright (2003) y Fung (2006) han otorgado al diseño institucional un papel clave para la radicalización democrática. También Avritzer (2008; 2009a y 2009b) reconoce la relevancia del diseño institucional participativo, pero pone en evidencia factores contextuales, afirmando que el diseño, por sí sólo, no tendría el potencial de generar democratización. En ese sentido, argumenta que el éxito de las instituciones participativas está relacionado no sólo con el diseño institucional en sí, sino con la forma como son articulados el diseño, la organización de la sociedad civil y la voluntad política de implementar esos arreglos. (Avritzer, 2008: 4)

A pesar de nuestra convergencia con la posición de Avritzer (2008) y reconociendo la importancia de las variables contextuales, en el presente artículo se focalizan los elementos generales del diseño de las instituciones participativas brasileiras, asumiendo su influencia en los procesos de participación y deliberación. Es decir, aún en los casos en que se presenta una sociedad civil activa y algún grado de compromiso del gobierno con una agenda participacionista, el diseño institucional puede limitar los potenciales y prácticas de participación deliberativa, dando como resultado su captura por la lógica burocrática o su reducción a un carácter ritual. En ese sentido, una agenda de gobierno que asuma como núcleo la participación debe traducirse en la mejora de la arquitectura institucional, una reivindicación en torno de la cual los actores colectivos se han movilizad.

De acuerdo con Fung (2006) tres variables del diseño son especialmente relevantes: quién participa, cómo son formadas y tomadas las decisiones y cómo estas decisiones se vinculan a las políticas. Considerando la propuesta del autor, examinaremos las formas de deliberación, representación y participación, y sus conexiones. En lo que se refiere a la dimensión participativa, una primera clave es el poder efectivo del canal participativo, donde cabe verificar si el grado de participación remite a la influencia o a la intervención de los actores en los procesos decisorios, y cuáles son los alcances y objetos de participación. Una segunda clave alude a los participantes y su forma de acceso: si el proceso está abierto o corre por medio de representación, o si conjuga ambas dimensiones, considerando, en los dos últimos casos, cómo la representación está definida y construida. Una tercera clave consiste en el proceso de toma de decisión: si ésta ocurre por un mecanismo agregativo (por medio de voto) o es de naturaleza deliberativa o, incluso, si abarca ambas dimensiones. La naturaleza deliberativa se refiere aquí a la dimensión comunicativa en los parámetros habermasianos de argumentación racional dirigida a la construcción de consensos o, en la línea de las expansiones recientes de la teoría deliberativa, referida al diálogo (y otras formas de manifestación de los actores) orientado a la construcción de acuerdos o convergencias⁶.

76

A partir de esas claves, resumidas más adelante en el Cuadro 1, serán abordadas las instituciones participativas en las políticas urbanas brasileñas. Buscando encuadrar las nuevas instituciones participativas, la siguiente sección sitúa el caso brasileño, trayendo antecedentes relativos a la participación social en las políticas urbanas y la construcción de avances institucionales.

Participación en las políticas urbanas: antecedentes y marcos

Las políticas urbanas, en sus dimensiones regulatorias y redistributivas, no llegaron a integrar la agenda gubernamental de forma consecuente hasta la década anterior. En la trayectoria de la urbanización brasileña, las intervenciones públicas privilegiaron los intereses de mercado y dieron lugar a procesos de especulación inmobiliaria y ocupación precaria en áreas periféricas e informales, sin prever políticas dirigidas al acceso a la vivienda y a la tierra urbanizada. En consecuencia, el tejido socioespacial se caracteriza por déficits de inclusión, por desigualdades y procesos de espacialización de la pobreza, por la precariedad ambiental y por la marginalización e informalidad asociadas a los procesos de exclusión. Tales problemas constituyen temas de rei-

6 La referencia habermasiana alude a la teoría de acción comunicativa (Habermas, 1987), que inaugura el campo democrático deliberativo, ampliado en las últimas décadas con revisiones y expansiones dirigidas a ampliar el potencial de inclusión política en la noción de deliberación.

vindicación de los movimientos sociales urbanos desde los años setenta. Entre tanto, su incorporación en la agenda pública sólo ocurre a partir de mediados de los años ochenta, resultado de un extenso esfuerzo de movilización sociopolítica, dirigida a construir los significados del derecho a la vivienda y a la ciudad, de la función social de la propiedad y de democratización de la planificación y la gestión, que constituyen fundamentos de la plataforma de reforma urbana (Brasil, 2005; Brasil y Carneiro 2010).

En el ambiente de la redemocratización, nuevos actores colectivos se articulan, construyen espacios públicos en torno de la cuestión urbana y emprenden acciones con el objetivo de influir en los rumbos de las políticas públicas. La Asamblea Constituyente abrió una ventana de oportunidad política, permitiendo que las fuerzas políticas no hegemónicas viniesen a influir decisivamente el proceso constitucional. En ese contexto favorable a la ampliación de derechos y cambios democratizantes se presenta la enmienda popular de reforma urbana, por iniciativa de un amplio frente de actores que constituye el Movimiento Nacional de Reforma Urbana. Dicho movimiento logra la incorporación de un capítulo de política urbana en la Constitución Federal de 1988 –CF-88–, aunque, en virtud de los intereses y de los conflictos envueltos, su contenido aparece por debajo de las aspiraciones plasmadas en la enmienda popular (Menicucci y Brasil, 2005).

La CF-88 presenta avances sustantivos más generales, como la descentralización, la reafirmación de derechos civiles y políticos, la ampliación de derechos sociales, la democratización del Estado y de sus relaciones con la sociedad mediante la previsión de instrumentos de democracia directa, mecanismos legislativos y jurídicos de participación, e instituciones participativas. La legislación federal en la década siguiente profundiza estos avances en el caso de las políticas sociales (salud, educación, asistencia social y derechos de niños y adolescentes), destacándose la creación obligatoria de consejos con funciones de control social y capacidad de gestión sobre los respectivos fondos presupuestarios. En el caso de la política urbana, el Estatuto de la Ciudad (Ley federal que regula la política de desarrollo urbano) está aprobado apenas desde el 2001, después de 12 años de trámite. Tal avance requirió movilizaciones y formas más institucionalizadas de acción colectiva, envolviendo negociaciones y choques en torno al contenido y aprobación de la ley. Como consecuencia, la concepción del Estatuto de la Ciudad encarna los principios de la función social y la gestión democrática de las ciudades (Brasil y Carneiro, 2009).

El Estatuto de la Ciudad establece principios y directrices, y provee a los municipios instrumentos dirigidos al desarrollo urbano, la regularización agraria, el combate a los procesos de especulación inmobiliaria y el financiamiento de las políticas urbanas. Además, amplía la exigencia constitucional de la elaboración de los planes maestros para un mayor número de municipios y requiere su compatibilización con los instrumentos presupuestarios. Pese a los avances, es inevitable notar la complejidad técnica de la mayor parte de las innovaciones introducidas en el texto de la refe-

rida ley, cuya aplicación requiere una capacidad de planificación y gestión considerable, no disponible, de forma general, en el cuadro de disparidades municipales en el país.

Así, el Estatuto de la Ciudad replantea el instrumento del plan maestro a partir de sus directrices, sobre todo al exigir la participación en el proceso de elaboración y gestión del instrumento. Se destaca que la participación constituye, todavía, el núcleo del capítulo de gestión democrática de las ciudades, que prevé como canales de participación órganos colegiados, conferencias, audiencias, debates y consultas públicas. La gestión participativa del presupuesto se establece como condición obligatoria para la aprobación del presupuesto por las cámaras municipales.

En 2003, la creación del Ministerio de las Ciudades –Mciudades– constituye un marco de reincorporación de la cuestión urbana en la agenda federal, con la producción de un amplio repertorio de políticas y programas urbanos en sintonía con las plataformas societales. Con relación a la participación, los avances en el campo de las políticas urbanas son muy significativos, pudiendo ser atribuidos al activismo de la sociedad civil en torno de la reforma urbana, así como a la orientación participacionista del gobierno de Lula, asociada a la agenda democrático-popular y a sus bases de sustentación partidaria. En el ámbito de las políticas urbanas, a partir de 2003 se realizaron los ciclos de Conferencias Nacionales de las Ciudades, con expresa incorporación de municipios y estados, envolviendo un gran número de participantes, y teniendo como resultado la relativa asimilación de sus directrices en las políticas urbanas federales.

Otra innovación importante fue la creación en 2004 del Consejo de las Ciudades –ConCidades–, cuya composición, con representantes del poder público, de sectores empresariales y de la sociedad civil (en este caso, movimientos sociales, al lado de representantes sindicales, ONGs, instituciones académicas y de investigación) ha incorporado actores colectivos del campo de la reforma urbana. Con relación a su composición, se destaca que el número de representantes fue ampliado de 71 a 86 a partir de las directrices de la II Conferencia de las Ciudades, lo que significó la ampliación de representantes societales, en particular provenientes de movimientos sociales. Los representantes son escogidos en asambleas que incorporan la totalidad de participantes de las Conferencias, lo que confiere un sesgo democrático a la forma de acceso al ConCidades. Sin embargo, una limitación en su diseño compete al carácter consultivo en relación a sus atribuciones normativas y competencias en la formulación y gestión de políticas urbanas, generando reivindicaciones orientadas a la ampliación de su poder. Pese a esa limitación, ConCidades ha engendrado avances institucionales importantes, por medio de sus resoluciones, que han sido significativamente asimiladas. Dentro de estos avances, se destaca que a partir de sus resoluciones se conjugaron esfuerzos para la elaboración de planes maestros municipales, con énfasis en procesos participativos que se cumplieron en la mayor parte de los

casos, aunque con variaciones significativas, y para la expansión de los consejos en los estados y municipios. (Maricato y Santos Junior, 2007; Brasil, 2010)⁷

En este período se destaca la aprobación y reglamentación, en 2005 y 2006, del marco regulador del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y del respectivo Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social. Cabe observar que el fondo referido fue creado a partir de un proyecto de iniciativa popular presentado por redes movimientistas en 1991. Se destaca, también, que a partir de esos marcos legales la constitución de los consejos municipales de vivienda constituye un requisito para la integración al sistema y el acceso al fondo.

Se considera que estos esfuerzos tienen influencia relevante en la expansión del número de consejos municipales para el campo de las políticas públicas urbanas, siguiendo la tendencia de las políticas sociales. Así, se observa un repertorio bastante amplio y diversificado de instituciones participativas en el ámbito urbano, no circunscrito a los casos en que es una exigencia legal (Brasil y Carneiro, 2010). Es importante reafirmar que tales avances pueden ser atribuidos, en buena medida, a las diversas formas de participación social, desde sus formas institucionalizadas al activismo societal.

Un análisis de los trazos generales de los diseños institucionales participativos en las políticas urbanas locales

Los consejos municipales de política urbana y vivienda, las conferencias de las ciudades, los presupuestos participativos y los procesos participativos de elaboración de los planes maestros comparten elementos constitutivos, como, en términos de Avritzer y Pereira (2005), el carácter híbrido de interlocución entre Estado y sociedad y la posibilidad de influencia y de intervención de los actores sociales en las tomas de decisión. Al lado de esos trazos comunes, las instituciones participativas en cuestión presentan diferentes alcances, finalidades y características. Se evidencian variaciones en los respectivos diseños institucionales, cuyos elementos clave son indicados en el Cuadro 1, que sintetiza a) las referencias legales para la creación de esas instituciones; b) las formas de acceso de los participantes y los mecanismos de representación; c) el poder y alcance de decisión y c) el proceso de toma de decisión.

7 El ConCiudades fue creado por el Decreto 5031/2004 y modificado por el decreto 5790/2006 que alteró su composición a partir de la directriz de la II Conferencia.

Cuadro 1:
Elementos de variación del diseño de las instituciones participativas en las políticas urbanas

Instituciones participativas	Referencias en la legislación federal	Participantes	Poder y alcance de decisión	Proceso de toma de decisión
Consejos Municipales de Política Urbana	<ul style="list-style-type: none"> - CF-88 recomienda participación en la planificación. Estatuto de la Ciudad recomienda la gestión democrática de las ciudades. - Resoluciones del ConCidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Composición generalmente paritaria (Estado y sociedad). - Participación por medio de representación. - Variaciones en el proceso de elección de los representantes. - Reuniones en general abiertas. - Variaciones en el diseño. 	<ul style="list-style-type: none"> - En su mayoría tienen carácter deliberativo, pero algunos son consultivos o mixtos. - Variaciones en las funciones y roles, entre las que se incluye la gestión de los planes directores. 	Deliberativo-comunicativo y agregativo.
Consejos Municipales de Habitación	Ley 11124/25 exige la creación de consejos (con representantes de los movimientos sociales) para integrar el FNHIS.	<ul style="list-style-type: none"> - Participación por medio de representación. - Variaciones en el proceso de elección de los representantes. - Variaciones en el diseño. 	<ul style="list-style-type: none"> - En su mayoría tienen carácter deliberativo, pero algunos son consultivos o mixtos. - Variaciones en las funciones y roles, pero predomina la gestión del fondo municipal. 	Deliberativo-comunicativo y agregativo.
Conferencias de las Ciudades	<ul style="list-style-type: none"> - Estatuto de la Ciudad. - Resoluciones del ConCidades. - Las conferencias integran un arreglo intragubernamental. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso libre/abierto en el primer momento y generalmente elección de delegados (diseño 'de abajo hacia arriba'). - Variaciones en el diseño. 	Carácter consultivo en la mayor parte de los casos (directrices y acompañamiento)	Deliberativo-comunicativo. Puede tener mecanismos de agregación. Variaciones en el diseño.
Presupuestos Participativos	Estatuto de Ciudad exige la gestión participativa del presupuesto.	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso libre/abierto en primer momento y elección de representantes (diseño "de abajo hacia arriba") - Variaciones en el diseño. 	<ul style="list-style-type: none"> - Variable en cuanto al porcentaje del presupuesto. - Variaciones en relación al poder decisorio (algunos son consultivos) 	Deliberativo-comunicativo y agregativo.
Participación en el plan maestro (audiencias y debates)	<ul style="list-style-type: none"> - Estatuto de la Ciudad. - Resoluciones del ConCidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso libre-audiencias y debates públicos en los diversos momentos (elaboración y aprobación en el legislativo). - Amplias variaciones en el diseño. 	Proceso generalmente consultivo.	Deliberativo-comunicativo.

Elaboración propia

Los Consejos Municipales de Política Urbana y Habitación

Aunque los arreglos en forma de consejos no constituyan un hecho nuevo (Texeira, 2002; Gohn, 2004), las experiencias recientes han sido consideradas innovaciones democráticas, por la mayor amplitud de la participación, el carácter permanente de la interlocución entre Estado y sociedad y, en muchos casos, por el poder decisorio. Avritzer (2008) caracteriza el arreglo institucional de los consejos como un diseño de reparto de poder, al estar constituido por el Estado y posibilitar la participación simultánea de la sociedad civil y los actores estatales.

Los consejos aparecen en el escenario brasilero bajo diversos moldes, explorados por Tatagiba (2002), diferenciando los consejos gestores obligados por legislación federal de los demás consejos de políticas, entre otros aspectos. En el caso de los consejos de política urbana, los dispositivos más generales de la CF-88 y del Estatuto de la Ciudad no se llega a establecer la obligatoriedad de su creación, pero se recomienda. En el caso de la vivienda, la legislación referida exige la formación del consejo para que el municipio reciba recursos. O sea, en el primer caso, la iniciativa de creación es municipal, lo que puede concretarse por un cierto grado de compromiso de los gobiernos con la agenda urbana y participacionista; en el segundo, el municipio instituye el consejo de cara a un fuerte incentivo federal.

Con relación a los participantes, el diseño de los consejos se asienta esencialmente en la participación por medio de mecanismos de representación, hecho que trae algunas consecuencias. La forma de acceso no es abierta e incluye una limitación estructural en el número de participantes, que tienden a presentar un perfil especializado en virtud del corte temático o sectorial de los consejos (Avritzer y Pereira, 2005). Esa limitación puede ser atenuada con la previsión de reuniones abiertas con derecho a voz y con la realización eventual de audiencias públicas. Otra consecuencia es la importancia central que la arquitectura de representación asume, pudiendo presentar contornos más (o menos) democráticos, respecto a lo que cabe considerar, como mínimo, tres aspectos: la composición, el proceso de elección de representantes, y la relación de los representantes con los segmentos representados (Brasil *et. al.*, 2010).

La mayoría de los consejos brasileros tienen composición paritaria, hecho que no garantiza necesariamente la representación de los diversos sectores sociales afectados o envueltos. Incluso en el ámbito de la composición, una clave consiste en la elección de aquellos sectores que tienen representación en el consejo (Lüchman, 2008). Su potencial democrático reside precisamente en abarcar el mayor espectro de conflictos de intereses y valoraciones relativas a las políticas, como afirman Avritzer y Pereira (2005), de modo que la definición de los sectores, bajo una óptica democrática, implicaría la incorporación de los ejes de conflicto que se expresan en la política urbana. Otra clave alude a la forma de elección de los representantes, que puede presentar un mayor tono democrático cuando recurre a procesos de participación

deliberativa, por ejemplo, vinculados a las dinámicas de las conferencias, como en el caso mencionado del ConCidades y de las Conferencias Nacionales de las Ciudades.

Pese a las variaciones en la regulación interna de los consejos, en cuanto a su funcionamiento están presentes la lógica deliberativa (comunicativa y dialógica) y el recurso agregativo del voto. En lo que se refiere al poder y alcance decisorio, los consejos presentan variaciones, observándose que parte de los consejos de política urbana y de vivienda tienen carácter deliberativo, aunque otros se restrinjan al papel consultivo o tengan forma mixta. Aunque el carácter deliberativo implique un mayor potencial democrático, puede ser relativizado a partir de los roles y atribuciones, que pueden ser limitados. En esta dirección, Tatagiba (2002) observa que la mayoría de los consejos brasileiros no llega a tener roles de formulación, pero sí de gestión y acompañamiento y Brasil (2005) problematiza las decisiones rutinarias, que implican extensas discusiones puntuales y administrativas, en detrimento de cuestiones más centrales. Con todo, no se puede descartar el potencial de participación deliberativa asociado a la representación de los consejos, que envuelven decisiones respecto a ejes centrales de conflicto. Se observan también experiencias que se han mostrado relativamente exitosas en el sentido de democratizar las políticas urbanas.

Las Conferencias de las Ciudades

Las conferencias de política urbana, vivienda y sus correlacionadas ya eran realizadas por algunos municipios por iniciativa propia, desde los años noventa. A partir del gobierno de Lula se alargó el número y el objetivo temático de las conferencias, inscritas en un arreglo intergubernamental que prevé su realización por los municipios y estados, culminando en las conferencias nacionales. Las 'conferencias de las ciudades' se diseminan en ese contexto, demandando, aún, mayores esfuerzos de sistematización analítica, especialmente en virtud de la heterogeneidad de experiencias municipales.

De distinta manera y al complementar potencialmente a los consejos, con los cuales frecuentemente se vinculan, las conferencias posibilitan, en principio, el acceso libre de participantes. La construcción de representación se desarrolla generalmente a lo largo del proceso, con elección de delegados por los participantes, lo que confiere a las conferencias un carácter de inclusión política, por lo que el diseño puede ser considerado como 'de abajo hacia arriba' en los términos de Avritzer (2009a; 2009b).

Una limitación corresponde al carácter consultivo de la mayor parte de las conferencias. En cuanto a sus roles, se tiene en cuenta su vocación para alimentar la agenda gubernamental con propuestas, así como para formular directrices y realizar, en alguna medida, un acompañamiento o evaluación participativa de las políticas en cuestión, a lo que se suma la posibilidad de elección de los representantes societales para los consejos.

Los Presupuestos Participativos (PPs)

Los PPs constituyen un conjunto heterogéneo de iniciativas que presentan variaciones amplias en su diseño, como muestra el estudio de Ribeiro (2003), apuntando, en los extremos, arreglos minimalistas y maximalistas de participación. A partir de Avritzer (2008, 2009a; 2009b) y Avritzer y Pereira (2005), podemos definir los PPs como canales de deliberación democrática, donde la sociedad y el Estado comparten decisiones acerca del presupuesto, por medio de procesos de argumentación y discusión. A pesar de los diferentes modelos que responden a peculiaridades locales, presentan elementos comunes: el acceso libre y la participación abierta a todos los ciudadanos, la combinación de elementos de democracia directa y representativa y la asignación de recursos para inversiones basadas en la combinación de criterios generales y técnicos.

Avritzer (2008: 3) encuadra el PP como un diseño ‘de abajo hacia arriba’, al posibilitar la participación de cualquier ciudadano, generando en el proceso mecanismos de representación. Para el autor, es precisamente este el diseño institucional más democratizante y redistributivo. Pese a esta característica, en el caso de los diseños participativos minimalistas se presentan obstáculos y estreñimientos al momento de concretar estos potenciales, lo que incluye desde arreglos restrictivos para la realización de reuniones y asambleas, hasta los alcances de decisión, asociados al objetivo de las inversiones y al monto de los recursos en juego.

Las formas de acompañamiento y control a ser previstas en el diseño, al lado de las cuestiones relativas a la implementación se muestran especialmente relevantes, pues, de no concretarse las demandas incluidas en el presupuesto, el proceso tiende a ser vaciado. Es decir que, la incapacidad gubernamental al momento de cumplir con los compromisos establecidos en el PP puede traducirse en desmovilización, afectando negativamente los procesos participativos.

Los Planes Directores Participativos

El Estatuto de la Ciudad recomienda que en el proceso de elaboración y acompañamiento de la implementación de los planes maestros, el Ejecutivo y el Legislativo aseguren la realización de audiencias públicas y debates con la sociedad. A partir de esos dispositivos, las directrices del diseño participativo denota un sesgo de inclusión política en cuanto a los participantes, invita a la participación desde la elaboración del plan en dinámicas de naturaleza deliberativa-comunicativa, y deja abierto cómo se desenvolverá el proceso. Las resoluciones del ConCidades incluyen recomendaciones para la elaboración e implementación de los planes referidos, ampliando el proceso participativo y recomendando, entre otros puntos, que la coordinación del

mismo sea compartida entre gobierno y sociedad; que se instituya un Consejo de Ciudad, y que la aprobación final en la Cámara Municipal se desarrolle por medio de una conferencia.

Pese a que el requisito de la participación ha sido incorporado de algún modo por la mayor parte de los municipios que elaboraron sus planes maestros, desde los diseños de los procesos se tiene, en diversos casos, un carácter formal y restrictivo. El espectro de variaciones también incluye diseños más afines a las premisas democratizantes, e iniciativas de politización de la planificación orientadas por el ideario de reforma urbana.

Las dificultades y contradicciones relativas a la participación en los planes maestros ha sido problematizada, como en Santos Junior (2010: 5), que remite al carácter de proceso histórico y dialéctico de la participación y a sus bloqueos estructurales. Entre otros puntos, el autor se refiere a la alta abstención de los sectores sociales en el proceso, que no tiene éxito en movilizar las mayorías, asociando tal hecho a la exclusión territorial. Con todo, el autor no descarta la posibilidad de fortalecer los actores y aprendizajes, y afirma que, más allá de los resultados obtenidos en el plan aprobado, se debe buscar una comprensión más abarcadora de las dinámicas de la ciudad y la elaboración de un proyecto más amplio de reforma urbana.

La trayectoria del plan maestro tradicional, sus aspectos tecnocráticos y de desfase tanto respecto a su implementación como a la problemática a la que intenta responder revelan que, históricamente, el instrumento llegó a transformar poco la realidad socioespacial brasilera. Los marcos regulatorios desde la CF-88 reconfiguran el instrumento a partir del principio de la función social, del derecho a la ciudad y de la planificación y gestión democráticas. En ese nuevo escenario, la participación se muestra como una posible clave de ruptura con los patrones anteriores.

Consideraciones finales

La trayectoria de las políticas urbanas brasileras en las últimas décadas apunta a una progresiva importancia de la participación desde la dimensión organizativa y de movilización social, que impulsó avances institucionales y constituye el cimiento para la participación en las instancias creadas por el Estado. Junto a esto, los procesos de participación-deliberativa en las nuevas instituciones de participación han generado innovaciones en las políticas urbanas, en el sentido de delinear formas alternativas de intervención dirigidas hacia la inclusión socioespacial y, de forma más amplia, han favorecido la profundización de la democracia.

Entre tanto, también han sido problematizados en la literatura obstáculos que operan como condicionamientos negativos a la calidad y efectividad de las prácticas participativas, así como los límites y contradicciones en las experiencias de las insti-

tuciones participativas que, en muchos casos, no llegan a concretar sus potenciales incluyentes y democratizantes, como rehenes que son de dinámicas estructurales, entre las que se incluye la histórica desigualdad social. Esta circunstancia puede no solamente desmovilizar la organización de los segmentos más vulnerables, sino también constituir un factor de desaliento de las acciones colectivas. Aún en el ámbito de los problemas generales, aunque considerando que la autonomía societal no implica desechar las formas de participación institucionalizada, se pueden cuestionar las dificultades, las tensiones y dilemas envueltos para los actores de la sociedad civil. En este sentido, se evidencian riesgos asociados a las posibilidades de colonización de los actores por parte del Estado y las lógicas burocráticas e instrumentales que pueden capturar las prácticas participativas autónomas y vaciar la sustancia deliberativa de las instituciones participativas.

Al lado de las limitaciones de carácter estructural o sistémico, diversos factores asociados al Estado, a la sociedad civil y a sus intersecciones han sido objeto de cuestionamiento crítico. Entre ellas, se incluyen los diseños institucionales que mínimamente encuadran tales experiencias, de modo que su examen puede contribuir al abordaje de las prácticas participativas y deliberativas y a las posibilidades de radicalización democrática. Aunque el conjunto heterogéneo de esas instituciones en el escenario brasileiro desautorice generalizaciones, la discusión efectuada exploró los diseños participativos en las políticas urbanas en sus líneas más generales, buscando señalar elementos de variación que, en alguna medida, pueden afectar los procesos de participación y deliberación. Se destacaron como claves de los diseños participativos los elementos relativos a sus encuadre legal, las formas de acceso de los participantes y de construcción de la representación, el poder y alcance decisorio de esas instituciones y la naturaleza de los procesos de toma de decisión en su interior.

En especial a partir de los años noventa, se evidencian apuestas a los potenciales de las instituciones participativas y de su experimentalismo democrático. Dos décadas después, pese al reconocimiento de los avances indiscutibles que pueden ser asociados a estas prácticas, es también evidente el camino largo y conflictivo a ser recorrido en la construcción de un orden urbano más justo, como ha ocurrido en el contexto brasileiro. Los problemas y contradicciones envueltos en las nuevas formas de participación y de deliberación no invalidan sus potencialidades, aunque apunten a la complejidad de los procesos de consolidación y de profundización democrática.

Bibliografia

- Avritzer, Leonardo (2008). "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opinião Pública* Vol. 14. N°1: 43-64.
- (2009a). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- (2009b). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez.
- Avritzer, Leonardo y Maria de Lourdes Dolabela Pereira (2005). "Democracia, participação e instituições híbridas". *Teoria e sociedade* N° especial: 16-41.
- Brasil, Flávia de Paula Duque (2005) "Sociedade civil e reconstruções da agenda das políticas urbanas brasileiras". *Anais do XII Congresso Brasileiro de Sociologia*, Belo Horizonte.
- (2007). "A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas: alcances e limites". En *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*, Murilo Fabel, Jorge Neves: Belo Horizonte: Editora PUC-Minas.
- (2010). *Participação social e política urbana: contradições e possibilidades de radicalização da democracia no Brasil pós-80*. Artículo sin publicar.
- Brasil, Flávia y Ricardo Carneiro (2009). "A construção de novos marcos de democratização das políticas locais a partir da participação social no Brasil contemporâneo". *Anais do Congresso da ALACIP*, Buenos Aires.
- (2010). "Os caminhos (e descaminhos) de democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil Contemporâneo?". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* N°55: 11-42.
- Brasil, Flávia, Ricardo Carneiro, Bruno França y Mariana Almeida (2010). "As instâncias locais de participação nas políticas urbanas: uma análise dos desenhos institucionais". Seminário de Política e Planejamento, Ambiens, Curitiba.
- Brasil, Flávia, Ricardo Carneiro y Lucas Grego (2010). "Democracia e inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local". *Cadernos da Escola do Legislativo* N°18: 127-163.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (1992). "Civil Society and Political theory". Cambridge: Mit Press.
- Foucault, Michel (2001). *Ditos e escritos*. Rio de Janeiro: Forense.
- Fung, Archon (2006). "Varieties of participation in complex governance". *Public Administration Review* Vol. 66: 66-75.
- Fung, Archon y Joshua Cohen (2004). "Radical Democracy". *Swiss Journal of Political Science*. Vol. 10. N°4: 23-34.
- Fung, Archon y Erik Wright (2003). *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participation governance*. London: Verso.

- Gohn, Maria da Glória (2004). “Os conselhos municipais e a gestão urbana”. En *Governança democrática e poder local*, Orlando Júnior, Luiz Ribeiro y Sergio Azevedo (orgs.). Rio de Janeiro: Revan.
- Habermas, Jürgen (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Buenos Aires: Taurus.
- Lüchmann, Lígia (2008). “Desenho institucional dos conselhos gestores”. En *Participação, democracia e segurança pública. A experiência brasileira*, Rubens Pinto Lyra (org.). João Pessoa: Editora Universitária da UFPB.
- Maricato, Ermínia y Orlando Santos Junior (2007). “Construindo a política urbana: participação democrática e o direito a cidade”. En *As metrópoles e a questão social brasileira*, Luiz Cesar Ribeiro, Orlando Alves dos Santos Junior. Rio de Janeiro: Revan. Disponible em: < http://www.undp.org/legalempowerment_reports/National_Consultation_Reports/Country_Files/7_Brasil>. visitado el 21 de Julio de 2009.
- Menicucci, Telma y Flávia Brasil (2015). “Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e reforma urbana”. *XXIX Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ribeiro, Ana Clara (2003). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Santos, Boaventura de Sousa y Leonardo Avritzer (2002). “Para ampliar o cânone democrático”. En *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Boaventura de Sousa Santos (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000) *A crítica da Razão indolente. Contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez Editora.
- Santos Júnior, Orlando A. (2010). “A Participação Popular na Elaboração dos Planos Diretores”. *Revista E-metropolis* Año 1. N°1: 3-5.
- Tatagiba, Luciana (2002). “Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil”. En *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, Evelina Dagnino (org.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Teixeira, Elenaldo (2000). *Sociedade civil e participação cidadã no poder local*. Salvador: UFBA.

Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina¹

Non-institutionalized citizen participation, protest and democracy in Argentina

Maricel Rodríguez Blanco

Doctora (c) en Sociología, École des Hautes Études en Sciences Sociales y Universidad de Buenos Aires

Correo electrónico: rblancomaricel@yahoo.fr.

Fecha de recepción: septiembre 2010

Fecha de aceptación: marzo 2011

Resumen

Desde los años noventa, numerosas acciones colectivas de protesta han expresado el descontento frente a las consecuencias de las reformas del Estado argentino, en particular en aquellas provincias que, presionadas por la urgencia social, revelaron una gran inestabilidad institucional. Este artículo presenta el caso de Tupac Amaru, una organización *piquetera* de desocupados y trabajadores informales nacida en 1999 en la provincia de Jujuy, como una forma de participación en tensión con los partidos políticos y los sindicatos, y cuya acción de protesta, legitimada por los gobiernos como única forma de canalizar demandas de bienes y servicios, se articulará con una acción de intermediación territorial en torno de la resolución de problemas y la prestación de servicios.

Palabras clave: Acción colectiva, protesta, Jujuy, Argentina, *piqueteros*.

Abstract

In the 1990s, Argentines have participated in numerous collective protests to express their discontent with the consequences of reforms by the state, especially in provinces where, pressured by social needs, there exists a high level of institutional instability. This article presents the case of Tupac Amaru, a *piqueteros*' organization of unemployed and informal workers created in 1999 in the province of Jujuy as a way to participate, rather than through political parties and labor unions. The protest actions of the *piqueteros*, legitimized by governments as the only way to channel demands for goods and services, would be articulated with actions of territorial intermediation around the resolution of problems and the availability of services.

Key words: collective action, protest, Jujuy, Argentina, *piqueteros*

1 Agradezco especialmente a Yanina Welp, Jonas Wolf, Boris Attencourt y tres evaluadores anónimos, por sus sugerencias y valiosos comentarios a este artículo. Una versión anterior del mismo fue discutida en el VI Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL), en Julio de 2010 en el simposio "Ciudadanos, partidos y gobierno: viejos y nuevos caminos para la participación política en América Latina", coordinado por Laurence Whithead (Oxford University) y Yanina Welp (Universität Zürich). La responsabilidad de lo aquí escrito es exclusivamente mía.



Introducción²

Desde fines de los años noventa, en el marco de las reformas estructurales del Estado argentino y en especial del proceso de descentralización, el aumento de la participación ‘no institucionalizada’ en el espacio público puso en evidencia la existencia de una ciudadanía capaz de movilizarse e impugnar la acción de los gobiernos. Una nueva forma de acción colectiva de protesta, el corte de ruta o *piquete*, se viene desarrollando desde entonces como un modo legítimo de canalizar demandas, especialmente de trabajo, bienes materiales y servicios. El Estado nacional ha respondido sistemáticamente a través de programas y planes sociales, destinados a contener estos conflictos. Es en este contexto en el que nacen diversas organizaciones de trabajadores informales y desocupados³.

En el presente artículo trataremos el caso de la organización Tupac Amaru de Jujuy – TUPAM en adelante –, que nace en 1999 como parte del movimiento *piquetero*, expande su influencia combinando acciones colectivas de protesta y prestación de servicios, y adquiere un rol social y político predominante bajo el gobierno de N. Kirchner (2003-2007). Nos centraremos en la relación de la organización con los gobiernos nacionales y provinciales, específicamente en cuanto a la lógica de demanda y redistribución de recursos estatales, de la que participa. Mostraremos, a partir de este caso, cómo una forma de participación en tensión con partidos políticos y sindicatos, cuya acción de protesta es legitimada por los gobiernos, se articula a una intermediación territorial que le confiere un rol fundamental en la resolución de los problemas de la población empobrecida.

Este artículo se enmarca en los estudios sobre democracia y en particular en aquellas teorías que conciben a los movimientos sociales como formas de participación ‘no institucionalizada’ o ‘no convencional’ (Norris, 2002; Topf, 1995; Tilly, 1986; Tilly y Tarrow, 2006; Manin, 2007)⁴. En este sentido, a partir del estudio de la mencionada organización, se pretende contribuir a una sociología política de estas formas de participación, en particular, de los movimientos sociales de protesta⁵ como

2 Este artículo es parte de mi tesis doctoral sobre *Ciudadanía, régimen político y movilización social: acciones colectivas, liderazgos y organizaciones piqueteras en Argentina*, dirigida por los profesores Philippe Urfalino y Hugo Quiroga. Un capítulo de dicha tesis está consagrado al análisis del proceso político de reforma y los conflictos que dieron lugar a la constitución de organizaciones sociales llamadas entonces *piqueteras*, en referencia a su forma de acción: el *piquete* o corte de ruta. Si bien en el trabajo de tesis se analizan los conflictos en dos provincias argentinas y varias organizaciones, en este artículo nos limitaremos al análisis de un caso el de la organización Tupac Amaru en la provincia de Jujuy.

3 Para una caracterización general del movimiento *piquetero*, de trabajadores informales y desocupados, y de sus principales corrientes, ver Svampa y Pereyra (2003).

4 Algunos autores se refieren a ellas como “participación no electoral” (Topft, 1995, citado en Manin, 2007: 13). Otros autores, dentro de las teorías del proceso político y de la movilización de recursos, prefieren hablar de ‘política de la protesta’ o *contentious politics* (Tilly y Tarrow, 2006).

5 Este artículo toma como punto de partida observaciones de diversas actividades organizadas por TUPAM (casamientos, almuerzos, celebraciones, marchas y protestas, trabajo en las fábricas, talleres, construcción de viviendas, etc.)

parte de la democracia. Dentro de estas formas no convencionales de participación política, son numerosos los análisis sobre la protesta y los “repertorios de acción colectiva” (Tilly, 1986) que en el caso argentino se transforman y estabilizan especialmente luego de los acontecimientos de diciembre de 2001 (Svampa y Pereyra, 2003; Naishtat et. al, 2005; entre otros)⁶. Sin embargo, estas investigaciones han privilegiado el estudio de la década de los noventa y además, salvo excepciones, se centran en el caso del Conurbano Bonaerense. El periodo de 2003 a 2007 ha sido hasta el momento poco analizado (cf. Pereyra, Pérez y Schuster, 2008) y las provincias argentinas siguen siendo una cuenta pendiente para los análisis de sociología política. Por otra parte, al considerar como unidad de análisis la acción de protesta y la organización, estas investigaciones descuidan su relación con los gobiernos, a propósito de la cual el caso de la TUPAM reviste especial interés; hasta ahora no existen, sin embargo, investigaciones sociológicas en torno suyo.

Dos interrogantes estructuran nuestra argumentación: ¿Qué elementos explican la aparición y evolución de la TUPAM? y ¿Qué forma han adoptado las relaciones entre esta organización y los diferentes gobiernos? El texto se divide en tres secciones. Primero, describiremos el contexto de surgimiento de TUPAM; segundo, daremos cuenta de los vínculos de esta organización con los distintos gobiernos argentinos. Mostraremos cómo una serie de programas temporarios de empleo y de subsidios implementados para contener la protesta social dejan de ser derechos para constituirse en recompensas a la participación, permitiendo a la organización desempeñar un rol de intermediario en la resolución de problemas⁷. Tercero, abordaremos las prácticas internas a la organización y sus formas de adaptación a las políticas sociales.

entre 2003 y 2007 (incluyendo registros anteriores, obtenidos entre 1999 y 2001) periodo en que se desarrolló nuestro trabajo de campo. Del total de cerca de 600 notas acumuladas, hemos utilizado sólo algunas, las más representativas. A esta información se suma la consulta de documentos internos provistos por la organización, en especial de cinco videos realizados por el Área de Comunicación (2007). Finalmente, citamos extractos de entrevistas a Milagro Sala, dirigente de TUPAM (2001, 2003 y 2007), y a otros miembros de la misma.

- 6 Recordemos que en diciembre de 2001, el presidente electo por la Alianza FREPASO, Fernando De la Rúa, presenta su renuncia ante los acontecimientos de protesta del 19 y 20 de diciembre en las ciudades más importantes del país, en las que sectores medios y populares se movilizan masivamente (para un análisis de los aspectos políticos y económicos de la crisis, ver Quiroga, 2010; la evolución de la protesta durante y después del 2001 es desarrollada por Pereyra et. al, 2008).
- 7 Retomamos aquí la noción de ‘resolución de problemas’ con la que algunos autores coinciden en caracterizar las relaciones ‘clientelares’ (Auyero, 1997). Volveremos sobre este punto en la última parte.

Protesta, reformas e inestabilidad política: el nacimiento de Tupac Amaru

Es en el contexto de crisis provinciales económicas, sociales, fiscales y políticas, desencadenadas por las reformas estructurales del Estado, por la privatización de empresas públicas y especialmente por los procesos de descentralización, que nacen organizaciones *piqueteras* como la TUPAM. Pese a los límites que puede suponer la acción colectiva de desocupados y trabajadores informales, estas organizaciones consiguen perdurar en el tiempo, adaptándose más allá de las crisis⁸ gracias a subsidios y planes del gobierno nacional. La TUPAM, en la provincia de Jujuy⁹, se desarrolló más que otras organizaciones del mismo tipo, gracias a una 'estructura de oportunidades políticas' (Tilly y Tarrow, 2006) favorable: precisamente por la existencia de una elite política local dividida, y por las afinidades de la dirigente de la organización, Milagro Sala, con una fracción del peronismo provincial que había jugado un rol opositor durante la época de las reformas, en especial bajo los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1999)¹⁰.

En efecto, durante los años noventa, provincias como Jujuy que se vieron en dificultades financieras¹¹ al momento de cumplir con el pago de salarios, fueron severamente afectadas por una serie de protestas por parte de sindicatos vinculados al sector público. Ocupados y desocupados conformaron 'organizaciones multisectoriales' para reclamar empleo y subsidios del gobierno nacional. Rápidamente los cortes de ruta se multiplicaron en todo el país, repercutiendo en el plano institucional a nivel local y nacional. Si bien la provincia de Jujuy no fue intervenida (como si lo fueron otras provincias argentinas), en tan sólo 7 años, 5 gobernadores renunciaron ante las dificultades al momento de contrarrestar el malestar social¹². Ante este panorama los gobiernos nacionales desarrollaron, desde fines de los años noventa, una estrategia de distribución de recursos estatales (en forma de subsidios y planes) a fin de paliar la

8 Durante la década del noventa, a pesar de la paridad peso-dólar y de la estabilización de la moneda y el PNB hasta 1998 (luego de la hiperinflación bajo el gobierno de Raúl Alfonsín), el desempleo y los niveles de pobreza crecieron exponencialmente, en particular desde 1995.

9 La población de Jujuy (611.058 habitantes) representa el 1,6% de la población total de la Argentina. Ubicada al noroeste de la Argentina, en una región agraria, la provincia se caracteriza por una actividad industrial escasa, concentrada en la explotación de la caña de azúcar.

10 Para un análisis de la política provincial del periodo, ver Kindgard (2009).

11 Recordemos que la Argentina es un país federal. Según la Ley de coparticipación federal de impuestos, las provincias ceden al Estado nacional el poder de recaudar una parte de sus impuestos, que posteriormente les es devuelta en un porcentaje como coparticipación. Esta ley, resultado de pactos fiscales entre el gobierno nacional de Menem y los gobiernos provinciales, no fue totalmente cumplida, porque las provincias percibieron porcentajes inferiores a los estipulados, y por ende sus presupuestos disminuyeron (Quiroga, 2010). Además, la descentralización administrativa (de servicios como la educación y la salud) se realizó sin que el gobierno nacional girara los recursos suficientes, de modo que las provincias más pobres, como Jujuy, se vieron imposibilitadas al momento de asegurar los salarios de los empleados estatales (para un análisis de los procesos de descentralización y de sus consecuencias, cf. Faletti, 2004).

2 Un análisis de los conflictos sociales en los años 90' en Jujuy puede encontrarse en Rodríguez Blanco (2002).

pobreza y la desocupación. Paralelamente a los subsidios, el gobierno nacional de Menem, entre los años 1997 y 1999, intentó controlar las protestas y estallidos sociales en distintos lugares del país aplicando una política de amenaza y represión. Dichas medidas se legitimaban al definir los cortes de ruta como ‘delitos’.

En términos generales, los recursos transferidos por los diferentes gobiernos, aunque temporales, permitieron controlar la situación de crisis social y contener la protesta. Sin embargo, fueron considerados como limitados en su impacto concreto (Andrenacci, 2006). Durante los gobiernos de Menem se puso en marcha el Plan Trabajar 1, 2 y 3, que desde 1996 reemplazó del Programa Intensivo de Trabajo – PIT–, hasta el 2001-2002 cuando fue reemplazado por el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados –PJJHD–. El Plan Trabajar era un subsidio transitorio individual destinado a reducir la pobreza de los desocupados. En forma de beneficio directo, la ayuda oscilaba entre 160 y 200 pesos (alrededor de 40 dólares). Indirectamente, los beneficiarios podían acceder a una cobertura en salud y a un seguro contra accidentes laborales. Si bien el plan era percibido individualmente, requería la presentación de proyectos a cargo de organismos públicos responsables (municipalidades y algunas ONG) que financiaban un 30% del plan, lo que condujo a desigualdades en su aplicación, efecto de las diferencias en cuanto a los recursos disponibles en cada municipalidad (Chiara y Di Virgilio en Andrenacci, 2006: 134-135).

Luego de la crisis de 2001, bajo el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003), se implementa el PJJHD. Se trata también de una ayuda en forma de subsidio monetario (100 o 200 pesos mensuales), pero que exige una contraprestación “en forma de compromiso de capacitación y/o calificación; o en forma de trabajo en iniciativas de impacto social y comunitario” (Andrenacci, 2006). La ejecución y administración de los planes, anteriormente a cargo de los organismos ejecutores, se abre desde entonces a diversas organizaciones intermedias, que entran en una lógica de protestas y reclamos orientados a la asignación de planes, participando en la administración de los mismos para sus miembros. Ofrecen así a los desocupados y trabajadores informales un espacio de contraprestación, que les permite además beneficiarse de otros recursos colectivos (talleres, emprendimientos productivos como comedores comunitarios, panaderías, etc.)¹³. A partir de 2003, con Néstor Kirchner, y especialmente desde 2007, con Cristina Fernández, nuevos programas son lanzados, buscando la integración de los sectores postergados¹⁴.

13 No profundizaremos aquí en la implementación de los planes, sólo diremos que fue desconcentrada y contó con Consejos Consultivos destinados a facilitar su gestión (Andrenacci, 2006).

14 Sobre todo, a partir de la política de ‘asignación universal por hijo’ de reciente aplicación bajo el gobierno de Fernández de Kirchner, cuyos efectos aún no han sido evaluados.

Originalmente temporarios, los planes perduraron como estrategia gubernamental¹⁵ de contención del malestar social, aunque al mismo tiempo, parecieron activar formas de presión y reclamo directos, alentando a las organizaciones *piqueteras* a competir entre sí por la obtención de recursos y a asumir un rol de ‘mediadores’ entre desocupados y autoridades estatales, tanto locales como nacionales.

La organización TUPAM en Jujuy

La TUPAM fue creada hacia 1999 como rama territorial (según su propia definición) de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) de Jujuy. De afinidades políticas peronistas y anti-menemistas, agrupó a los sindicatos de empleados públicos –docentes y empleados de la salud, entre otros–, que habían enfrentado desde fines de los ochenta a los gobiernos provinciales, protestando contra la corrupción y en reclamo de los salarios adeudados. El contexto resultó favorable para la acción de protesta por parte de movimientos sociales, entre ellos la TUPAM, en especial ante la llegada de la Alianza al gobierno, con la que encontró convergencias en el discurso anticorrupción. Desde 1999 hasta 2002, la TUPAM se extendió a varias ciudades de la provincia (San Pedro, El Carmen, Palpalá, la Esperanza, Calilegua, Humahuaca). Liderada por una mujer jujeña de origen *colla*, Milagro Sala¹⁶, ha logrado consolidar con los años una importante presencia en diferentes provincias, agrupando en la actualidad a más de 70000 afiliados. TUPAM comienza su acción territorial gracias a un programa estatal llamado ‘Copa de leche’, destinado a cubrir las necesidades de los niños de barrios marginados, gestionando posteriormente planes JJHD y combinado, a lo largo de sus años de existencia, las acciones de protesta con la intermediación territorial.

Con la llegada de Kirchner al gobierno nacional se produjo un cambio respecto a los periodos precedentes: las organizaciones *piqueteras* se fragmentaron (Pereyra, Pérez y Schuster, 2008; Naishtat et. al, 2005). El ‘control de la calle’ luego de la crisis de 2001 era vital para Kirchner, que operó una estrategia política de cooptación de las principales organizaciones *piqueteras*: algunas fueron reconocidas por el gobierno, que convocó a sus principales dirigentes a una mesa de diálogo transformándose en portavoz de sus demandas, apoyándolas financieramente y ganando su fidelidad. No hay datos oficiales sobre el monto de este financiamiento y se trata, en todo caso, de un tema objeto de controversia desde octubre de 2009, cuando la

15 Del total de entrevistados en 2007, los beneficiarios del PJJHD lo eran desde la creación del programa en 2002, por el gobierno Duhalde.

16 Milagro Sala nace en Azopardo, barrio marginal de San Salvador de Jujuy. Adoptada de niña, termina los estudios secundarios y un profesorado de danzas y obtiene, como muchos otros jujeños peronistas, un puesto en la municipalidad, en donde establece contacto con Fernando Acosta, secretario general de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).

TUPAM es conocida a nivel nacional¹⁷, al tiempo que parece discutirse una de las cuestiones de fondo: la reforma del sistema fiscal de coparticipación federal¹⁸. Otras organizaciones *piqueteras* se estancaron, como la Corriente Clasista y Combativa –CCC– de Jujuy, perdiendo buena parte de sus miembros y pasando de la protesta callejera a una estrategia de carácter defensivo.

El Programa Federal de Vivienda desarrollado bajo el gobierno Kirchner, da un nuevo impulso a la organización, que constituye cooperativas de trabajo con los beneficiarios del PJJHD, dedicándose a la construcción de barrios; en total, TUPAM construye cerca de 5000 viviendas para sus miembros en la provincia de Jujuy (de las que cerca de 3000 acaban de ser adjudicadas en propiedad), 18 polideportivos (piscinas, canchas de básquet y de fútbol) y centros de salud adaptados a niños con problemas de discapacidad, provistos de moderna tecnología (por ejemplo, un tomógrafo computado, el segundo existente en la provincia). La organización edificaría en menos tiempo que el estipulado por el plan federal y “de modo más eficaz que el Instituto Provincial de la Vivienda”. Con el dinero ahorrado se realizan otros proyectos “Nosotros hacemos lo que el gobierno debería hacer”, señala Sala (Entrevista con la dirigente de la organización TUPAM, Milagro Sala, 9/10/ 2007).

En una provincia en que el empleo público, principal fuente de trabajo, se encuentra en crisis, la organización devino una fuente de ocupación, a medio camino entre economía social y prestación de servicios. TUPAM construyó tres fábricas, entre ellas una bloquera y una textil, que emplean a unos cientos de desocupados. El producto de este trabajo participa de un circuito comercial local (hoteles de la provincia de Jujuy) y nacional (a través de la venta de guardapolvos al gobierno para las escuelas públicas). La función de empleador tiene sin embargo sus límites: no todos cobran un salario a cambio de su trabajo. La mayoría percibe planes PJJHD e incluso hay quienes participan de manera voluntaria, con la expectativa de cobrar un plan más adelante. Los que trabajan no realizan aportes ni tienen seguro de trabajo. TUPAM funciona con los saberes técnicos de algunos de sus miembros, y los saberes expertos de médicos y enfermeros que brindan el servicio a los afiliados de la organización, y que en su mayoría, no tienen diplomas.

El tema educativo es otra de las cuestiones fundamentales para la organización, que posee dos escuelas en las que se forman sus miembros (cuyos diplomas tienen validez nacional y les permiten terminar la escuela primaria en sólo 5 meses, gracias a un acuerdo firmado con el gobierno Kirchner) y se halla actualmente desarrollando un proyecto de instituto terciario¹⁹.

17 Nótese que el único artículo sobre el tema que aparece en la prensa antes de esa fecha trata de una protesta en 2002.

18 Si bien es un tema central, la cuestión fiscal está ausente de los análisis de la sociología de los movimientos sociales (para un examen de los aspectos legales y políticos del ‘decisionismo fiscal’, ver Quiroga, 2010, pp. 73-104).

19 Fuente: videos producidos por el Área de Comunicación de la organización, 2007.

El trabajo territorial realizado por la organización es luego utilizado como recurso en la estrategia de negociación: “Trajimos a muchos funcionarios, tanto radicales como peronistas, para mostrarles lo que hemos hecho, y ellos se sorprendieron de este trabajo²⁰. Quizás luego nos ofrezcan algo... Pero no queremos aliarnos ni meternos en su partido político” (Entrevista con Milagro Sala, Octubre 2007). La transferencia de recursos se realiza así en el marco de una exigencia permanente de justificación, según la cual la organización tiene la misión de ‘convencer’ a los gobiernos de su poder para gestionar el empleo y otros servicios.

La relación con los gobiernos y la inscripción política de la organización

La relación de las organizaciones *piqueteras* con los gobiernos, y de TUPAM en particular, ha cambiado en función de las afinidades con ciertas fracciones del partido mayoritario (el Partido Justicialista) y de las oportunidades abiertas o no por los gobiernos. Durante la gestión de Menem, las relaciones eran más bien tensas. El año 2003 produjo un cambio importante que transformó la representación y estrategia de Milagro Sala respecto a los gobiernos, vistos como corruptos durante la década anterior, como queda claro en el siguiente extracto en el que habla del gobierno provincial:

Hoy ellos [el gobierno] te resuelven tu problema, mañana el del otro y así... El gobierno nos jode una vez a uno y otra vez al otro. Es así como comenzamos con las movilizaciones y fue un placer tirar abajo a uno de los más grandes corruptos, el gobernador De Aparici. En esa época todos estaban aliados, no rendían cuentas a nadie... (Entrevista con Milagro Sala, 14/08/2001).

TUPAM desarrolló durante el gobierno de Menem un discurso crítico frente a las reformas implementadas en aquellos años; un rol que compartió con otras organizaciones como la CCC (liderada por Carlos ‘Perro’ Santillán) que, a partir del 2003, van a alejarse de TUPAM, iniciando acciones de abierta oposición a esta organización, públicamente cuestionada por recibir recursos del gobierno nacional y apoyar al gobierno de los Kirchner en las elecciones, tanto provinciales como nacionales. Desde 2003, el vínculo de la TUPAM con el kirchnerismo se profundiza (indicios, entre otros, son las visitas consecutivas de ambos presidentes a la organización, así como la campaña de prensa en la que se muestran fotos de Sala junto al presidente

20 Cuando reencontré a Milagro Sala en Jujuy durante el año 2007, me invitó – como si fuera una funcionaria– a recorrer las instalaciones del barrio de Alto Comedero. “Primero mirás lo que hacemos, después hablamos”, me dijo. Una de las figuras que representé entonces para la organización fue la de ‘testimonio’ fiable de las prácticas de la organización, que se presentaba así, ante mis ojos de universitaria de clase media, como pretendiendo una ‘autenticidad’.

y a la ministra de Trabajo y Acción Social) y su poder de negociación se afirma, incluso frente al gobierno provincial de E. Fellner, también partidario de los Kirchner. Hay un elemento de continuidad entre ambas décadas, además de la acción de protesta: la expectativa respecto al gobierno nacional y el provincial, en particular la demanda constante de asignación de recursos.

La organización, como mencionamos antes, fue conocida nacionalmente en el 2009²¹, luego de un *affaire* con el senador por la provincia de Jujuy, Gerardo Morales (Unión Cívica Radical, opositor al kirchnerismo): Sala es acusada de violencia física contra el senador, y de emplear métodos violentos²². La opinión pública, y ciertos sectores de clase media favorables en 2001 a las demandas ‘justas’ de los *piqueteros*, parecen desde entonces considerar desde una perspectiva crítica a la organización barrial. El episodio, lejos de debilitar a la organización, le dio visibilidad; organizaciones sociales han cuestionado su vínculo estrecho con los gobiernos desde el 2003, que Sala nunca niega, pero señalando que se trata de una campaña de desprestigio:

No soy la perrita fiel de los Kirchner, pero ellos nos dieron la oportunidad de empezar a construir nuestro propio futuro (...) una posibilidad que nos negaron Menem, De la Rúa y Duhalde, que nos cerraron las puertas y nos mandaron a reprimir (Jorquera, 2010).

97

Así, la organización ha crecido gracias al aporte financiero de los gobiernos, en una estrategia de distinción frente a los partidos políticos, caracterizándose como una misión social dirigida a los más pobres y usando un sincretismo con amplias simbologías que interpelan a buena parte de los sectores populares jujeños, apelando a tres figuras emblemáticas: el Che, Tupac y Evita, símbolos de la revuelta, la resistencia y el trabajo, respectivamente. Dichas figuras, en nombre de las cuales la organización se autodenomina ‘revolucionaria’, cohabitan con la expectativa y el logro, gracias al kirchnerismo, de movilidad social.

En efecto, la organización TUPAM y el liderazgo de Sala se afirman en una provincia con los niveles de desigualdad más altos de la Argentina, y con una población de origen mayoritariamente *colla* que ha sido sin embargo continuamente marginada. Su dimensión indígena es reivindicada públicamente por la organización²³ en el marco de las evoluciones recientes en algunos países de América Latina en torno al

21 Ver por ejemplo el trabajo periodístico sobre TUPAM de Sandra Russo (Russo, 2010).

22 El senador trata a Sala de mafiosa, alerta sobre los peligros de una ‘colombianización’ de la sociedad jujeña y acusa a la dirigente de tener 500 armas inscritas en el Registro Nacional de Armas (RENAR), lo que el organismo desmintió en una declaración pública.

23 Ilustrativo (entre otros numerosos ejemplos) es el casamiento público de la dirigente con el periodista Raúl Noro, siguiendo un ritual tradicional *colla*, fiesta a la que fueron invitadas personalidades políticas del gobierno provincial y a la que asistieron todos los miembros de la organización. Una hipótesis, surgida de nuestro trabajo de campo, es que el ‘tema indígena’ responde al interés e iniciativa de los líderes de TUPAM, ya que para los miembros, ‘ser *colla*’ es aún un estigma.

tema; por ejemplo en Bolivia, país con el que ella mantiene un vínculo estrecho²⁴. En este sentido, el testimonio siguiente es elocuente, respecto al cambio registrado en 6 años:

Acá hay muchos políticos que tienen cuatro por cuatro (camionetas), que cambiaron su casa... hay mucha diferencia entre la gente. Escucháme, los desocupados no piden que vos les des un salario... ellos quieren trabajar, quieren ganarse esos miserables 160 pesos. Es la esclavitud, porque no tienen jubilación ni seguridad social. ¿Quién vive con 160 pesos? Antes que los desocupados se organicen, los políticos se guardaban los planes para ellos, los repartían entre sus punteros, y no entre la gente que realmente los necesita (Entrevista con Milagro Sala, 14/08/2001).

Si conducir una 4 x 4 es símbolo de poder económico en el 2001, TUPAM logrará que algunos miembros de la organización, los más cercanos a su dirigente, conduzcan las mismas camionetas en 2007. La construcción de piscinas en los complejos habitacionales construidos por la organización es una ilustración de la misma idea: la creación de condiciones necesarias para la satisfacción de necesidades de los miembros de la organización, aún más significativa en un contexto provincial de desigualdades sociales y económicas, lejos de las ambiciones revolucionarias de movimientos sociales de las décadas de los sesenta y setenta.

En conclusión, TUPAM ha pasado de una relación tensa a un vínculo de negociación con el gobierno nacional, respondiendo a una exigencia de eficacia y coordinación, e incluso de rendición de cuentas. Ahora bien, si la organización ofrece trabajo, salud y educación a sus miembros, e incluso a algunos, movilidad social, no se trata ya de derechos ciudadanos sino de recompensas a la participación en la organización, que se vuelve permanente, en la medida en que los recursos son escasos.

Las prácticas internas de la organización Tupac Amaru

“No soy sólo yo la que organiza todo”
Milagro Sala

Hemos visto hasta el momento cómo actúan los gobiernos nacionales para contener los conflictos sociales a través de la transferencia directa pero selectiva de fondos a las organizaciones. La implementación de planes sociales tuvo consecuencias importantes en los movimientos *piqueteros* a nivel organizativo, permitiendo aumentar el número de miembros. Si bien algunas organizaciones rechazaron estos planes en un

24 Milagro Sala viajó a La Paz para la posesión de Evo Morales como presidente de Bolivia.

principio (no sin debates internos sobre los límites de esas políticas para resolver los principales problemas de los trabajadores informales y desocupados)²⁵, todas se fueron adaptando y generaron una división del trabajo y unas formas de administración internas, mediante las cuales la organización colectiva logró suplir la falta de recursos individuales. Este tipo mediación y de resolución de problemas no es novedosa; de hecho, estas organizaciones se asientan sobre redes preexistentes (el sistema de ‘manzaneras’ del Plan Vida en los años ochenta, por ejemplo). Probablemente esta eficacia en la implementación de planes de empleo transitorio sea en parte deudora de la experiencia acumulada en los años 80’. Es por esto que, contrariamente a una tesis difundida, según la cual las organizaciones se desarrollaron en lucha y disputa contra el sistema de ‘relaciones clientelares’ existente (Svampa y Pereyra, 2003), se trata más bien de una articulación entre redes clientelares y redes de la protesta (Rodríguez Blanco, 2003).

Pese a que la TUPAM evolucionó durante los noventa en un contexto en que predominaba el cuestionamiento a los partidos políticos²⁶ y sobre todo a las autoridades provinciales (principalmente, al gobernador De Aparici), con un discurso crítico respecto al ‘clientelismo’ político asociado al peronismo²⁷, sus prácticas permiten hablar de relaciones de ‘mediación’ en articulación con variadas formas de protesta²⁸.

De este modo, si bien TUPAM se presenta como una organización relativamente autónoma de partidos políticos y sindicatos (su líder evita las críticas que le atribuyen un vínculo de dependencia de los gobiernos kirchneristas y ha rechazado hasta el momento candidaturas y puestos políticos) y definida por un discurso igualitario según el cual la dirigente sería *semejante* a los miembros de la organización – “yo luché como todos”, “mi universidad es la calle” (Entrevista con M.S., 9/08/2001), que reivindica un método de toma de decisiones democrático asambleario, estas formas de presentación públicas coexisten con otras más bien verticales de intermediación territorial. La dimensión asamblearia convive con prácticas no democráticas que no son puestas en cuestión. Nos referimos al liderazgo mismo de Milagro Sala que

25 Es el caso del Movimiento de Trabajadores Desocupados de La Matanza (Rodríguez Blanco, 2003).

26 Este cuestionamiento provenía de diversos sectores de la sociedad jujeña (sectores medios universitarios y organizaciones sindicales como la CTA, ATE y la CCC, no afines al peronismo partidista de C. Menem).

27 Sala presenta la organización en términos de una “verdadera” forma de organizarse, en ruptura con otras formas de organización consideradas como no igualitarias: “Antes se tenía miedo al dirigente, ahora los compañeros te discuten... ¡y con razón! Ellos proponen cosas razonables (...). Antes era el **puntero** el que se volvía líder de los desocupados y luego terminaba por candidatearse como diputado o concejal. Hoy, gracias a los compañeros que están acá, aquellos pícaros se fueron y los verdaderos desocupados comenzaron a autoorganizarse (...) de aquel que venga a organizarlos ellos van a pensar que quiere manipularlos políticamente”. Entrevista con M.S., 9/08/2001. “Los punteros políticos sólo ofrecen un choripán y una gaseosa; no contribuyen a ayudar a esta gente a transformar sus condiciones de vida”. Entrevista con M.S., 10/10/2007 (El énfasis es nuestro).

28 Si bien nos alejamos de las visiones más instrumentalistas del clientelismo, para nosotros se trata de “una forma especial de intercambio dual que se da entre actores de poder y estatus desigual (...) Constituye una forma auto-regulada de intercambio inter-personal vertical entre ‘patrón’ y ‘cliente’ contingente en la retribución que ambas partes esperan obtener a través de la prestación de bienes y servicios a la otra, y que cesa en el momento en que el beneficio esperado no se materializa” (Menéndez Carrión, 1985: 4).

no es el producto de una votación, ni tiene un mandato revocable, sino que responde más bien a una lógica de encarnación de un espacio de poder. Uno de los hijos de Milagro afirma que ya “[...] no es como antes, ahora nos sentimos capaces de *cam-
biar* los políticos de turno”³⁰ (Entrevista con Luis, 11/07/2007). “Nos sentimos capaces de sentarnos a la mesa y discutir” (Entrevista con Juan, 16/10/2007). O en palabras de Sala:

Nuestras proposiciones pueden discutir las cualquiera, Milagro Sala, el chico de la calle, la madre de familia, el profesor o el desocupado, todos nosotros nos formamos. No sirve de nada que yo sola me forme. Porque mañana voy a irme y no estaré más acá, y todo esto tiene que continuar, tiene que crecer. El único líder para nosotros es el pueblo (Entrevista con M.S., 10/10/2007).

Si la organización aparece como lugar de formación de cuadros políticos, y de adquisición de capital militante (capacidad de discusión y de negociación, por ejemplo), no todos tienen las mismas oportunidades de desarrollar ese capital, puesto que existe una división del trabajo interna según la que los dirigentes negocian y los miembros de la base, de menor capital cultural, ‘trabajan’.

Pero estos discursos deben ser interpretados en relación con las características objetivas de la posición de la dirigente²⁹ y de los miembros más allegados. Es sólo así que podemos notar la convivencia de elementos contradictorios.

Conclusión

Cierta perspectiva de teoría política, que había identificado a la opinión pública como actor fundamental de la ‘democracia de lo público’ ha revisado recientemente su posición (Manin, 2007), a partir de un diagnóstico en que se constataba el aumento de formas de participación no institucionalizada, para incluir a los movimientos sociales y otras organizaciones ‘informales’ en los análisis de las democracias contemporáneas. Esto en el marco de un régimen político en el que la democracia electoral se ha consolidado, las lealtades partidarias se han erosionado y nuevos actores adoptan funciones sociales intermediarias.

29 Ilustrativo de esto, además de la división del trabajo, son las disímiles condiciones materiales de la dirigente y de los miembros. La vivienda de M. Sala está en un barrio residencial, lejos del barrio principal de TUPAM (conformado por casas idénticas y contiguas, de dos o tres habitaciones, construidas para algunos de los afiliados) y, a diferencia de las otras, es una casa de tres pisos que tiene piscina, varias habitaciones y un gran salón. Este funciona como *oficina* de la organización, donde los miembros y aspirantes a miembros *esperan* a la dirigente para plantear sus problemas (el manejo del tiempo es también un indicio de diferencias de poder). En el mismo salón, se producían también las entrevistas, con periodistas e investigadores, la gestión de planes, programas y cooperativas, así como los contactos telefónicos con funcionarios y autoridades políticas (por ejemplo, para resolver problemas ligados a la transferencia de recursos o bien, proponer nuevas demandas).

30 El énfasis es nuestro.

En efecto, la característica central de estas formas de protesta es el hecho de haber estado dirigidas directamente a los políticos tomadores de decisiones. Si bien la organización que nos ocupa guarda lazos con una central sindical y con un partido político, este tipo de organizaciones resultan fuertemente cuestionadas y descartadas como 'representantes' de la voz de quienes se manifiestan. Entre las respuestas sistemáticas de los gobiernos a estos reclamos, las políticas sociales focalizadas juegan un papel central.

Si bien la organización subraya la cuestión de la igualdad en el acceso a los bienes y servicios reclamados y ha permitido, de hecho, la movilidad social de numerosos individuos en situación de pobreza, este fenómeno parecería expresar una estrategia de adaptación en el marco de la democracia representativa, antes que una forma alternativa o de renovación de la democracia. No se trataría entonces de 'nuevos modelos de sociedad' revolucionarios, ni de prácticas 'horizontales', opuestas a formas clientelares de política, sino más bien de la reproducción de tradiciones y prácticas políticas orientadas a la satisfacción de intereses particulares, ahora en el marco de una lógica de competencia entre las organizaciones *piqueteras* entre sí, y de una negociación con los gobiernos signada por una lucha permanente por conservar sus posiciones y espacios de poder. El tipo de relación de Tupac Amaru con los gobiernos no es única; existe también en otros movimientos *piqueteros*, e incluso en movimientos religiosos, cuyas organizaciones juegan un rol central de intermediación en la articulación de las demandas (y creación de las mismas). En el contexto de un gobierno provincial limitado en su accionar y capacidad de negociación frente al gobierno nacional, fruto de la situación de crisis derivada de las reformas estructurales, la organización reforzó sus funciones sociales otrora garantizadas por el Estado nacional (especialmente, como vimos, en educación y salud), desarrollando a la vez capacidad de presión y poder territorial.

En conclusión, en una sociedad democrática que mantiene altos niveles de desigualdad, la rutinización de una forma directa de reclamo y de presión pone de manifiesto la desconfianza respecto al poder de representación de partidos políticos y sindicatos, y al mismo tiempo, revela una modalidad de transferencia de recursos estatales discrecional, según la cual los ciudadanos deben participar en la propia administración y resolución de sus necesidades básicas.

Bibliografía

- Andrenacci, Luciano (comp.) (2006). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Auyero, Javier (1997). *Favores por votos*. Buenos Aires: Losada.
- (1998). “Desde el punto de vista del cliente”. *Apuntes de Investigación - CECyP* N° 2/3: 55-86.
- Cárpena, Ricardo, “Entrevista a Milagro Sala: “Quiero hacer la revolución, pero en las cabezas”. *La Nación*, 23 de agosto, sección Opinión.
- Delamata, Gabriela (comp.) (2005). *Ciudadanía y territorio*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Falleti, Tulia (2004). “Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales”. En, *Decentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Adriana Clemente y Catalina Smulovitz. Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-AL).
- Jorquera, Miguel (2010). “Montan una campaña de mentiras”. *Página/12*, 22 de julio Sección El país.
- Kindgard, Adriana (2009). “La política jujeña en los noventa: partidos y actores de poder”. En *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década del noventa*, Marcelo Lagos (dir.). San Salvador de Jujuy: EdiUnju.
- Klingemann, Hans-Dieter y Dieter Fuchs (1995) (edits.). *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Lagos, Marcelo (dir.) (2009). *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década del noventa*. San Salvador de Jujuy: EdiUnju.
- Manin, Bernard (1996). *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion.
- (2007). *Kritik der repräsentativen Demokratie*. Berlin: Matthes & Seitz.
- Menéndez Carrión, Amparo (1985). “Clientelismo electoral y barriadas: perspectivas de análisis”, *Documento de trabajo N° 5*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Merklen, Denis (2009). *Quartiers populaires, quartiers politiques*. Paris: La Dispute.
- Naishtat, Francisco, Federico Schuster, Gabriel Nardacchione y Sebastián Pereyra (comps.) (2005). *Tomar la palabra: Estudios sobre protesta social y acción colectiva en Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Norris, Pippa (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pereyra, Sebastián, Germán Pérez y Federico Schuster (comps.) (2008). *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. La Plata: Ediciones Al Margen.
- Polletta, Francesca (1998). ““It was life a fever...” Narrative identity and social protest”. *Social Problems* Vol. 45. N°2: 137-159.

- (2002). *Freedom is an endless Meeting: democracy in American social movements*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Quiroga, Hugo (2010). *La república desolada. Los cambios políticos en la Argentina (2001-2009)*. Buenos Aires: Edhasa.
- (2005). *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires: Edhasa.
- Rodríguez Blanco, Maricel (2002). *La parte de los que no tienen parte. La dimensión simbólica y política de las protestas sociales: la experiencia de los piqueteros en Jujuy*. Buenos Aires: Ediciones IMFC.
- (2003). “Cultura política, movimientos sociales y redes territoriales. Un estudio etnográfico en La Matanza”. *Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO.
- (2006). “Representación política, deliberación y acción colectiva. *Piqueteros* y asambleístas: dos figuras de la participación de la sociedad civil en Argentina”, En *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Isidoro Cheresky (comp.). Buenos Aires: Miño y Dávila ediciones.
- Russo, Sandra (2010). *Milagro Sala: Jallalla. La Tupac Amaru, utopía en construcción*. Buenos Aires: Colihue.
- Secretaría de Desarrollo Social – SIEMPRO (2010). Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas sociales. Disponible en: <http://www.siempro.gov.ar/programas%20sociales/Evaluaciones/en%20curso.htm>
- Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Tilly, Charles (1986). *La France conteste de 1600 à nos jours*. Paris: Fayard.
- Tilly, Charles y Sidney Tarrow (2006). *Contentious Politics*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Topf, Richard (1995). “Beyond electoral participation”. En *Citizens and the State*, Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs (edits.). Oxford: Oxford University Press.

visual
emergente

A large, light gray, stylized letter 'V' graphic that serves as a background for the text. The 'V' is composed of two thick, parallel lines that meet at a sharp point at the bottom. The text 'visual' and 'emergente' is overlaid on the left side of the 'V'.

“A propósito de las instituciones...”

Jaime Cortez P.¹

“Cuanto más vivo entre artistas, más convencido estoy de que se convierten en impostores en cuanto acarician el menor éxito. Y eso convierte en estafadores a todos los perros que rodean a los artistas. Si conoces esa combinación impostores y estafadores, ¿cómo has podido mantener tu fe y en qué? Y ahora no me salgas con unas cuantas excepciones para justificar una opinión más benévola acerca de todo ese “juego del arte”.

Carta de Marcel Duchamp a Katherine Dreier. 5 de noviembre de 1928.

Cómo pensar en instituciones sin evocar el pensamiento de Foucault acerca de las mismas, que nos invita a redescubrir un paisaje de constructos humanos de ‘normalización’, dispositivos que auspician una disciplina, un comportamiento condicionado por la omnipresencia de la vigilancia, el control y el castigo. Un panorama que nos conduce a otra de las categorías que el filósofo utiliza en su extensa obra: el poder, indispensable para esta reflexión; el pensador francés, en efecto, no pierde vigencia, no deja de ser actual y necesario.

Proyectando esta perspectiva sobre el arte, pensándolo también como una institución, vemos nuevamente la pertinencia de reconocer en él las huellas del poder. De formación más reciente en comparación con otras instituciones, conserva muchos de los principios que las caracterizan: el ejercicio constante de un control y una normatividad, en este caso asociados a la concepción estética y a la idea occidental de belleza.

Para el sentido común el ‘arte’ empieza en las improntas de aquel hombre primario al interior de una caverna que le servía como refugio; su origen, sin embargo, coincide con el auge del capitalismo, en el que la obra adquiere, convertida en mercancía, un carácter económico. Walter Benjamín cuestionaría en el siglo XX a esta institución desde una concepción marxista, presagiando su inminente democratización gracias a las técnicas de reproducción emergentes en aquellos años.

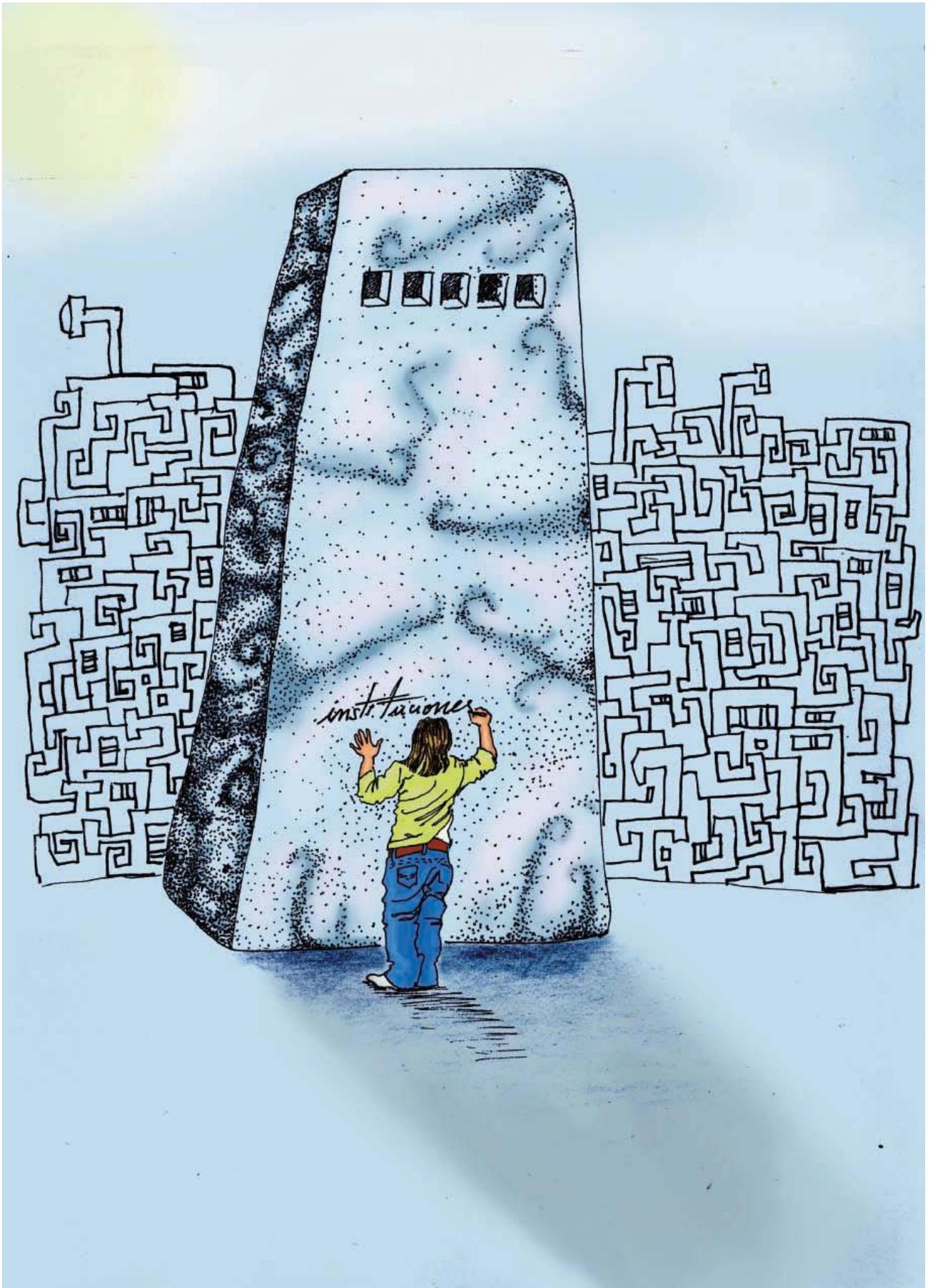
No obstante, el arte jamás ha dejado de ser un privilegio de las élites, que han encontrado en él la distinción de clase, constatación que nos devuelve a una reflexión desde el pensamiento foucaultiano. Y desde allí, frente a una idea que reivindique ‘el arte por el arte’, es desde mi punto de vista vital pensarle como ejercicio crítico y no como gráfica carente de sentido y con una función exclusivamente estética.

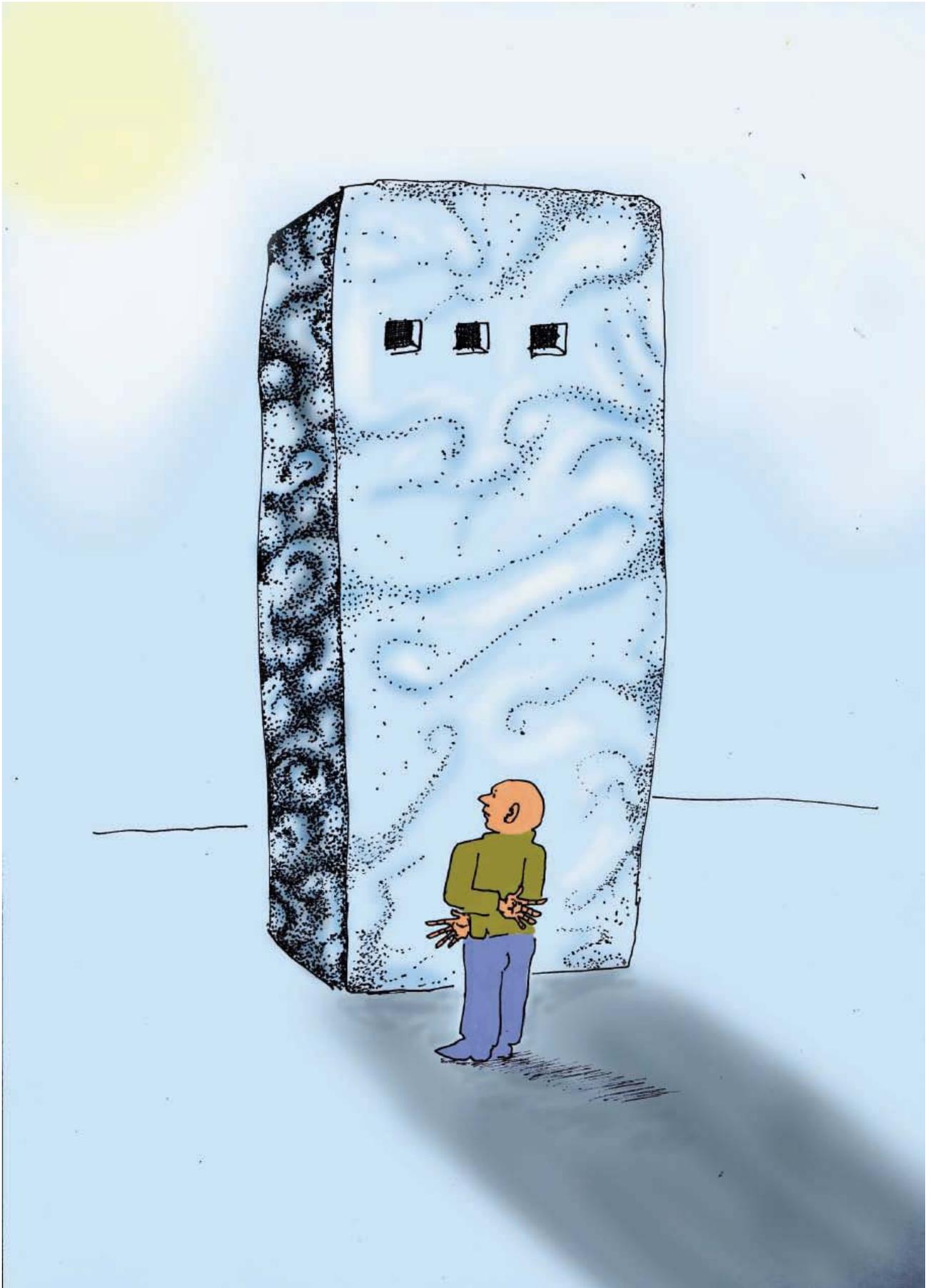
El trabajo que muestro no pretende ser una obra de arte, lo realizo como el registro de un momento específico, con personajes reales, gente común de la que transita por las calles, aquellos que están excluidos por las instituciones tradicionales y que según ellas deberían ser disciplinados por ser marginales al canon social: una suerte de apunte gráfico de lo que encuentro en el entorno; un ejercicio constante de registro me permite comprender cómo el arte, al igual que otras instituciones, mantiene también esa perversa exclusión.

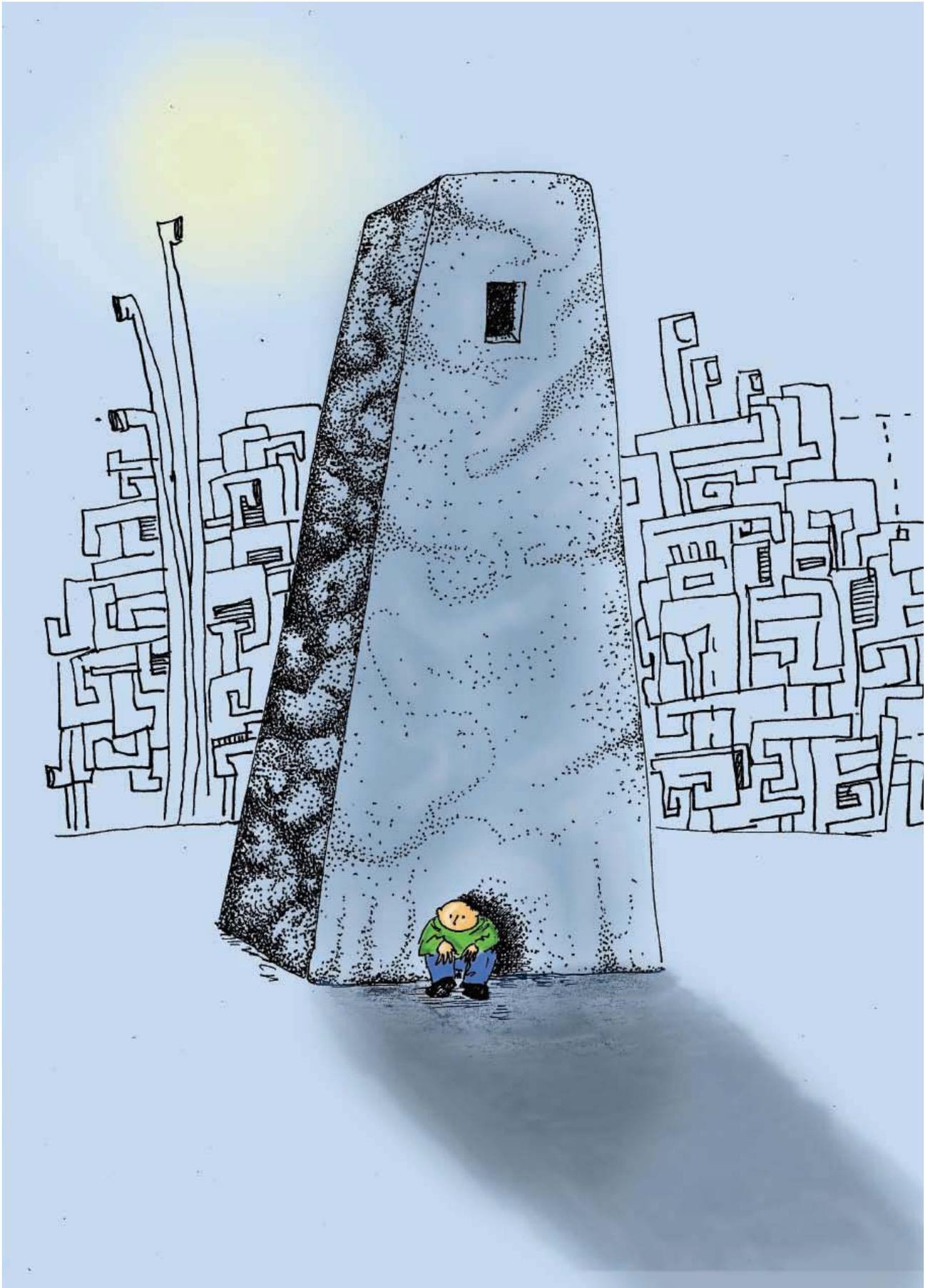
El motivo de estos dibujos entonces, no es mostrar imágenes como signos carentes de sentido, tampoco se plantea como un *ejercicio de verdad*; es una simple observación de las calles en donde transitan estos personajes excluidos, un registro gráfico de una época en particular, una impronta en la pared como la de aquel hombre primario que en medio de la acción no pensó que debería formar parte de la colección permanente del Louvre, es una simple huella de alguien anónimo.

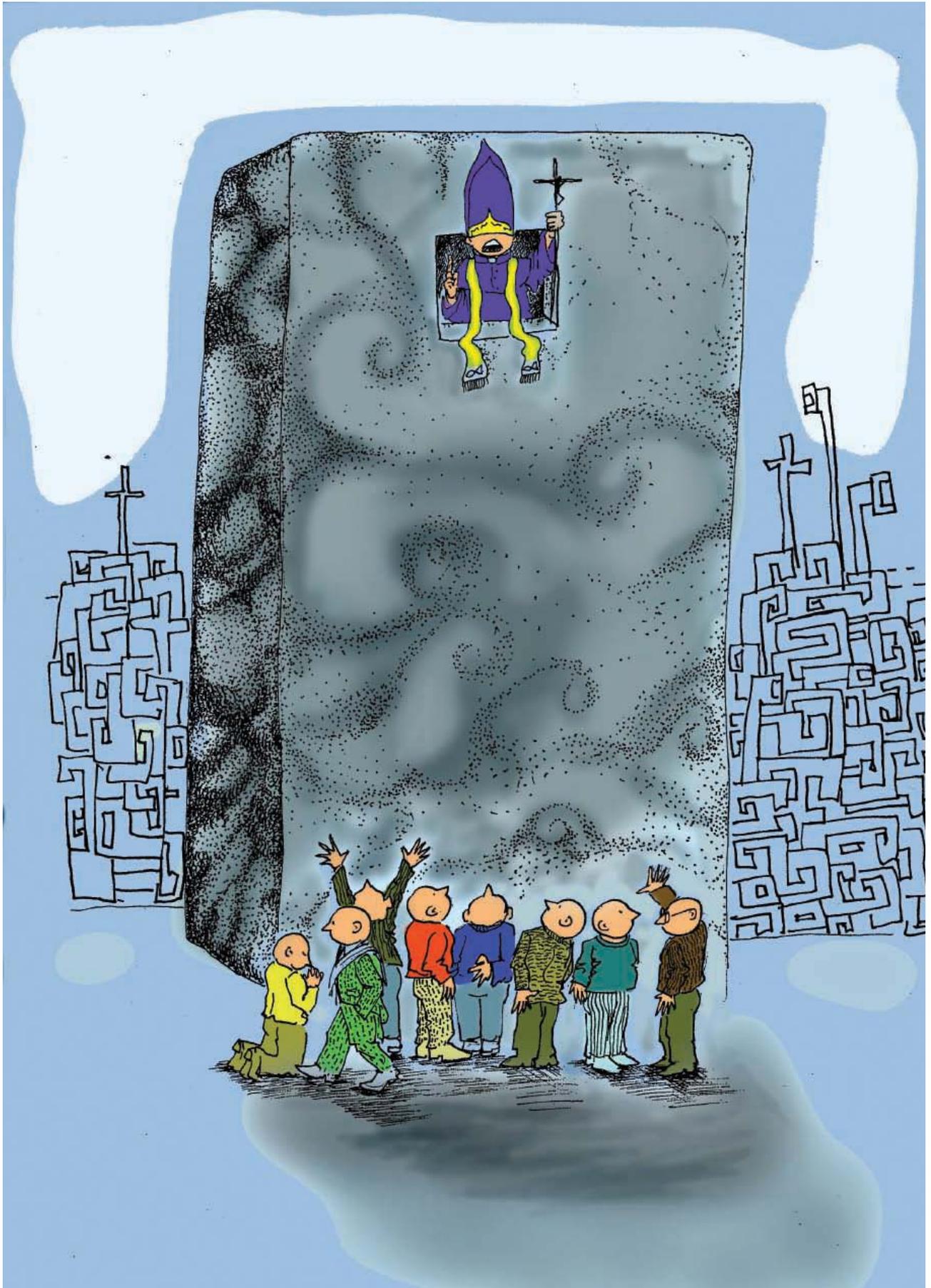
1 Antropólogo, dibujante y caricaturista. Correo electrónico: jota2c@yahoo.es

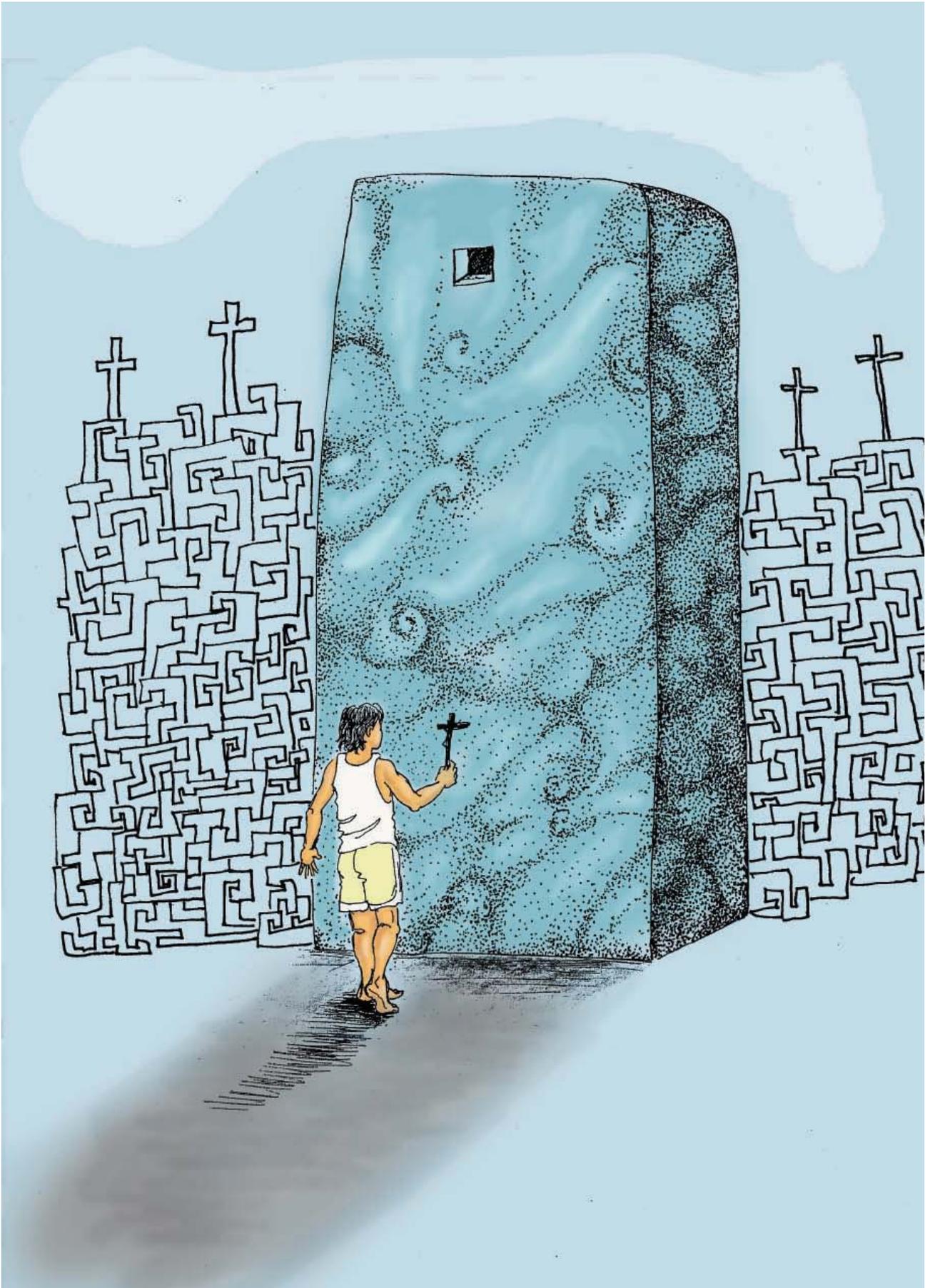


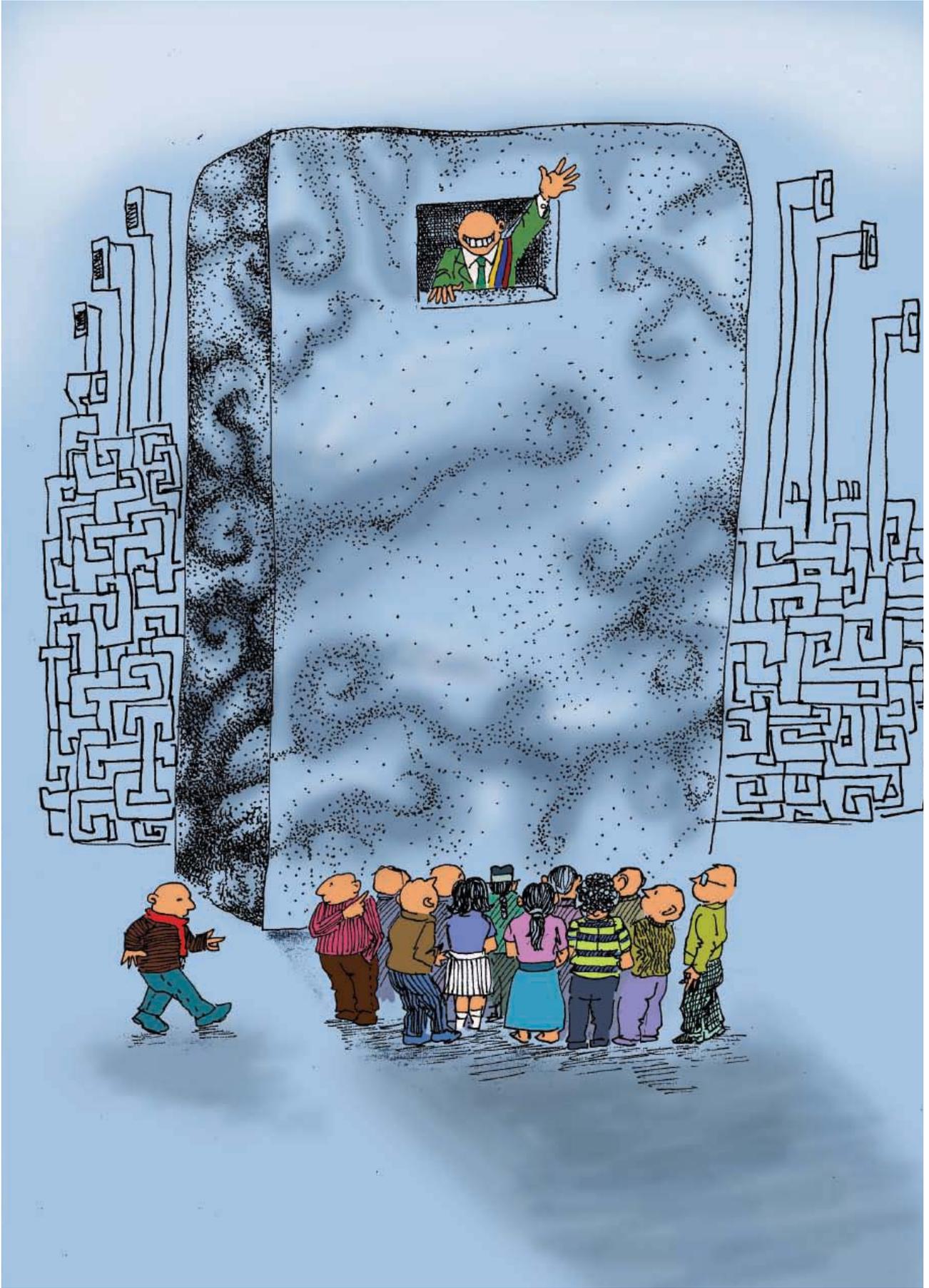






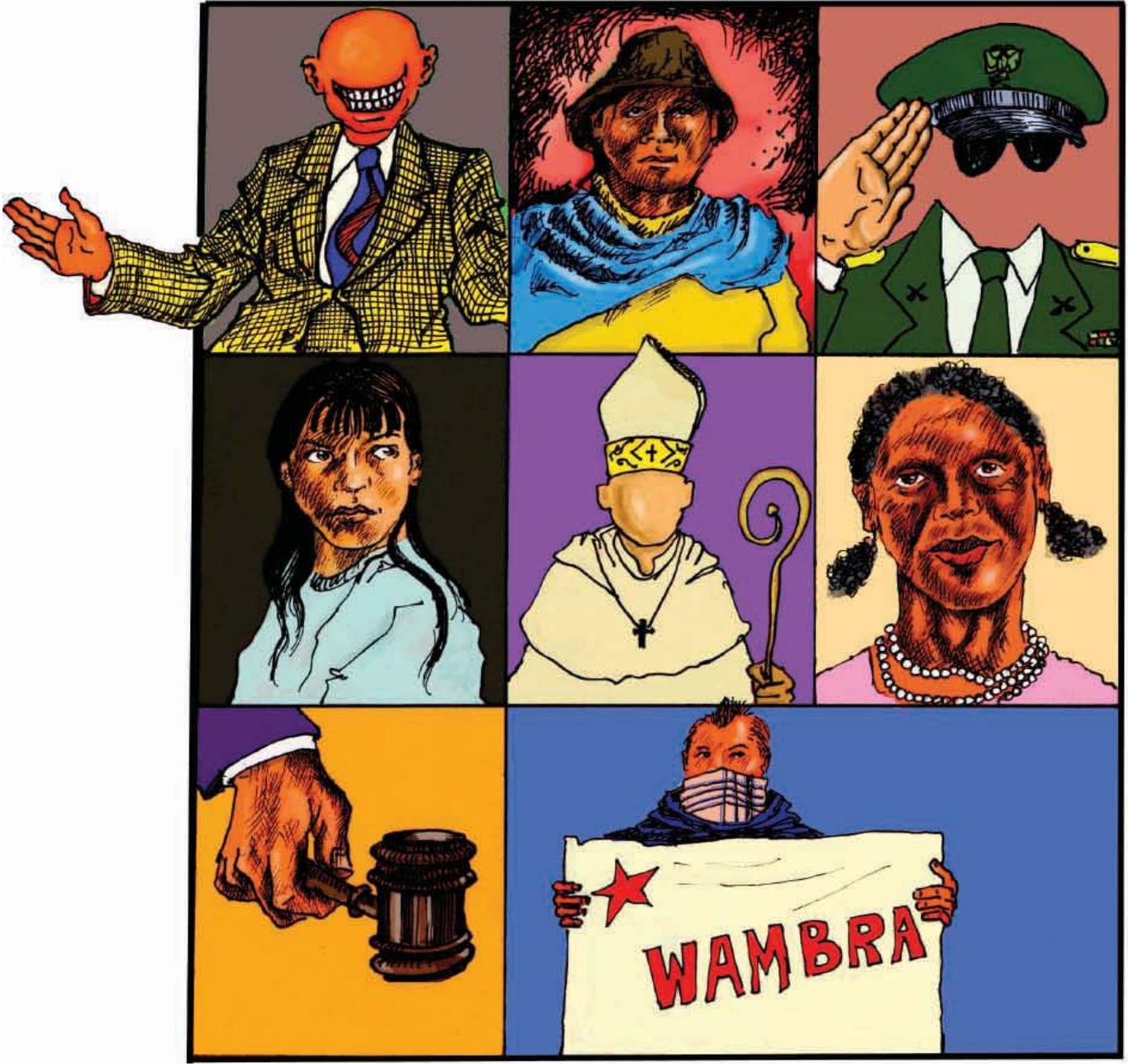












debate

d

Comentarios al dossier "¿Cómo se piensa lo 'queer' en América Latina"?

Comments on the dossier ¿How is 'queer' thought of in Latin America?

Edgar Vega Suriaga
Docente del Área de Letras
Universidad Andina Simón Bolívar - Sede Ecuador

Correo electrónico: evega@uasb.edu.ec

Fecha de recepción: marzo 2011

Fecha de aceptación: abril 2011

Resumen

A partir del dossier de Íconos, 39, *¿Cómo se piensa lo 'queer' en América Latina?*, este artículo trabaja sobre los puntos centrales y las interrogantes que dan de sí cada uno de los artículos que lo componen. Destaca la crítica a la masculinidad hegemónica desde una noción de la alteridad en la que convergen las categorías de clase, etnia, género y edad. A medida que reflexiona sobre estos puntos, repasa cada uno de los artículos contextualizándolos en la crítica radical al sistema heteronormativo.

Palabras Clave: género, heteronormatividad, masculinidad, hegemonía, *queer*.

Abstract

Based on the dossier in the 39th issue of *Iconos*, *¿How is 'queer' thought of in Latin America?*, this article analyzes the central points and the questions raised by each of the articles making up the dossier. It emphasized the criticism of hegemonic masculinity based on a notion of alterity in which categories of class, ethnicity, gender and age converge. In reflecting on these points, this article reviews each of the works, contextualizing them within a radical critique of a heteronormative system.

Key words: gender, heteronormativity, masculinity, hegemony, *queer*.

Introducción

Coincidencia o no, cuando se presentó el dossier *¿Cómo se piensa lo 'queer' en América Latina?*, hacía una semana de la presentación de *Cuerpos Distintos* (Almeida y Vásquez, 2010) del Proyecto Transgénero, obra que plantea distintas propuestas políticas y teóricas a partir de la sistematización de ocho años de activismo *trans* en Ecuador. En *Cuerpos Distintos*, aquello que Viteri, Serrano y Vidal-Ortiz (2011) llaman crítica al asimilacionismo gay se muestra con rotundidad, al tiempo que emergen algunas cuestiones, las mismas que surgen de la apertura al debate sobre lo *queer* en la academia latinoamericana que propone el dossier de *Íconos* No. 39.

En los cinco artículos del dossier, así como en el texto introductorio y en el ensayo visual, no sólo están interpeladas las disciplinas o estrategias teóricas que han pretendido hacer inteligible lo social (Butler, 2010), sino sus propios presupuestos y el trabajo mismo del investigador. De hecho, si lo *queer*, como un campo de análisis en construcción, es un lugar en el que confluye la vitalidad más insurrecta y abyecta del cuerpo, con una convicción por la inestabilidad de la norma y una disputa por lo público desde la interseccionalidad de las categorías de clase, género y raza, al menos cuatro presupuestos son revisados en este dossier: el binario como un marco de referencia con fronteras definidas y rígidas; las identidades vistas más como resultado de la seguridad ontológica que como expresión de sobredeterminaciones matriciales y de contextos históricos, económicos y geopolíticos; la multiculturalidad como forma democrática que garantiza la inclusión de las diversidades; y las políticas de reconocimiento como formas de regulación positiva.

Sirviéndose, y en mucho, de las etnografías de la subalternidad, estos artículos a ratos nos retrotraen a las apuestas de la Educación Popular o de la misma Teología de la Liberación, donde la reflexividad del sujeto estaba anclada a la potencialidad de lo subalterno en tanto lugar preferencial de la crítica a los macro y micro sistemas de poder. Desde esta apuesta metodológica, los textos de este dossier ponen atención al menos a cuatro puntos críticos, que lo son no sólo para lo *queer* como una propuesta teórica y política en marcha, sino para el mismo quehacer académico y activista: el papel de la reflexividad en la construcción de la subjetividad, los límites y posibilidades de las políticas liberales de la identidad, la crítica a los reajustes de la masculinidad hegemónica y las posibilidades de emancipación desde la abyección.

Pues bien, presupuestos teóricos y puntos críticos confluyen en una rotunda crítica a la masculinidad hegemónica como pieza angular de la heteronormatividad del sistema sexo/género. Dicha crítica opera en los análisis a un modelo de identidad rígido, excluyente y acrítico con los mecanismos transnacionales de incorporación al mercado y a las políticas sanitarias globales.

La reiterada observación en el dossier respecto a la asimilación al orden civilizatorio que caracteriza a las agendas transnacionales de la identidad, coincide con la

categorización del corporativismo que efectúa el Proyecto Transgénero en Ecuador. Para este colectivo, el asimilacionismo gay se evidencia en el formateo constante del accionar político local a partir del financiamiento externo, la acriticidad ante las prerrogativas masculinas, el sesgo de clase que esconde el consumo de la imaginaria gay transnacional, la excesiva visibilidad masiva en contrapeso al escaso contenido político y el reformismo legal (Almeida, Vásquez, 2010). Estas cinco particularidades de lo corporativo es lo que constantemente está siendo también enunciado en los artículos del dossier. Son particularidades que, además, nos hablan de una masculinidad que busca, paradójicamente, restituirse desde una identidad que estaría llamada a fragmentarla o, al menos, a cuestionarla.

Esta crítica radical a la masculinidad hegemónica configura, aunque no constituye, a lo *queer*. Es a partir del disciplinamiento corporal y la pretendida elusión corporativa de la norma, que lo *queer* elabora un estrategia teórica y política para el desmontaje de las nociones rígidas de la identidad. Y es a partir de un reconocimiento de otras posibilidades identitarias, por encima de la determinación binaria, que lo *queer* se sitúa en el lugar problemático de la inestabilidad.

La singularidad en América Latina, es que la crítica a las políticas globales de la identidad no opera solamente en el plano de las subjetividades, sino desde el engranaje de las categorías de clase, género, etnia y etaria, que interactúan constantemente, sobredeterminando y subalternizando unos sujetos que sobreviven y resisten en su incapacidad de ser convocados a la plenitud social a través del mercado, y al control social a través del reformismo legal, tal como lo evidencian en su trabajo Cornejo (2011) y Sancho (2011) y como lo ponderan las observaciones de Viteri, Serrano y Vidal-Ortiz (2011). Estos trabajos nos permiten inferir que en América Latina la *herida colonial* (Maldonado-Torres, 2007) se ensancha y abarca a la imposición del sistema sexo/género como una sobredeterminación ontológica que progresivamente se irá instaurando, aunque no sin problemas, en las colonias europeas, luego repúblicas independientes y, más tarde, democracias latinoamericanas.

Es sobre esa instauración problemática de la norma sobre lo que los trabajos del dossier también apuntan, y lo hacen en la dirección de reconocer que las respuestas a la heteronormatividad son altamente heterogéneas y diversas. Y aquí la etnografía y la autoetnografía se tornan en un potencial singular, y a ratos conmovedor, como en los artículos de Cornejo (2011), de Sancho (2011) y de Ochoa (2011). La norma prevé su propia contestación pero, aun así, no gobierna sobre todas las posibilidades de respuesta que se suscitan en unos sujetos que se agencian desde la pobreza, la discriminación racial, la violencia machista y la sobrevaloración etaria. Estos sujetos, al contestar desde la norma, no solo generan autoreflexividad, sino que llaman la atención sobre los mecanismos de jerarquización y subalternización del que son víctimas tanto las diversidades sexuales, como el mismo sujeto occidental racializado.

Esta constatación nos lleva a examinar dónde encontramos lo *queer*. La disyuntiva que propone Arboleda entre ser y estar *queer*, nos habla de la tensión norte-sur y de las dificultades que crea volver canónicos unos registros teóricos para luego nominar y dar carta de nacimiento a unas prácticas que preceden y exceden cualquier taxonomía construida desde la academia. Por tanto, a lo *queer* en América Latina le adviene el reto de no situarse desde el acto de la nominación, pues desde ésta lo masculino hegemónico ha organizado el sentido, permitiendo existir o no, humanizar o no. Esta es una señal de alerta a la agenda académica local, a la luz de cómo las políticas globales del yo, el otro, el sujeto, la identidad y la cultura han devenido en políticas de reconocimiento, regulación y control social. Ser o estar *queer*, por tanto, apela al campo de la interpelación de la norma cultural, política y económica y al reconocimiento, no en términos de falta o carencia sino de derechos, de unos cuerpos que constantemente están subvirtiendo dichas normas. Las prácticas en Latinoamérica estarían evidenciando un ser *queer* que cuestiona la regulación y la entrada regulada en la intimidad patriarcal, y que pugna por vivir la diferencia sin hacer que el sujeto, para su reconocimiento, eluda sus diferencias. Ese ser *queer* en Latinoamérica nos habla de prácticas corporales que devienen prácticas teóricas. Lo *queer*, entonces, son aquellos lugares liminales, zonas abyectas, prácticas subversivas que se resisten a la normatividad, muy a pesar de una corpopobia moderno/colonial que se ceba con las poblaciones subalternizadas desde la clasificación y el miedo.

122

Las propuestas

Lo interesante de la propuesta de este dossier, es que los análisis presentados son efectuados desde etnografías muy específicas y con tanta suficiencia teórica y metodológica, que abren en conjunto el diálogo con otros campos de la teoría social en un esfuerzo realmente interdisciplinario.

De entrada, Viteri, Serrano y Vidal-Ortiz (2011) hacen una pormenorizada arqueología del término *queer* desde sus implicaciones en la teoría crítica, los estudios de género, el feminismo, las políticas de la diferencia y el activismo político. Pensar lo *queer* desde América Latina es apelar a un posible diálogo sur-sur desde el cual se desmonte el masculino hegemónico cuestionando las potencialidades y límites del sexo y del género. Este texto introductorio, nos lleva a observar las políticas de la diferencia corporal desde el examen a las reglas contemporáneas de la ciudadanía, la crítica a la estandarización de las particularidades y la advertencia sobre la asimilación de las reglas heteronormativas a través de la fijación en la sexualidad coitocéntrica y la sanitización del cuerpo.

La tensión entre las prácticas interculturales y las políticas multiculturales es mostrada ejemplarmente en *Definiciones divergentes de la estrategia de visibilidad en el*

movimiento LGBT cordobés, de Tomás Iosa y Hugo H. Rabbia (2011). De hecho, el orden de las siglas LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transexuales) refleja una toma de posición crítica por parte de los investigadores que cuestionan las distintas derivas que ha tomado la celebración del día del orgullo gay. LGBT y no GLBT, nos habla de cómo el deseo es un lugar de disputa entre su politización o su mercantilización. De un lado la posición crítica que cuida casi con desesperación el componente alternativo de la celebración, de otro el mercado, que aprovecha esta oportunidad, como tantas otras, para seguir siendo lo que es. Al frente, un mismo hecho: el consumo cultural. Ahora bien, curiosamente, ante el asimilacionismo mercantil, quienes propician el ejercicio de interculturalidad no son los que abanderan la posición crítica, sino más bien los jóvenes, un grupo social determinante para entender las nuevas subjetividades en nuestros países y que no es revisado a profundidad en este artículo. De hecho, este texto es propicio para introducir, junto a la raza, la clase y el género, una cuarta categoría que complejiza aún más la deriva de las identidades en Latinoamérica: la etaria. A pesar de esta carencia, en este artículo los autores operan con una contundencia frontal al momento de cuestionar el asimilacionismo gay, al punto que lo que sucede con las marchas del orgullo gay nos induce a reflexionar sobre prácticas políticas y teóricas críticas que disputan sentidos al interior de los formatos de la espectacularización de las culturas contemporáneas. Aquí el texto genera una tensión hacia fuera, cuando los autores nos colocan ante la disyuntiva entre la crítica social o el mercado, que a mi juicio se resuelve desde las metodologías de trabajo. Vale destacar, sin duda, el análisis de la visibilización como lugar problemático desde el cual enunciar, denunciar o acomodarse. La ostentación de lo gay, más generalizada en las marchas del orgullo LGBT, suele poner en evidencia que lo masculino, al igual que se da la licencia de tolerar el viaje de lo masculino a lo femenino en *lo trans*, tolera también la visibilización de su vulnerabilidad, aunque, paradójicamente, dicha visibilización atente a su coherencia simbólica. En ese sentido, la propuesta *queer* nos devuelve a ese trabajo dispendioso con, entre y desde los actores sociales y no sólo a su erudición.

En *La guerra declarada contra el niño afeminado: una autoetnografía 'queer'*, Giancarlo Cornejo se vuelve el 'otro' etnográfico y desde allí desestabiliza el lugar canónico de la representación del sujeto. Se trata de una autorreflexividad que habla de las múltiples zonas heterogéneas que construye la norma binaria, al tiempo que da cuenta de las sobredeterminaciones del sujeto judeocristiano, cruzado por coyunturas históricas, sociales y hasta geopolíticas. En la línea de Douglas Crimp, Didier Eribon, David Halperin, Guy Hocquenghem, o Eve Sedgwick, Cornejo va a la biografía personal como lugar político de enunciación. Desde allí, y casi despiadadamente, cuestiona la compartimentación del ser humano a la que han llevado las políticas del deseo en occidente. Ese deseo, organizado en torno a la dupla rechazo/reconocimiento, es desmontado a partir de la subalternidad de un sujeto que decide

construirse desde sí mismo, jugando con el deseo de los otros. Esta posición le lleva a reconocer que los déficits del orden heteronormativo no sólo afectan a las diversidades sexuales, sino a los mismos heterosexuales, permitiendo entender también que lo *queer*, como zona de disputa, no lo es solamente de las diversidades sexuales, sino de todos aquellos que toman conciencia de la afectación crítica del orden patriarcal. De hecho, para Cornejo la heterosexualidad no es un todo resuelto, es tan heterogénea como las respuestas que le contestan. Esta constatación nos conduce al reconocimiento de que la heterosexualidad contiene a la homosexualidad, de la misma forma en que lo masculino contiene a lo femenino; y que por tanto, el desmontaje de la norma compete a todos, apuntando a una noción integral del ser humano. Para Cornejo, la interpelación *queer* es al cuerpo normado, puesto que el vacío psíquico al que lleva una norma que construye la identidad afirmando lo que niega, afecta a todas las partes comprometidas en el ideal regulatorio.

El emplazamiento, finalmente, es al orden heterosexual y cómo este conmina al diferente al secreto/revelación como forma de tratar lo fronterizo, entendida esta zona no solo como encarnada en sujetos concretos, sino también como aquella que todos visitamos y finalmente nos constituye.

Fernando Sancho, en *'Locas' y 'fuertes': Cuerpos precarios en el Guayaquil del siglo XXI*, nos convoca a la convergencia de raza y clase, en unos cuerpos que el canon gay masculinizante desplaza hacia el terreno del arquetipo femenino extremo, precarizándolos y congelando en ellos el deseo inconcluso de un orden regulatorio. Quizá lo más rotundo de la propuesta del autor, está en remarcar cómo la masculinidad hegemónica construye una noción de feminidad que requiere ser embestida y reapropiada por el mismo masculino en orden de reafirmarla y desplazarla al lugar de lo abyecto; lugar que se constituye cuando los cuerpos en cuestión además lo son de gente marginal, pobre y con prominentes rasgos étnicos. Así, lo femenino termina siendo un gran tropo, que sirve no tanto para validar fácticamente unos cuerpos, sino para operar sobre ellos la disciplinante presencia de un masculino blanco y pequeño-burgués. En ese sentido, la distinción loca/fuerte, al fusionar el género a lo étnico y a la clase, profundiza la noción estereotipada de la alteridad como lugar último de la pasividad, la vulnerabilidad y la cosificación. Sancho logra evidenciar que esta es, sin duda, una acción violenta, sin la cual el diferente no existiría. Desde dicha radicalidad, el autor confronta la exotización del multiculturalismo con la alta heterogeneidad de las diversidades sexuales. Ahora bien, quizá el artículo debiera ser más acucioso en observar cómo el ideal regulatorio sigue estando presente en estos cuerpos capturados por la tensión deseante entre norma y transgresión.

El repaso que hace Paola Arboleda en *¿Ser o estar 'queer' en Latinoamérica? El devenir emancipador en: Lemebel, Perolonguer y Arenas*; nos acerca a la producción simbólica de tres artistas cuya obra se dimensiona en sus propias vidas. Ser o estar nos conduce al lugar del compromiso y la coherencia, y nos saca del marketing cultural o del

turismo académico. Lo *queer*, en estos autores, no es una casualidad ni algo que se espera; es una consecuencia de su propia vida y, en todo caso, ellos no están para definirse por etiquetas. Los tres representan el lugar de la abyección y Arboleda nos conduce hacia la reflexividad de ese lugar. Desde él se observa a la seguridad ontológica como respuesta de los grupos hegemónicos, y a la heterogeneidad de posiciones como una expresión de coherencia. La abyección, por tanto, cuestiona la rigidez de las identidades y el valor del sujeto en occidente como centro antropocéntrico del mundo. Justamente, Arboleda nos permite entender que la reflexividad que planta lo *queer*, consiste en entender que el cuerpo, en su subjetividad, obedece a mecanismos regulatorios sobre su ejercicio particular del placer.

Tácitamente este texto invita a dirigir la mirada de los Estudios Literarios o los Estudios Visuales, hacia la producción de Pablo Palacio o Roy Sigüenza, en Ecuador, o de Caballero en Colombia, por ejemplo, no tanto para posicionar sus obras como *queer*, sino para ampliar, a partir de ellas, la perspectiva que tenemos de sus márgenes.

Pese a la acuciosa exploración de Arboleda, se echan de menos textos clave de Perlonguer, como *El Negocio del Deseo* o *Prosa Plebeya*, que quizá le hubiesen permitido a la autora una mirada más dinámica sobre las estrategias de contrapoder de dicho autor. No obstante, el texto es contundente y la pregunta que se le espeta al lector tiene enorme vigencia: ¿Ser, o estar *queer*? Quizá la respuesta la viene dada por el lugar, Latinoamérica, que no en vano es un lugar defendido y reinventado constantemente por Perlonguer, Lemebel y Arenas.

Pasarelas y 'perolones': mediaciones transformistas en la avenida Libertador de Caracas, es una interesantísima propuesta etnográfica que registra la dimensión de espacio público que tiene la ciudad para la población *trans*. En este artículo, Marcia Ochoa plantea cómo la ciudad es un lugar de visita, no un 'no lugar'; por tanto, es un espacio de ocupación, en este caso, transformista. Albeley Rodríguez, al trabajar con la obra de la artista Argelia Bravo, ya enuncia las distintas marcas que le imprime a la ciudad la ocupación *trans* (Rodríguez, 2010). Al igual que Rodríguez y Bravo, Ochoa se acerca a la vida de las *trans* y descubre en su práctica no sólo la administración del deseo, sino la modificación del imaginario urbano, la visibilidad en la ciudad y al ejercicio de la ciudadanía. Cómo una metrópoli tolera el desarrollo urbano con unas prácticas precarias de vida y cómo en ese devenir la humanidad le sigue estando vetada a lo *trans*.

Finalmente, el ensayo visual de Agustín Butti es una suerte de apuesta poética desde el dramatismo cromático y la sensualidad del trazo. Sus composiciones nos hablan desde el deseo de unos seres irredentos, o desde una humanidad bullente, cuya subjetividad se traslada de lo privado a lo público, desmontando no sólo los afectos sino, y con contundencia, las marcas de la cultura y la ideología en la cotidianidad de los cuerpos. En "El triunfo del amor (declarado por la fuerza del optimismo)", Butti descentra la identidad desde el discurso amatorio, la legación patriarcal y el

consumo cultural. Voces y cuerpos corales interactúan trastocando el arquetipo viril y colocando a la relación activo/pasivo como expresión del miedo ontológico a lo femenino.

De salida

Me asaltan algunas interrogantes, una inmediatas, otras de largo aliento, al momento de repensar la potente propuesta del dossier, al tenor de un contexto como el ecuatoriano, en donde la tensión entre corporativismo gay y el activismo transfeminista, tiene como telón de fondo un estado de 'izquierda', que al tiempo que impulsa una política de control de embarazos, propicia la enseñanza de religión en el sistema educativo medio. Desde los estudios *queer*, dichas interrogantes se resumen en: ¿Cuál es la sociedad que queremos, gestionamos y construimos? Entonces, qué es y dónde está lo *queer* serán interrogantes constantes, que muy posiblemente nos conduzcan a aceptar la inestabilidad como señal de navegación, invitándonos al terreno de la impugnación y de la construcción de otras realidades, menos normadas, desde simetrías subyacentes como las propuestas en Ecuador por el Proyecto Transgénero.

Mientras cierro este artículo, recuerdo el contraste entre la muerte de una activista trans acaecida en las calles de Quito en el 2011, justo después de participar en un documental del Proyecto Transgénero, y la candidatura presidencial de Estados Unidos de Fred Karger, activista republicano —que fundó en el 2008 California Against Hate, una organización a favor de los derechos civiles LGBT— y ex-asesor de las campañas de Ronald Reagan y George Bush padre.

Este paradójico contraste me lleva al recuerdo constante de Talía Álvarez Carvalho, protagonista destacada del feminismo y de las diversidades sexuales en Ecuador, que falleciera en marzo del 2011 y cuya vida es el emblema de cómo la libertad está garantizada por la firme convicción en la no clasificación, en la integralidad del ser humano y en la permanente lucha por la vida, subalterna o no.

Bibliografía

- Almeida Ana y E. Vásquez (2010). *Cuerpos Distintos*. Quito: Comisión de Transición al Consejo Nacional de las mujeres y la igualdad de género.
- Arboleda Ríos, Paola (2011). "¿Ser o estar queer en Latinoamérica? El devenir emancipador en: Lemebel, Perlongher y Arenas". *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales* Vol.15 Issue 1. N° 39: 111-122.
- Balderston, D. y Guy D. (1998), *Sexo y sexualidades en América Latina*, Barcelona, Paidós.
- Buttler, Judith (2010). Marcos de guerra. *Las vidas lloradas*. Barcelona: Paidós.
- Butti, Agustín (2011). "¿Cómo se piensa lo "queer" en América Latina?" *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales* Vol.15 Issue 1. N° 39: 145-158.
- Chadwick, Whitney (1999), *Mujer, arte y sociedad*, Barcelona, Ediciones Destino.
- Cornejo, Giancarlo (2011). "La guerra declarada contra el niño afeminado: Una auto etnografía 'queer'". *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales* Vol.15 Issue 1. N° 39: 79-95.
- Guasch, Òscar (2000), *La crisis de la heterosexualidad*, Barcelona, Laertes.
- Hall, Stuart, ed. (1999), *Representation. Cultural representations and signifying practices*, London, SAGE Publications.
- Iosa, Tomás y Hugo H. Rabbia (2011). "Definiciones divergentes de la estrategia de visibilidad en el movimiento LGBT cordobés". *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales* Vol.15 Issue 1. N° 39: 61:77.
- Le Breton, David (1995), *Antropología del cuerpo y modernidad*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- Maldonado-Torres, Nelson (2007). *Walter Dignolo: una vida dedicada al proyecto decolonial*. Bogotá: Universidad Central.
- Ochoa, Marcia (2011). "Pasarelas y 'perolones': Mediaciones transformistas en la avenida Libertador de Caracas". *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales* Vol.15 Issue 1. N° 39: 123-142.
- Rodríguez, Albeley (2010), "Arte contemporáneo y políticas de representación. 'Irreales' visibilizados en la obra de Argelia Bravo", *Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar*, Sede Ecuador, Quito
- Sancho Ordóñez, Fernando (2011). "Locas y fuertes: Cuerpos precarios en el Guayaquil del siglo XXI". *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales* Vol.15 Issue 1. N° 39: 97-110. Quito: FLACSO.
- Viteri, María Amelia, Fernando Serrano y Salvador Vidal-Ortiz (2011). "¿Cómo se piensa lo "queer" en América Latina?". En *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales* Vol.15 Issue 1. N° 39: 47-60.

Comentarios desde el Sur

Comments from the South

Tatiana Cordero Velásquez

Taller de Comunicación Mujer

Profesora Asociada de FLACSO - Ecuador

Correo electrónico: tcordero@tcmujer.org

Fecha de recepción: febrero 2011

Fecha de aceptación: marzo 2011

Resumen

Este texto ahonda en las preguntas que plantea el Dossier: *¿Cómo se piensa lo queer en América Latina?* La autora analiza los contenidos de lo político en lo *queer*, sus aportes y límites, y la pertinencia del concepto. Subraya la ausencia de una perspectiva de género en los estudios gay y *queer* anteriores, y la relación entre sujetos LGBTI y la academia en la trayectoria de lo *queer* en nuestro contexto. Analiza el lugar de lo femenino en tres de los cinco artículos que abordan las identidades gay y *trans* y la ausencia de análisis sobre lo masculino en lo lésbico, bisexual o *trans* masculino como reflejo de la estratificación en la producción de conocimiento en torno al '*cuerpo político queer*'. A la vez, destaca la contribución de este dossier a la producción de conocimiento en el Sur así como a la complejización de este debate.

Palabras clave: *queer*, género, trans masculino, activismo LGBTI, América Latina.

Abstract

This text delves into the questions proposed by the Dossier *¿How is 'queer' thought of in Latin America?* The author analyzes the issues of the political in the queer, its contributions and its limitations, and the relevance of the concept. Emphasizes the absence of a gender perspective in earlier gay and queer studies and the relation between LGBTI subjects and academy in the trajectory of the queer in our context. The text further analyzes the place of the feminine in three of the five articles that deal with gay and trans identities, and the absence of an analysis of the masculine in the lesbian, bisexual or trans masculine as a reflection of stratification in the production of knowledge about the *queer body politic*. At the same time, underlines the importance of this dossier in the production of knowledge in the South as well as the complexification of the debate.

Key words: *queer*, gender, transmasculine, LGBTI activism, Latin America

De Lauretis (1994), quien acuñará el término *teoría queer* en 1991, afirma que ontología y política van juntas. Sin embargo, más que ontologizar la política, lo *queer* la des-ontologiza, pues desde su perspectiva ya no existe una base natural (*mujer, gay, etc.*) que pueda legitimar la acción política, invitando a un cuestionamiento de la identidad sexual como único fundamento de la misma (Preciado: 2003). Es precisamente este proceso de interrogación sobre las identidades sexuales y su problematización teórico política y metodológica lo que explora el *dossier 39* de Íconos, titulado *Cómo se piensa lo 'queer' en América Latina*. El punto de partida es resaltar las trayectorias diferenciales de esta teoría en los Estados Unidos y en América Latina, invitando a una relación dialógica entre la producción del Norte y del Sur, generando sobre todo un desplazamiento necesario hacia este último, incluso desde los bordes o fronteras del primero.

La preocupación manifiesta sobre la ausencia de la categoría de género en estudios anteriores –en América Latina–, no es menos importante ya que interroga la propia elaboración sobre lo *queer* en tanto limitada a las sexualidades. Como afirma Eve Kosofsky Sedgwick (1997) aunque género y sexualidad son ejes analíticos distintos, se constituyen mutuamente. En esta línea, Viteri, Serrano y Vidal-Ortiz presentan en el *dossier* un conjunto de artículos que buscan contribuir al debate al visibilizar “[...] la importancia de las intersecciones de lo *queer* con los campos dedicados a la raza, la etnicidad y la clase [...] desde [...] diferentes posturas, conocimientos situados y disciplinas” (2011: 56).

La articulación entre activismo y academia, es uno de sus aportes más destacados, ya que en nuestra región dicha relación configura de manera particular la genealogía de lo *queer*, más que la tensión entre esta teoría y los estudios feministas o gays y lésbicos, como en el Norte. Más aún, la politización de la sexualidad en América Latina cobra particular importancia en los noventa con el surgimiento de los sujetos LGBTI y los procesos de despenalización de la homosexualidad precisamente en la década de consolidación de los estudios feministas. Por lo tanto, tal genealogía no puede olvidar el desarrollo histórico tanto de los estudios feministas como de la producción de conocimiento LGBTI desarrollada en el margen o dentro de la academia (Brabomalo, 2002 y Cordero, 2002). Esta trayectoria histórica constituye el antecedente para la auto-definición de los sujetos *queer* en América Latina, abonando el terreno para la constitución de un movimiento *queer* que en nuestros países se encuentra lejos de estar consolidado¹.

La aproximación no restrictiva de lo *queer* a las identidades gays o lésbicas, y su ampliación al análisis crítico de la heteronormatividad y del ordenamiento de género re-posicionando su carácter transgresor original resulta estimulante, y no por ello menos provocador. Esta, una opción teórica y metodológica, sugiere algunas pregun-

1 Agradezco a Tania Correa por esta última precisión.

tas: ¿cuál es el carácter transgresor actual de lo *queer*? ¿Cuáles son los contenidos particulares de esa transgresión, en qué contextos, para quiénes y en qué espacios? ¿Cuáles son las acciones o usos que perfilan mejor ese carácter? Particularmente si se toma en consideración que el término aún a través de sus traducciones culturales tiene una historicidad específica, y al aplicarse en contextos latinoamericanos se circunscribe a un activismo letrado y académico. Por otra parte, identificar como restrictivo el análisis a las identidades gay y lésbica sugiere que ambas pueden ser equiparables y no lo son. Incluso, aunque algunas de las narrativas sobre lo gay han podido obviar el análisis de género y los efectos de poder de la heteronormatividad, lo mismo no aplica, ni en igual medida, a lo lésbico. Una de las ausencias del presente dossier, es que el conjunto de los artículos abordan críticamente lo gay, lo *queer*, no así lo lésbico, lo *trans* masculino o la bisexualidad, lo que refleja innegablemente una asimetría, no de esta compilación, sino del lugar que estos sujetos ocupan en la producción de conocimiento y en el *cuerpo político 'queer'* en nuestra región. Una mirada *queer* sobre lo lésbico o lo *trans* masculino, implica una resignificación de lo femenino que no se instala en lo masculino/femenino reproduciendo 'la función reguladora del poder', ni pretende una idealización de lo lésbico como quintaesencia de lo femenino, sino que más bien cuestiona esta feminidad como sustrato de las mujeres biológicas, poniendo en cuestión la norma que la instituye. Así, se desmantelan las narraciones sobre lo masculino como atributo de los hombres biológicos y como referencia exclusiva a "los efectos sociales, culturales y políticos de (su) corporeidad y [...] privilegio" (Halberstam, 1998).

Es importante anotar, por otro lado, que a pesar de las ausencias mencionadas, lo femenino en las *trans* y en lo gay, es parte del análisis de tres de los cinco artículos (Iosa y Rabia, 2011; Sancho, 2011 y Ochoa, 2011).

Como afirma Lemebel (2000) lo homosexual es "un universo lleno de matices", Iosa y Rabbia (2011), Cornejo (2011) y Sancho (2011) dan cuenta de esos matices. Iosa y Rabbia a partir de la lectura que hacen sobre la marcha del orgullo gay en Argentina problematizan las prácticas y políticas de visibilidad de las identidades gay y *queer*. Los autores señalan que esta 'división ideológica' entre gays y *queers*, como la definen Lind y Arguello (2009:16), en tanto prácticas de militancia que establecen o no una relación con el Estado para producir cambios, son parte de la tensión al interior del movimiento, así como la gestión diferencial de la visibilidad por las dinámicas de estigmatización que ésta conlleva para unos y otros/as. El objetivo de la visibilidad entonces se convierte en un eje de disputa por "las fronteras internas entre las diversas subjetividades sexo-genéricas que conforman el activismo y las luchas por la hegemonía interna" (2011: 70). La visibilidad como estrategia se interroga a partir del movimiento LGBTI cordobés, que pone en entredicho la modalidad de la marcha del orgullo al estar controlada por el mercado, perdiendo así su carácter transgresor.

Cornejo, a través de su autoetnografía y de su subjetividad, corporizada en un 'yo' que contiene el eco de la injuria homofóbica, pone de manifiesto al lugar abyecto del afeminado dentro de la homosexualidad, el niño afeminado como "el desacreditante secreto a voces del activismo y pensamiento gay". Es una narrativa sobre "cómo la patologización de la figura del niño afeminado crea un tropos discursivo que hace imposible disociar la transgeneridad de la homosexualidad (masculina)" (2011: 86). El texto de Cornejo es una aguda crítica a la identidad gay, a la misoginia en las intervenciones disciplinarias tanto del niño afeminado como en la patologización de la madre, a la vez que rescata ese vínculo, en palabras de Eve Kosofsky, como parte de las "misteriosas habilidades de supervivencia, filiación y resistencia ..." (1998: 89).

Sancho, igual que los autores que le preceden, pone en cuestión la estratificación al interior del movimiento, particularmente aquella de gays de clase media y alta y mestizos. Abyección y precariedad son los conceptos a través de los cuáles analiza el tratamiento que se da a "quienes no encajan con el modelo gay dominante" y subvierten con sus cuerpos y prácticas sexuales el orden heteronormativo en el espacio público de la ciudad. Del mismo modo que Cornejo, Sancho hace una lectura crítica sobre la masculinidad hegemónica, su reproducción en la comunidad gay, así como de la subordinación y violencia a la que es expuesto el homosexual afeminado. Sancho, articula género, clase y raza, como conexiones que acentúan condiciones de precariedad.

Arboleda de los Ríos desde una lectura crítica del desarrollo de la teoría *queer* producida en el Norte, recoge lo producido por homosexuales y lesbianas latinoamericanos/as artistas e intelectuales, como una propuesta *queer* Latinoamericana que articula subjetividad, disidencia sexual y formas múltiples de opresión. Lemebel, Perlongher y Arenas, son los autores en los que sustenta esta descolonización de lo *queer* y sus devenires múltiples. La autora, siguiendo a Perlongher afirma que "no se trata de renunciar a la identidad como estrategia política [sino de alimentarla con] enunciados diferentes, conceptos no fijos sino nómades, capaces de indicar esa diversidad de derivas deseantes" (2010: 117). Aunque resulta interesante la propuesta que recoge de Perlongher pues refleja las tensiones entre políticas de identidad y políticas no identitarias o más fluidas, no lo es el que entre los autores/as de lo que llama el proyecto latinoamericano *queer* incluya acriticamente teóricas lesbianas feministas 'autónomas'² que ciertamente no se suscriben a la teoría *queer* y más bien la ven como una impostura colonial, capitalista y postmoderna que debilita el feminismo lésbico en la región. Así mismo cabe destacar que ni Perlongher, ni Arenas ni Lemebel han elaborado sobre lo *queer*, y que seguramente Lemebel, el único vivo de los tres, haría una crítica mordaz a ese tipo de adscripción aunque se proponga descolonizadora. Estas

2 Hago referencia de manera particular a Norma Mogrovejo y a Yuderkis Espinoza, ver <http://documentosautonomos.blogspot.com>

interpretaciones y propuestas, invitan a profundizar aún más sobre el uso de la categoría *queer* como término pertinente para América Latina. Como afirma Epps, hay un sin número de autores que *no se ubican cómodamente* con este término (Puig, Blanco, Lemebel, Moreno, Echavarren, Rapisardi, Lamas, Monsavais, y otros) y que sin embargo, “bregan con lo que Perlongher llama las ‘derivadas deseantes’... (y) cuestionan en diversos grados, tanto la ‘naturalidad’ como la ‘normalidad’ de la identidad género-sexual” (2007: 245).

Este artículo de Arboleda de los Ríos suscita, además, la necesidad de definir lo *queer*³ pues no solo implica multiplicidad de cuerpos, sexualidades y subjetividades, plasticidad entre lo femenino y masculino e incorporación de prácticas sexuales y usos del cuerpo concebidas como transgresoras, sino que también suponen alianzas estratégicas desde la marginalidad (Butler, 2002; Kosofsky, 1998) o entre oprimidos (Preciado, 2003). Adicionalmente, al ser una teoría que nace en el Norte a la par y en debate con los estudios postcoloniales y subalternos, resulta provocador que se defina como *queer* a autores y autoras latinoamericanos disidentes sexuales, contestarios, anti coloniales y que tienen como lugar privilegiado de enunciación la raza o la clase.

Por último, el trabajo de Marcia Ochoa es sin lugar a dudas un aporte sustantivo a este dossier, su trabajo etnográfico usa lo *queer* para analizar a las *trans* en el proceso de modernización de la ciudad. Aporta, desde su punto de partida, con las contribuciones de Anzaldúa y Audre Lorde, quienes constituyen de alguna manera íconos de lo *queer* para las feministas latinas y negras. Y sustenta su análisis desde las contribuciones de la *queer of color critique* y la *diáspora queer*. Ambos, afirma la autora, son referentes al momento de analizar, por un lado, los procesos de modernización, colonización y nación en relación innegable con la de las sexualidades y los géneros; y, por otra parte, para el análisis de las sexualidades *fuera de centro*, sus conectividades y movibilidades en procesos de transnacionalismo, globalización y racialización. Desde este marco innovador y refrescante Ochoa devela como las *trans* ocupan la ciudad y participan de ella desde las ‘pasarelas’. En palabras de la autora son y están en la ciudad y la nación a pesar de su rechazo (2010: 239).

Este dossier en su conjunto, da cuenta de la producción sobre lo *queer* en el Sur, de la apropiación del concepto localmente. Particularmente, como señalan Iosa y Rabbia, de los y las actores y actrices LGBTI en su relación con la academia. También se pone en evidencia: la “elasticidad del concepto” (Fiol-Matta, 2002:29)⁴ que está en disputa, y que al mismo tiempo se ha enriquecido con lo *queer* de frontera, migrante y negro. Resta aún por problematizar el concepto y profundizar en los usos

3 Ver algunas de estas definiciones en Butler (2002), Fiol-Matta (2002) Kosofsky Sedwick (1998) y Debate Feminista (1997) “Raras Rarezas”, Vol. 16, Año 8.

4 La traducción es nuestra. Ella adjetiva la elasticidad del término como “*too elastic*”.

y análisis que se hacen desde lo *trans*. Transitar, estar al borde, desbordar, si bien son expresiones que apelan a lo *queer* ¿pueden acaso excederle, o se trata de una formulación local de lo *queer*? ¿Cuáles son sus similitudes y cuáles sus diferencias? Son algunas de las preguntas que sin duda suscita este dossier como aporte sobre lo *queer* en la región.

Si el concepto *queer* puede resultar insuficiente o inapropiado, es necesario preguntarse por su pertinencia, ya que el término no tiene la fuerza política que tiene en geografías angloparlantes, ni alude a vocablos estigmatizantes que han sido reapropiados por los sujetos LGBTI, como en nuestro contexto lo son el de ‘tortilleras’, ‘marimachas’, ‘plumas’, ‘locas’ o ‘travas’.

Bibliografía

- Arboleda Ríos, Paola (2011). “¿Ser o estar queer en Latinoamérica? El devenir emancipador en: Lemebel, Perlongher y Arenas”. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales* Vol.15 Issue 1. N° 39: 111-122.
- Brabomalo, Patricio (2002). *Homosexualidades. Plumas, maricones y tortilleras en el Ecuador del siglo XXI*. Quito: Fundación de desarrollo humano integral CAUSANA / FRAKTAL.
- Butler, Judith (2002). *Cuerpos que importan: sobre los límites materiales y discursivos del sexo*. Buenos Aires: Paidós.
- Cordero, Tatiana (2002) “Feminismo e identidades sexuales: un recorrido”, Ponencia presentada en FLACSO, Causana-FLACSO Junio.
- Cornejo, Giancarlo (2011). “La guerra declarada contra el niño afeminado: Una auto etnografía ‘queer’”. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales* Vol.15 Issue 1. N° 39: 79-95.
- Epps, Brad (2007). “Retos y riesgos, pautas y promesas de la teoría queer”. *Debate Feminista* Año 18. Vol. 36: 219-272
- Fiol Matta, Licia (2002). *A Queer Mother for the Nation. The State and Gabriela Mistral*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Halberstam, Judith (1998). *Female Masculinity*. Durham: Duke University Press.
- Iosa, Tomás y Hugo H. Rabbia (2011). “Definiciones divergentes de la estrategia de visibilidad en el movimiento LGBT cordobés”. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales* Vol.15 Issue 1. N° 39: 61:77.
- Jeftanovic, Andrea (2000). “Pedro Lemebel: El Cronista de los Márgenes”. Entrevista a Pedro Lemebel. *Revista LUCERO* - Universidad de California. Disponible en <http://www.letras.s5.com/pl150504.html>
- Kosofsky Sedgwick, Eve (1997). “Gender Criticism: What Isn’t Gender”. Visitado el 15 de agosto www.duke.edu/~sedgwick/WRITING/gender.htm.

- (1998). *Epistemología del Armario*. Barcelona: Ediciones Tempestad.
- Lauretis, Teresa de (1994). *The Practice of Love. Lesbian Sexuality and Perverse Desire*. Bloomington: Indiana University Press.
- (1988). “Displacing Hegemonic Discourses: Reflections on Feminist Theory in the 1980s”. *Inscriptions* N°3/4: 127-144
- Lind, Amy y Sofía Argüello (2009). “Activismo LGBTIQ y ciudadanías sexuales en el Ecuador”. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales* Vol.13 Issue 3. N° 35: 13-18.
- Luengo, Francisco (2009). “Las expansiones subversivas de lo trans-feminista en Ecuador. Un recorrido por el Proyecto trans-género/casatrans y las auto representaciones de sus activistas”. *Ecuador Debate – CAAP*. N° 78: 73-88
- Ochoa, Marcia (2011). “Pasarelas y ‘perolones’: Mediaciones transformistas en la avenida Libertador de Caracas”. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales* Vol.15 Issue 1. N° 39: 123-142.
- Preciado, Beatriz (2003). “Multitudes queer. Notas para una política de los “anormales”. *Revista Multitudes* N° 12. Disponible en http://multitudes.samizdat.net/rubrique.php?id_rubrique=141
- Sancho Ordóñez, Fernando (2011). “Locas y fuertes: Cuerpos precarios en el Guayaquil del siglo XXI”. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales* Vol.15 Issue 1. N° 39: 97-110.
- Viteri, María Amelia (2008). “Queer no me da: Traduciendo Fronteras Sexuales y Raciales en Salvador y Washington D.C.”. En *Estudios sobre sexualidades en América Latina*, Kathya Araujo y Mercedes Prieto (edits.) Quito: FLACSO - Sede Ecuador.
- Viteri, María Amelia, Fernando Serrano y Salvador Vidal-Ortiz (2011). “¿Cómo se piensa lo “queer” en América Latina?”. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales* Vol.15 Issue 1. N° 39: 47-60.
- (2009), “Cuando lo queer si da: género y sexualidad en Guayaquil”. *Ecuador Debate – CAAP*. N°78: 61-66

d diálogo

Un diálogo con Verena Stolcke

“La naturaleza y la cultura no son los extremos de un continuum”¹

Montserrat Ventura

Doctora en Antropología social y etnología de l'EHESS (Paris). Profesora Titular del Departamento de Antropología Social y Cultural, Universitat Autònoma de Barcelona

Fecha de recepción: agosto 2010

Fecha de aceptación y versión final: marzo 2011

Verena Stolcke es catedrática emérita de antropología en la *Universitat Autònoma de Barcelona* y presidenta del *Institut català d'antropologia*. Nació en Dessau, Alemania, en 1938. Su familia emigró a Argentina, donde vivió por varios años. Se doctoró en Oxford en 1970, con una tesis sobre sexualidad y racismo en la Cuba colonial. Más tarde realizó trabajo de campo con mujeres jornaleras en una plantación de café de Sao Paulo, mientras cofundaba el Departamento de Antropología social en la Universidad de Campinas (Sao Paulo, Brasil). Finalmente se instaló en Catalunya, donde obtuvo una plaza en la *Universitat Autònoma de Barcelona* (1984). Antropóloga comprometida, pionera en los estudios de raza y género y firme defensora de la antropología histórica, su investigación gira en torno a la crítica al dualismo cartesiano que contrasta naturaleza y cultura, en sus múltiples dimensiones.



1 Entrevista realizada a modo de conversación continua, en distintos momentos entre 2006 y 2011. Las fotos fueron tomadas por la autora el 18 de febrero del 2011 en el despacho de la Dra. Stolcke, de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Alemania, Argentina, Inglaterra, Brasil, Cuba, Andalucía, Catalunya... Tu trayectoria existencial tiene mucho que ver no sólo con tu interés por la antropología sino también por algunos de los temas en los que te has especializado (nacionalismo, racismo, ciudadanía) ¿Donde y cómo situarías el origen de estos intereses?

Pues si, como alguien escribió una vez “en toda teoría hay algo de biografía”. Mi vida un tanto nómada comenzó con la emigración de mi familia a Argentina en 1948. Un tío paterno mío había conseguido un trabajo para mi padre, ingeniero aeronáutico. Cuando adolescente oía hablar de la guerra, del exterminio de los judíos. Preguntaba pero no recibía respuestas. Fue entonces cuando el racismo me comenzó a obsesionar. No tenía ideas muy claras pero sí muchas preguntas y recuerdo que quería saber más. Recuerdo también que me molestaba que en la colonia alemana en Buenos Aires se atribuyeran los problemas de la Argentina a la poca ‘cultura’ de su población. Supongo que este fue el motivo de mi interés por los racismos, los nacionalismos, las fronteras, cuando estudié antropología social mucho después.

Tu cosmopolitismo y tu origen alemán explican tu posición crítica ante los nacionalismos contemporáneos, tanto aquellos que buscan justificar los Estados-nación como aquellos considerados como de ‘origen étnico’ ¿Cómo compaginas esta postura con la defensa de la diversidad cultural, de las minorías?

Como cambié tantas veces de país de residencia la gente me suele preguntar de dónde me siento, incluso en qué idioma sueño. Supongo que sueño en la lengua del lugar donde estoy. ¡Y en tanto que cosmopolita radical me considero una patriota planetaria! Mi fenotipo es evidentemente nórdico pero esto es sólo una adaptación evolucionista al poco sol que hay en los países europeos del norte. Suelo recordar a mis estudiantes que todos procedemos de África oriental. En la docencia un poco de ironía siempre viene bien. Ahora bien, en serio, opino que el reconocimiento y respeto a la enorme diversidad étnico-cultural de la especie humana no está necesariamente reñida con una postura crítica ante los nacionalismos. Los nacionalismos son fenómenos políticos históricos. La vieja Europa es la cuna de la destructiva idea del Estado nacional. Los nacionalismos son doctrinas políticas excluyentes en un mundo dividido en Estados. De hecho, como he mostrado en dos artículos (*Talking Culture* y *La ‘naturaleza’ de la nacionalidad*), la característica fundacional de la modernidad es esa contradicción entre la idea de la diversidad cultural y aquella de la humanidad compartida por sujetos libres e iguales. Las doctrinas racistas, culturalistas, etnicistas, se desarrollaron para justificar y neutralizar desigualdades y exclusiones socio-políticas. Pero esta crítica no significa desconocer que los seres humanos hemos vivido y vivimos de modos muy diversos.

Raza, clase, género, ha sido una tríada que ha guiado tus investigaciones y tu docencia. Empezaste a escribir cuando en las ciencias sociales el materialismo histórico era el paradigma dominante y en tus primeros escritos quizás el concepto de clase se erigía como aquel con mayor capacidad heurística....

Sí, descubrí la compleja intersección que hay entre clase, raza y género en mi investigación sobre la Cuba colonial. Estuve en Cuba entre 1967 y 1968 con mi pequeña familia. Quería estudiar los cambios que habían ocurrido en la familia después de la revolución. Qué ingenuidad la mía. Pero al final no pude hacer trabajo de campo y acabé buscando información sobre la familia en el Archivo Nacional de la Habana. En los años 30 un admirable archivero había clasificado una buena parte de los legajos del Archivo. Me encontré con una documentación extraordinaria sobre el control por parte del gobierno colonial sobre los matrimonios, en especial entre blancos y gente de 'color', sobre la oposición paterna a matrimonios que consideraban desiguales. En esta documentación queda patente la enorme importancia social y simbólica que adquieren los cuerpos sexuados y en especial el control de la sexualidad de las mujeres en una sociedad estructurada por criterios racistas. En la Cuba colonial la preeminencia social de las élites blancas dependía de la pureza racial y ésta, a su vez, dependía de la honra sexual de las mujeres, mientras que las mujeres de 'color' eran vistas como presas fáciles de los hombres blancos. Es decir, cuando la condición social es atribuida a cualidades innatas y por lo tanto hereditarias, se tornó decisivo para su reproducción el control de la sexualidad de las mujeres, pues como escribió un contemporáneo, pueden traer bastardos a la familia. En esta investigación aprendí también que ideologías racistas no se pueden reducir simplemente a desigualdades de clase, pues hay que plantearse al mismo tiempo la pregunta ¿Por qué esta doctrina y no otra? Para responder a esta cuestión fundamental hace falta indagar en el contexto del saber –en este caso, la filosofía natural moderna– que da origen a esta doctrina y en las contradicciones socio-políticas que se pretenden resolver con ella.

En este camino la historia se ha revelado fundamental para tu perspectiva teórica...

No, fue al revés. Llegué a la historia por pura casualidad. Como no pude hacer trabajo de campo *comme il faut* para una incipiente antropóloga acabé en el archivo. Pero esto resultó ser una gran suerte pues a fin de cuentas la antropología sin historia no es nada. La etnografía no está reñida con la historia sino que ambas perspectivas se necesitan una a la otra. ¿Cómo vamos a explicar fenómenos socio-culturales si no explicamos cómo llegaron a ser lo que son?

Como antropóloga, fuiste una de las pioneras en reflexionar sobre el tema del género desde perspectivas no fundamentalistas. ¿Qué te llevó a ello?

¡Llegué al feminismo, o mejor dicho, me hice feminista en la cocina! Quienes habitan la cocina son las mujeres. Pero yo estaba escribiendo además mi tesis. No fue muy difícil descubrir que para poder compaginar hijas, cocina y tesis era precisa una auténtica división del trabajo doméstico. Pero hubo más. En los inicios de la segunda ola del feminismo dominaba la idea de que la maternidad era la razón de todas nuestras penurias. Yo no entendía esta tesis pues la razón del exceso de trabajo que tenía no se debía a mis dos bellísimas hijas, sino a que las responsabilidades maternas estaban muy mal organizadas. Conclusión: el problema era la concepción social de la maternidad como destino único y exclusivo de las mujeres y no la maternidad como tal.

¿Qué piensas de la posición feminista ante situaciones de aparente opresión de la mujer, cuando esta supuesta opresión puede ser explicada por razones culturales y es relativamente bien aceptada por las propias mujeres?

142

Esta es una cuestión muy delicada. Yo creo que son las propias mujeres afectadas por estos usos y costumbres quienes pueden y deben organizarse para rechazarlas, como de hecho ya lo están haciendo. Me resulta además molesto cuando en discusiones sobre la diversidad cultural se sacan a relucir siempre de nuevo el velo y las mutilaciones genitales femeninas, mientras que el interés por la condición general de las mujeres suele ser más bien mínimo. Las críticas bien pensantes occidentales sólo pueden conducir a un atrincheramiento cultural. Lo que hace falta es el diálogo y, de hecho, ya está ocurriendo como muestran algunos trabajos conjuntos recientes. El argumento según el cual 'la cultura' justifica cualquier cosa es demasiado cómodo. Desde la antropología podemos hacer una contribución importante a la comprensión que es imprescindible para que haya un diálogo fértil.

Y para continuar con la trilogía de conceptos antes mencionada, aquello que los une, especialmente a raza y género —que sintetizaste muy bien en un artículo famoso: *Is sex to gender as race is to ethnicity?*—, la naturalización de una diferencia cultural: ¿Podríamos decir que la superación de la dicotomía naturaleza/cultura permite a las ciencias sociales explicar buena parte de los fenómenos que le competen? ¿Se trata de los dos extremos de un *continuum*? ¿Donde situarías a la biología?

A pesar de que ese artículo se ha convertido en un clásico, contiene, como veo ahora, un serio error histórico. Por falta de suficiente conocimiento de la historia imperial hispánica supuse que la doctrina de limpieza de sangre, cuyos orígenes por cierto aún

se desconocen, representaba desde sus inicios un sistema de clasificación racial. Pero esto no tiene sentido pues la categoría moderna de raza fue introducida por los naturalistas europeos tan sólo a fines del siglo XVII, cuando la ontología teológica del orden en el mundo y en la sociedad fue progresivamente substituida por la búsqueda de leyes naturales. La crítica antropológico-histórica del dualismo occidental moderno entre naturaleza y cultura sin duda ayuda a tener más cuidado en cómo interpretamos visiones de mundo y sistemas de clasificación simbólico-sociales. La naturaleza y la cultura no son los extremos de un *continuum*, sino que los seres humanos somos organismos dotados de esa facultad específica de simbolizar el mundo en que vivimos. El desafío para la antropología consiste en tener siempre en cuenta esta *bi-unidimensionalidad* en lugar de oscilar entre un determinismo material y un interpretativismo simbólico-cultural. Me preguntas dónde situaría la biología. Yo te respondo, ¿Cuál biología? ¿Nuestra materialidad corporal, la ciencia biológica, las doctrinas biologistas?

Y el opuesto al determinismo biológico, que ha significado también un caballo de batalla para ti, y que has sintetizado en tus trabajos bajo la expresión de 'fundamentalismo cultural'... ¿Es posible un término medio?

No creo que se trate de encontrar un término medio, sino al menos de empezar a preguntarnos acerca de cómo interactúa nuestra materialidad orgánica con nuestras representaciones y el mundo de las simbolizaciones. Mi artículo *Talking Culture* es un análisis político-ideológico del abuso de la cultura, es decir, de la diversidad cultural, en las retóricas políticas europeas con respecto a la inmigración extra-europea. Lo que está en juego es el uso político e ideológico de la diversidad cultural. Otra cosa bien distinta es el que existen diversos modos de vida en sociedad. De lo que se trata es de un análisis histórico del propio contraste moderno entre naturaleza y cultura, y el examen de cómo esta dicotomía incide en nuestros estudios antropológicos. En otras palabras, partir de una noción de que somos organismos vivos que desarrollamos usos y costumbres diversas. Entonces, no vamos a buscar un punto medio, sino a combatir la disociación ontológica entre naturaleza y cultura que constituye el sustento de las doctrinas esencialistas de las desigualdades y exclusiones socio-políticas; por ejemplo el biologismo, el racismo, el sexismo. Y todavía más: esta percepción se la debemos, y es importante señalarlo, a las lúcidas contribuciones, los lúcidos estudios antropológicos de sistemas cosmológicos amerindios. Es uno de los pilares de nuestro proyecto de investigación "Identidades ambivalentes. Análisis comparativo de sistemas de clasificación social".

A pesar de que tus escritos sobre ciudadanía y nacionalismo se refieren tanto a Europa como a América, tu experiencia americana, especialmente en lo que respecta a su historia, ha guiado algunos de los temas de investigación más relevantes de tu carrera, desde la invención de nuevas categorías sociales como las de indio o mestizo, pasando por la lectura racial de la sociedad (de castas) colonial, hasta la explotación laboral de las mujeres afroamericanas: ¿Crees posible adscribir especialidades regionales a la antropología? ¿Te sientes más americanista?

Esta es una pregunta muy pertinente. Cuando yo llegué a España después de haber acabado de escribir un libro sobre las trabajadoras en las plantaciones de café en Sao Paulo, y mis amistades me preguntaban si continuaría investigando en América Latina, llegué a la conclusión de que ante todo soy antropóloga y que por los avatares de la vida he hecho investigación en América Latina, pero no soy ni cubanista ni brasilianista. Si acaso tengo una pequeña ventaja, que es mi experiencia transatlántica. Muy pronto comencé a interesarme por la vieja Europa y sobre todo por sus nuevas fronteras y exclusiones. Y además empecé a leer sobre la historia española. Pero no hace mucho, en un seminario en la ciudad de México, cuando señalé que yo no era una experta regional, me hicieron notar que reivindicar los estudios latinoamericanistas era también una cuestión estratégica en tiempos en que las instituciones financiadoras de la investigación miran cada vez más hacia Asia, recortando los recursos para estudios en América Latina. Creo que esta llamada de atención es válida.

144

Tus experiencias en Cuba y Brasil con las trabajadoras de las plantaciones de café y azúcar, en Andalucía con los latifundistas y los jornaleros, ¿han marcado tu compromiso político? O mejor, ¿han hecho inseparable tu compromiso de tu labor investigadora? Son conocidas tus intervenciones en seminarios y jornadas feministas, del mismo modo que lo fueron, especialmente en el período que precedió 1992, tus intervenciones en foros de debate sobre la lucha de los pueblos indígenas y muchos otros que han venido después. ¿Crees que es posible una ciencia sin compromiso?

Mi profesor de antropología en Oxford me dijo una vez: “u odias o te apasionas por las gentes o los fenómenos que estudias”. Estoy muy de acuerdo. Es evidente que no existe la investigación neutra, pues la supuesta neutralidad es en sí misma una toma de posición. Supongo que lo que varía entre investigadores es qué y con quién se comprometen: consigo mismos, con su carrera, con una causa, contra una causa, con una fórmula matemática. Yo personalmente no podría dedicarme a una investigación si el problema en cuestión no me suscitara pasión, curiosidad intelectual, preocupación o indignación. Pero añadiría algo más: el derecho y el coraje a equivocarme.

Has participado, en numerosas ocasiones, en la dinamización de la antropología de ámbito internacional: junto con los antropólogos Peter Fry y Antonio Augusto Arantes, fuiste fundadora y organizadora de la antropología académica en la Universidade Estadual de Campinas (Brasil), participaste en la fundación de la EASA (*European Association of Social Anthropologists*), has sido



asesora de organismos internacionales como la *Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research* además de asistir a las reuniones de LASA (*Latin American Studies Association*) y AAA (*American Anthropological Association*), o de presidir la organización del IX Congreso de Antropología del Estado Español que se celebró en Barcelona en 2002. ¿En qué puede beneficiar este cosmopolitismo a tu actual presidencia de un instituto de ámbito más restringido, como el Instituto Catalán de Antropología?

145

Esta pregunta puede dar una impresión de mi actividad un poco sesgada. Efectivamente, he estado en AAA y LASA, pero a contra-gusto pues no me apetece nada esas reuniones enormes donde apenas hay tiempo para hablar con los y las colegas... Me ha interesado mucho más EASA, la *European Association of Social Anthropologists*, pues, como se ha visto, los contactos en esta profesión en Europa eran tan escasos como deseables. A ver si la integración del espacio europeo de educación superior, mas allá de ser un mercado de trabajo ampliado, contribuye a los intercambios intelectuales.

En cuanto a mi subversión cosmopolita del ICA, el *Institut Català d'Antropologia*, creo que está siendo fructífera. La antropología en el Estado español ya ha alcanzado al menos la adolescencia. Y la adolescencia es el momento de la vida en que se empieza a mirar más allá de las fronteras familiares, a establecer vínculos más amplios y desafiar viejas certidumbres.

¿Cuál ha sido o está siendo, en concreto, tu rol en esta institución?

En primer lugar, promover la vocación internacional del ICA, un proyecto que ya le caracterizaba en sus inicios (1978). El conocimiento no debería tener fronteras políticas. La antropología en estos países periféricos se caracteriza porque se realiza mu-

cha más investigación en el propio país y todavía, por falta de recursos, son más escasos los estudios que incluyan la mirada distante de la que hablaba Lévi-Strauss. Esta situación se parece a la de los países latinoamericanos. En este sentido siempre me ha parecido importante formar jóvenes investigadores con una mente abierta. En segundo lugar, hacer visible la antropología en un país en el que sólo a partir de la muerte del dictador (1975) fue posible desarrollar la investigación y la docencia en las ciencias sociales, incluyendo la antropología. Esto deja claro que es una disciplina muy joven. Esta visibilidad es una condición *sine qua non* para el futuro profesional —no necesariamente en la universidad— del estudiantado que estamos formando. De hecho las salidas laborales para profesionales de la antropología han resultado ser muy diversas. Esta tarea la realiza el Instituto, en evidente colaboración con los departamentos de antropología de las universidades. Un logro muy reciente es por ejemplo la implantación en el curso 2009-2010 de un grado de cuatro años en Antropología Social y Cultural (hasta entonces la licenciatura sólo era de dos años, lo que en el sistema español denominábamos de segundo ciclo).

Y para concluir, una pregunta abierta: ¿Cómo ves el futuro de la antropología?

146

El futuro de la antropología depende de lo que hagamos las y los antropólogos. A inicios de los años setenta Eric Wolf escribía: “la vitalidad de una disciplina depende de las preguntas que plantee”. Vivimos en un mundo cada vez más complicado y perturbador. Creo que en tanto antropólogos y antropólogas, cuyo objetivo es estudiar la experiencia humana en su enorme diversidad en el espacio y en el tiempo, poseemos las facultades para contribuir a comprenderlo un poco mejor. Pero para ello hace falta voluntad.

Bibliografía seleccionada de Verena Stolcke

- Martinez-Alier, Verena (1974). *Marriage, Class and Colour in Nineteenth-Century Cuba: A Study of Racial Attitudes and Sexual Values in a Slave Society (Women and Culture Series)*. Cambridge: University Press,
- Martínez Alier, Verena y Joan Martínez Alier (1972). *Cuba, Economía y Sociedad*. Paris: Ruedo Ibérico.
- Stolcke, Verena (2010a). “Homo clonicus. ¿Entre la naturaleza y la cultura?”. En *Naturaleza, cuerpos y culturas. Metamorfosis e intersecciones*, Rodrigo Díaz y Aurora González (coords). México: UNAM.
- (2010b). “¿Qué tiene que ver el género con el parentesco?”. En *Procreación, crianza y género. Aproximaciones antropológicas a la parentalidad*, Virginia Fons, Anna Piella y María Valdés (eds.). Barcelona: Editorial PPU.

- (2008). "Los mestizos no nacen, se hacen". En *Identidades Ambivalentes en América Latina (siglos XVI-XXI)*, Verena Stolcke y Alexandre Coello (eds). Barcelona: Edicions Bellaterra.
- (2006). "Commentary on Viranjini Manusinghe, "Theorizing world culture through the New World: East Indians and creolization"". *AE Forum: Locating or Liberating Creolization, American Ethnologist* Vol. 33 (4): 582-584
- (2004). "A New World Engendered. The Making of the Iberian Transatlantic Empire". En *A Companion to Gender History*. Serie: Blackwell Companions to History, Teresa Meade y Merry Wiesner-Hanks (eds). Oxford: Blackwell Publishing.
- (2003). "La mujer es puro cuento: la cultura del género". Serie monográfica: A propósito de cultura. *Quaderns de l'Institut CATALÀ d'Antropologia*, Verena Stolcke (Coord) N°19: 77-105
- (1997) "The 'nature' of nationality". *Citizenship and exclusion*, Veit Bader (ed.). Londres: Macmillan Press Ltd.
- (1995). "Talking culture. New boundaries, new rhetorics of exclusion in Europe (The Sidney Mintz Lecture, Johns Hopkins University)". *Current Anthropology* Vol. 36. N°1: 1-24
- (1993a). "Is sex to gender as race is to ethnicity?". *Gendered Anthropology*, Teresa del Valle (ed.). Londres: Routledge.
- (1993b). *Mujeres Invadidas. La Sangre de la Conquista de América*. Madrid: Editorial Horas y Horas.
- (1988). "New reproductive technologies - old fatherhood". *Reproductive and Genetic Engineering: Journal of International Feminist Analysis* Vol.1. N°1
- (1986). *Cafecultura: Homens, Mulheres e Capital (1850-1980)*. Sao Paulo: Editorial Brasiliense S.A.
- Stolcke, Verena y Virginia Vargas (1988). *Mujeres Latinoamericanas. Diez Ensayos y una Historia Colectiva*. Lima: Floran Tristán - Centro de la Mujer Peruana.

Para el listado completo de publicaciones de la Dra. Verena Strolcke, ver <http://blogs.uab.cat/ahcisp/publicacions/publicacions-de-verena-stolcke/>

t
temas

Ernesto Laclau: El populismo y sus avatares

Ernesto Laclau: populism and its avatars

Daniel Gutiérrez Vera, Ph.D.
Universidad Central del Ecuador

Correo electrónico: Daniel.Gutierrez@yahoo.com

Fecha de recepción: enero 2011

Fecha de aceptación: marzo 2011

Resumen

En el presente artículo consigno algunas reflexiones que me ha despertado la lectura de la obra de Ernesto Laclau. En especial, encontré sumamente sugestiva su reconsideración del viejo tópico del populismo. A mi entender, Laclau no solamente ha dado con una nueva forma de considerar el tema, sino lo político *tout court*. Mi perspectiva de lectura y evaluación de las propuestas de Laclau se apoya en el psicoanálisis, que constituye para mí el horizonte de cualquier reconstrucción posible de las ciencias sociales.

Palabras clave: Populismo, Jacques Lacan, Ernesto Laclau, Hegemonía, Discurso

Abstract

This article offers a number of reflections inspired by a reading of Ernesto Laclau's works. I found particularly suggestive his reconsideration of the old topic of populism. As I understand it, Laclau has found a new way to approach not only this issue, but also politics *tout court*. My perspective on reading and evaluating Laclau's proposals is based on psychoanalysis, which for me constitutes the horizon of all possible social science reconstructions.

Key words: populism, Jaques Lacan, Ernesto Laclau, hegemony, discourse



*Los hechos son sólo la espuma de la historia.
Lo importante son los procesos subyacentes.*

Jacques Le Goff

El populismo en su dimensión ontológica¹

El populismo (sea lo que sea que signifique) es un tema que ha hecho correr tinta a raudales entre sociólogos y politólogos de este mundo. Su formulación tradicional ha apelado a demagogia, atraso ligado a determinado estadio de desarrollo económico, clientelismo organizado en redes en las que se intercambian favores políticos por votos, histrionismo y pirotecnia verbal en el estilo ‘carismático’ de hacer política, cuando no simple ‘mito’. Con la aproximación de Ernesto Laclau a tan manido tópico se establece un nuevo punto de fuga, comenzando porque su planteamiento hace del populismo un principio formal sin relación con ningún contenido que le sea inherente. En franca ruptura con todo tipo de esencialismo, para Laclau de lo que se trata no es de la profusión óptica y la diversidad empírica del populismo, sino de un hecho ontológico que refiere a la constitución de un ‘sujeto popular’. En palabras de Laclau:

Populismo es una categoría ontológica y no óptica – es decir, su significado no debe hallarse en ningún contenido ideológico o político que entraría en la descripción de las prácticas de cualquier grupo específico, sino en un determinado *modo de articulación* de esos contenidos sociales, políticos o ideológicos, cualesquiera ellos sean– . (2010: 53)

Y Chantal Mouffe nos aclara:

Lo óptico tiene que ver con la multitud de prácticas de **la política** convencional, mientras que lo ontológico tiene que ver con el modo mismo en que **[lo político]** instituye la sociedad (2009: 15-16; énfasis y agregado míos).

El populismo es en Laclau un modo de ‘construcción de lo político’ que puede ser adoptado por regímenes de derechas e izquierdas por igual, unos más y otros menos autoritarios. No posee ningún contenido que lo distinga, por lo que puede tomar

¹ Es tentador escribir ‘populismo’ entre comillas, a la manera como los antropólogos vergonzantes escriben ‘sociedades primitivas’, pero eso sería adelantar mis conclusiones. Por otra parte, lo gastado del tema me exime de transcribir la consabida lista – siempre incompleta– de trabajos antiguos y últimos que tratan del asunto. Consúltese cualquier libro especializado y se encontrará tal lista, que seguramente comenzará por el clásico Germani y cerrará con Canovan o Laclau.

cualquiera que se ajuste circunstancialmente a sus propósitos. Tampoco refiere a una ‘cultura’ o a un ‘estilo’ de interpelación ya que no hay nada en ese nivel que pueda decirse exclusivo. De hecho, sus artilugios de interpelación están disponibles para prácticas disímiles y hasta opuestas. Mucho más sugestivo resulta considerarlo como ‘forma de representación’ (tanto en el sentido de elaboración de imágenes mentales como de delegación política) en la que ‘el pueblo’ y su ‘otro’ se constituyen dentro del mismo espectro político-discursivo (Laclau: 2006; Retamozo, 2006: 256), aunque resulta desencontrada la fórmula de Panizza que plantea “el populismo como espejo de la democracia” (Panizza, 2010), salvo si se le considera en un sentido irónico, porque al mirarse en ese espejo la democracia refleja la derecha en la izquierda y la izquierda en la derecha.

En tanto ‘lógica de articulación’, lo que cuenta como populismo es la manera cómo ciertos elementos significantes se ligan en cadenas, independientemente de cuáles sean los contenidos. No es por lo tanto la descripción impresionista de ciertos hechos lo que constituye el propósito de una teoría del populismo como la de Laclau; su objetivo es sacar a la luz la lógica que opera en el fenómeno y los mecanismos discursivos que lo sustentan.

La política como práctica discursiva

Al igual que cualquier otra lucha política, el populismo moviliza ‘juegos de lenguaje’ orientados al control hegemónico del campo político. Siguiendo al segundo Wittgenstein –el de las *Investigaciones Filosóficas* (2008)–, Laclau considera al discurso como forma de vida donde los juegos de lenguaje se integran a acciones concretas. El discurso es concatenación aleatoria de elementos en ‘formaciones discursivas’ que de otra manera quedarían dispersos porque no hay necesidad imperiosa, ni instancia absoluta o fundamento estructural, que predisponga las prácticas sociales a un tipo específico de encadenamiento discursivo. Contra el paradigma clásico, Laclau subraya el carácter contingente del vínculo que enlaza las prácticas dentro de formaciones discursivas, con lo cual desvanece los determinismos historicistas o económicos. De manera radical, rechaza toda pretensión de que lo político tenga algún contenido tangible e inmutable, alguna suerte de ontología esencial que lo sostenga fuera de las operaciones discursivas que moviliza; no es el ‘poder’ y la ambición de conquistarlo lo que le prestaría sustancia.

El discurso no es flatulencia que escapa por la voz, sino estructura que conecta y reordena las prácticas sedimentadas del *habitus* social. No existe un ‘fuera del discurso’ que no sea también discursivamente construido pues nunca tenemos acceso a ‘La Cosa’ real despojada de sus ropajes discursivos. En su materialidad, el discurso pone en obra figuras y tropos retóricos que constituyen su andamiaje interno: catacresis

(como en el término figurado ‘pueblo’, que es central en el discurso populista), símil, hipérbole, sinécdoque, oxímoron y otras, que Lacan, siguiendo a Freud y a Román Jacobson, reordenó en dos categorías básicas: metáfora y metonimia, mecanismos organizadores del lenguaje y del inconsciente ‘estructurado como un lenguaje’. Desentrañar los recursos retóricos con los que se construye cada discurso particular es tarea del análisis discursivo, aunque no por afán filológico, sino porque discurso es “sinónimo del campo general de la objetividad” (Laclau, 2008a: 351) y “modelo fundamental de estructuración de lo social” (Alemán, 2009). En consecuencia, si las prácticas políticas están organizadas es porque son de naturaleza articuladora – i.e., discursivas–, que enlazan palabras, acciones y el mundo referencial. El discurso es lo que hace estructura; hablar de ‘lógica política’ es hablar de acciones discursivamente constituidas.

Sin embargo, el psicoanálisis considera que toda configuración simbólica –y la política ente otras– se ve constantemente alterada por la dimensión del real que se muestra en el síntoma manifiesto a escala del sujeto particular o del grupo, que como factor de inercia afecta el espacio topológico del discurso hasta desestabilizarlo. La dimensión del imaginario, en tanto registro de las identificaciones, se ata en el nudo borromeo del Real, Simbólico e Imaginario para configurar lo que se reconoce como ‘realidad’ política y social. En el centro de intersección de estos tres registros se abre un insondable agujero, que el sujeto llena con todo tipo de fantasías.

Desde el punto de vista del análisis discursivo hay que tomar el discurso político *as a matter of fact*, es decir, considerarlo más allá de toda dicotomía ‘verdad/mentira’, ‘honestidad/manipulación’. Como lo señalaba J. L. Austin (1962), se puede decir que un acto de habla es ‘feliz’ o ‘infeliz’, tal vez un ‘abuso’, pero no ‘falso’ o ‘manipulador’. El discurso político hace patente la condición performativa de todo discurso por cuanto su eficacia estriba en crear realidades dentro de las cuales los sujetos se ven interpelados. En términos puramente pragmáticos, político sería aquel discurso destinado “a llamar y responder, a disuadir y convencer” (Fabri y Marcarino, 2002: 18), aunque en estricto rigor no podría definirse por sus contenidos semánticos o por el mensaje que pretendiera transmitir. Por otra parte, si una frase política ‘hace sentido’ ello no tiene que ver con lo comprensiva o lógica que pudiera ser, ni con el mensaje que acarree, pues incluso siendo absurda puede generar ‘efectos de sentido’ en quienes lo escuchan².

2 En el capítulo de la experiencia histórica ecuatoriana que traza el documental *Velasco, retrato de un monarca andino* del realizador Andrés Barriga, la historiadora Ma. Cristina Cárdenas refiere que muchos de los seguidores de Velasco ensalzaban las cualidades oratorias del personaje porque “hablaba tan bonito, que nosotros no entendíamos nada”. Es decir, para la gente simple era maravilloso que el Dr. Velasco les hablara de cosas profundas (los temas de filosofía moral eran sus preferidos), aunque su audiencia no comprendiera lo que decía. Velasco legitimaba así a ‘su chusma’ poniéndola en pie de igualdad respecto a él, sabio y letrado; el acto era un sin-sentido en la medida en que no implicaba mensajes transmitidos de orador a receptor, pero estaba cargado de significación y sus efectos eran bien reales.

Es difícil determinar por qué un discurso es ‘político’ sin apelar a esencias y contenidos aunque estos refieran al Estado, al poder, a las elecciones, etc., que finalmente son elementos definidos a priori como ‘políticos’ y están por lo tanto viciados por la falacia del *petitio principii*, que afirma aquello que más bien se debe demostrar. Desde el punto de vista del psicoanálisis, el ‘discurso político’ no sería sino una variante del ‘discurso del amo’, pero podríamos intentar caracterizarlo observando cómo operan los sistemas de delegación política, donde los ciudadanos confieren de manera formal (por elecciones) o informal (de hecho) un mandato simbólico a un representante encargado de plantar en la esfera pública las demandas particulares de los grupos sociales, transformándolas así en demandas público-políticas. El discurso en que se construye la totalidad de ese proceso es el ‘discurso político’, lo cual quiere decir que no todo discurso de un político es de carácter político. Claro está, en el itinerario de esta traslación a la arena pública de las demandas particulares algo se pierde, pero esa pérdida no es imputable únicamente a la imperfección de la mediación democrática, sino al hecho de que el deseo que insemna la demanda escapa siempre a toda forma de procesamiento. *Eppur...* el deseo insiste y relanza el ciclo político una y otra vez.

Incidentalmente, ¿se podría definir el ‘análisis del discurso’ político como develamiento de sentidos construidos a través de juegos retóricos? Si así fuera, este sería un ejercicio hermenéutico. Más bien, a lo que se debe apuntar es a situar dónde está el sujeto en el movimiento de las mareas significantes, en la actividad de enunciación. Establecer cómo el sujeto se efectúa ahí permite a su vez interrogar cómo se posiciona frente al deseo en que se trama su discurso.

Contra lo que nos diría la intuición, el discurso no se restringe a transmitir mensajes que circulan de emisor a receptor. Los especialistas no concuerdan en que la ‘comunicación’ sea la función primordial del discurso; algunos consideran que esa función apunta al reconocimiento de los hablantes que se opera a través del vínculo que establece el discurso.

Según el psicoanálisis, la cadena discursiva engarza significantes necesariamente vacíos de significado pues el significante es lo que “representa un sujeto para otro significante” (Lacan: *passim*), pero no para otro ‘sujeto’. Si el significante representara algo para alguien (un contenido, una significación), entonces sí estaríamos de lleno en el campo de la comunicación y el sentido, que es el del signo lingüístico que teorizó Saussure. Justamente, el desmontaje lacaniano del signo saussureano consiste en destruir el isomorfismo de la formulación significante/significado establecida en el *Curso de Lingüística General* al interpretar la barra que separa los dos planos como barrera que se opone a la significación. De inmediato el significante queda liberado de cualquier función de expresión del significado o de representación de la realidad; a partir de ahora, no será sino el indicio del sujeto dividido e insustancial teorizado por Freud y Lacan, que habla a través de las formaciones del inconsciente.

La teoría psicoanalítica sostiene que la significación se produce en ciertos puntos de anclaje de la frase en su dimensión diacrónica (*points de capiton*, 'puntos nodales'), donde cada significante agregado reformula *après coup* la significación del discurso sin alcanzar un sentido último, por siempre en *différance*. Cualquier clausura provisional del 'desfiladero del significante' que viniera a hacer creer en un sistema semántico por fin cerrado y constituido para siempre es vana ilusión.

A veces sucede que en el habla de un sujeto aparece de improviso un significante sin rima ni razón proveniente de 'la otra escena' (el inconsciente), que viene a trastocar la significación *convencional* del discurso dando paso a sentidos crípticos que sorprenden al hablante. Es el momento fugaz de efracción de la verdad del sujeto a manera de *lapsus linguae*, precipitación de un efecto de sentido que la razón no reconoce, no puede prever y prefiere denegar. Es entonces cuando el sujeto habla: *ça parle*, más allá de la conciencia.

Para Lacan el discurso es una estructura más amplia que el habla, expuesta siempre a la contingencia y variación. El discurso establece lazo social entre *hablantes* (*parlêtres*) a quienes sitúa en lugares asimétricos y sin equivalencia entre sí. Existen cuatro tipos básicos de estructura discursiva que comandan los actos de habla: el discurso del amo, el discurso de la universidad, el discurso de la histérica y el del analista, definido cada uno por la posición estructural que ocupan las funciones S1 (significante amo), S2 (saber), *a* (objeto perdido, plus de goce) y \$ (sujeto dividido). En el punto de quiebre del discurso se perfila el imposible real de la *jouissance* (goce) que escapa a la simbolización pero que intentamos capturar mediante identificaciones y fantasías de totalidad y plenitud, aunque éstas siempre yerran el objeto parcial que se ofrece para su satisfacción. No teniendo objeto positivo que lo colme, el destino de la pulsión gozante sólo puede consistir en la repetición infinita, el eterno retorno que se complace a mínimos en el trayecto hacia el objeto que, como en una revelación vislumbrada en la música de un Johann Sebastian Bach, en el último minuto no se alcanza.

Sin duda en el campo de la acción política las fantasías son movilizadoras pues permiten creer que un mundo sin carencias y armonía es factible ('la patria ya es de todos', 'el buen vivir', las imposibles *Emancipations*), aunque un mundo así sería el más inhumano que se pueda concebir, un mundo sin deseos, el nirvana, la muerte misma (ver Žižek, 1997).

Lo político como hegemonía: identificaciones e interpelación política

En el surco abierto por Gramsci, la concepción de lo político como hegemonía es una de las propuestas más notables de Ernesto Laclau. Con ella empuja hasta las últimas consecuencias el vaciamiento de toda substancia del poder y lo político, como

antes lo hiciera Michel Foucault, y que constituye un tema central en el pensamiento post-fundacional de Mouffe, Nancy, Rancière, Badiou, Lefort, etc. (ver Marchart: 2009).

En Laclau lo político equivale al antagonismo, que es como el autor traduce el real lacaniano. El antagonismo disloca los arreglos simbólico-institucionales del mundo externo y transforma los oponentes en irreconciliables adversarios. Pero mientras que para Laclau la hegemonía es la consecuencia de prácticas discursivas antagónicas (y ahí Laclau innova respecto a la concepción gramsciana de hegemonía), el real definido por Lacan es límite interno de toda objetividad y no puede ser simbólicamente aprehendido. El real se muestra en las fisuras de lo simbólico, pero de él no podemos decir nada (como lo intuyó Wittgenstein en el aforismo 7 del *Tractatus*: “*What we cannot speak about we must pass over in silence*”), a menos que tracemos una topología de borde que nos permita captar algo de ese real que causa contrariedad. En el campo político la acción del real se infiere en asonadas y turbulencias; en sociedad se muestra en las crisis institucionales que incuban violencia, adicciones, crimen. En el plano del sujeto particular, el real campea en el síntoma indomable al cual el sujeto no renuncia porque le aporta cierta ganancia de goce, aunque lo pague con su propio sufrimiento.

Laclau suscribe a una concepción de la hegemonía como eficacia política para fijar parcialmente un sentido a la cadena significante en constante flujo; es decir, entiende la confrontación por la hegemonía como “lucha de interpretaciones” (Laclau, 1996a: 545). En concordancia, propone una reducción fenomenológica del ‘hecho’ al ‘sentido’ y de ‘lo dado’ a sus ‘condiciones de posibilidad’ discursiva (Laclau, 2000: 222, 225). El psicoanálisis, en contraste, considera que no hay hegemonía política o académica (incluida la de la Real Academia) que pueda legislar sobre el sentido, aunque se intente detener arbitrariamente el flujo de las diferencias cerrando el sistema lingüístico mediante codificaciones ficticias y metalenguajes. No obstante, el poder hegemónico puede intentar controlar los *media*, imponer la ‘verdad oficial’ por represión o propaganda, y hasta prescribir cierto uso social del discurso (por ejemplo, la mención cacofónica a ‘ciudadanos y ciudadanas’, a ‘todos y todas’, que hoy ha venido a ser institucionalizada). Eso, justamente, es a lo que refiere Lacan como lo propio del ‘discurso del amo’, aunque a término todas esas tentativas estén condenadas al fracaso pues la lengua es un ‘orden’ refractario a la voluntad del hablante; Roland Barthes estimó incluso que era ‘fascista’.

Con pertinencia, Laclau subraya que el factor mayor de cohesión política radica en las identificaciones, las investiduras libidinales que Freud teorizara en *Psicología de Masas y Análisis del Yo*, y que Lacan reelabora en su teoría del ‘trazo unario’ de identificación a un rasgo parcial que permite al sujeto contarse ‘uno’ (uno más de la familia, por ejemplo) (Lacan, 1961-1962). Es por identificación que adherimos al ‘otro’ político y nos volvemos en cierta forma semejantes unos con otros, aunque en sí mis-

mas las identificaciones no pasan por el registro consciente del sujeto. Si bien con frecuencia racionalizamos las identificaciones con elaboraciones lógicas, eso suele suceder *a posteriori* a manera de apuntalamiento de escogencias que ya hemos hecho a espaldas de nuestra consciencia. Es decir, en un primer momento nos identificamos por simpatía con alguien o algo para luego elaborar pensamientos que hacen aparecer nuestras escogencias como ‘racionales’. No es inusual tampoco que decidamos en base a la antipatía que nos despierta determinada propuesta política y que optemos por la alternativa concurrente por mero desencanto (identificación negativa).

En palabras de Žizek (1989: 105), las *identificaciones imaginarias* son identificaciones a “la imagen en la cual nos vemos agradables (*likeable*) a nosotros mismos, la imagen que representa lo que quisiéramos ser” (Yo ideal). Este tipo de identificación es concomitante al ‘yo’ narcisista, cuya matriz es la incorporación de la imagen especular en el ‘estadio del espejo’, imagen cuya pregnancia unifica corporalmente al sujeto en estado *infans* mucho antes de que haya alcanzado destrezas simbólicas. El ‘yo’ es también el asiento de esas funciones imaginarias que son los afectos, la agresión, la relación dual con el otro.

La ‘identificación simbólica’, por otra parte, nos remite al ‘superyó’, esto es, a la ‘identificación con el lugar *desde el cual* somos observados’, el lugar del Otro (Ideal del yo).

158

Un tercer tipo de identificación que Freud señala es particularmente sugerente para el análisis político: la ‘identificación histérica’, que es identificación por el síntoma. Esta forma de identificación parece caracterizar plenamente el vínculo que se establece entre ciertos líderes y sus seguidores interpelados desde/a través del *pathos* de su pobreza, de su marginalidad, de su exclusión. Valor insospechado que cobra aquí la derelicción social, que pasa a ser motivo de reconocimiento y legitimación por parte de los líderes políticos y hasta de orgullo para aquel que lo padece: inconfesable satisfacción que es goce en toda su magnitud.

En cualquier caso, vale aclarar que lo que se entiende por ‘identificación’ no se fundamenta en los hipotéticos atributos del ‘líder carismático’ –quien igual puede ser un psicópata, como se ha visto repetidas veces en la historia–, sino en la condición en falta del sujeto respecto a un objeto que colme su deseo. Tal es la condición urgente que lo impele a buscar un suplemento mediante la identificación, aunque a término no se le revele que ‘eso no era’.

Porque el sujeto no está completo supone imaginariamente que un candidato político ‘tiene’ lo que a él le falta. De tal candidato ubicado en el lugar del ideal imaginario podríamos decir que es el ‘sujeto-supuesto-tener’: tiene las soluciones, tiene las fórmulas, tiene el falo, es el ‘amo’ que, además, nos ama a todos por igual (‘michusma querida’, ‘mis cabecitas negras’); y como tal se proyecta, prometiendo resolver los problemas de la gente ‘con infinito amor’, con lo cual cataliza en su ‘persona’ (máscara, personaje) las identificaciones del incompleto sujeto. Según el psicoanálisis

ta Eric Laurent, “El líder concentra y articula los mecanismos identificatorios, y esto permite crear el lazo social nuevo, constitutivo de las masas organizadas” (Laurent, 2004: 68)³.

Significantes vacíos, universales y hegemonía

El discurso caracterizado como ‘populista’ se teje en torno a significantes vacíos del tipo ‘patria’, ‘pueblo’, ‘ciudadano’, e incluso ‘Perón’ como en el caso paradigmático de la Argentina: verdaderos ‘significantes amo’ que han configurado las prácticas políticas aquí y allá. Por estar ‘vacíos’ esos significantes son susceptibles de ser hegemonizados, esto es, llenados por momentos de cierta significación funcional a quien ostenta poder. Si bien los significantes de la política están disponibles ‘flotando’ en ese mar de los significantes que es el Otro – ‘tesoro de los significantes’ –, al ser incorporados dentro de una estrategia discursiva específica se cargan de significado diferencial, como una pieza de ajedrez que obtiene su valor de la posición que ocupa en las maniobras de defensa y ataque dentro del ‘espacio en que se odian dos colores’ que es el tablero de ajedrez. Poco importa el ‘aire de familia’ que el significante conserve de su pasado, ahora remite a otra significación dada por su nuevo uso.

Según Laclau, en la lucha política y sin que ninguna determinación trascendental o necesidad causal histórica lo predisponga de antemano, un significante circunstancial en el cual se articula la demanda particular de un grupo específico, pasa a convertirse en un universal que totaliza de forma provisional la elusiva unidad de la sociedad, de la comunidad, de la ‘imaginada’ nación. El recurso a dispositivos ideológico-imaginarios como el ‘sentido común’ es aquí crucial, pues éstos se encargan de borrar las huellas de los actos hegemónicos que imponen los objetivos de un grupo particular como si fueran los de toda la sociedad, al tiempo que los ‘naturalizan’ y estatuyen como contratos ‘necesarios’. El universal así constituido, metáfora de una ‘comunidad ausente’, viene a jugar el rol que en la economía política recae sobre el dinero en tanto ‘equivalente general’ de mercancías de diverso valor de uso. Sin embargo, el significante promovido a la dignidad de símbolo universal nunca suprime por completo el carácter específico de los particularismos que han quedado subsumidos, que podrían irrumpir llegada la ocasión bloqueando la expansión de la cadena de equivalencias hasta re-significar la lucha por la hegemonía. Como lo señala Zizek, el universal “no es la totalidad que incluye todas las partes [...] sino su antagonismo” (Zizek, 2006: 126).

3 Decía Felipe González en El País: “no puede ser líder quien no tiene capacidad, y/o sensibilidad, para hacerse cargo del estado de ánimo de los otros. Si no te haces cargo del estado de ánimo del otro, el otro no te siente próximo, siente que no lo comprendes y no te acepta como líder” (diario El País, edición del Domingo 7 de Noviembre de 2010).

En términos psicoanalíticos, lo que se encuentra en juego aquí es el carácter ‘no-todo’ de la sociedad y la política por efectos de la castración, ubicada del lado del real a-simbólico, que vuelve incompleta cualquier ‘totalidad’. La castración remite al goce perdido de la madre, a la interdicción universal del incesto que hace posible esa función social por excelencia que es la exogamia. En diferentes momentos de su reflexión Laclau propone esta idea de la ‘imposibilidad de la sociedad’, que solo logra constituirse de forma precaria como ‘totalidad sistémica’ gracias a los actos instituyentes de la hegemonía, *i.e.*, de lo político. Para Lacan, tal es la función ortopédica que cumple el objeto *petit a* —a la vez objeto causa del deseo y objeto del deseo—, que viene a obturar la falta, la insoportable condición incompleta (no-toda) del ‘sistema’ político y de la sociedad, elevando a la categoría de elemento unificador del mismo a una particularidad in-esencial. En torno a este ‘significante amo’, ‘significante hegemónico’, o ‘punto nodal’, se cristalizan las identificaciones que hacen efectiva la interpelación política.

En su operación en el populismo, la hegemonía se asienta en dos lógicas discursivas que funcionan en síncope y que, según Laclau, dan cuenta de la ‘razón populista’: la de una cadena (sintagmática) de equivalencias de las reivindicaciones populares (predominante en el populismo) y la de una lógica (paradigmática) de las diferencias, en la que cada reivindicación social es particular y diferenciada de cualquier otra. A su vez, un eje de oposición no dialéctica se erige entre los equivalentes y quienes han sido expulsados de sus fronteras como elemento heterogéneo e inasimilable: ‘los pelucos’ que impiden a los ‘pobres’ ‘volver a tener patria’; la ‘partidocracia’ que ha confiscado para sí el poder político y, cómo no, la ‘derecha’ y el ‘imperialismo’. En definitiva, todos aquellos *maledetti* que presumiblemente nos han robado el goce.

Finalmente, sobre esta base se crea una fractura interna que traza una línea de acorado antagonismo en el corazón mismo de lo social: ‘nosotros’/‘ellos’, que eventualmente se convierte en ‘amigos’ / ‘enemigos’, expresión positiva del conflicto que atraviesa la sociedad y hace imposible que se suture como ‘totalidad holística’. Aquí radicaría, precisamente, “el elemento antagónico específico de la lógica discursiva populista” (Olivera, 2002: 72), que ilustra bien la consigna de Perón en el 45-46, recordada por Laclau y Eliseo Verón: “Braden o Perón” (Braden era el Embajador de Washington en Buenos Aires), términos antagónicos y excluyentes uno del otro⁴.

4 La distinción entre ‘amigo’ y ‘enemigo’ que acuñara el jurista nazi Carl Schmitt como lo propio de lo político es retomada en nuestros días por diversas corrientes de la teoría política (Schmitt, 1998). Sin embargo, cabe preguntarse si cuando un adversario político es catalogado de ‘enemigo’ estamos aún en el ámbito de la política o si hemos ya traspasado sus límites. Si se tratara de un enemigo todo valdría contra él, incluso matarlo como en la guerra. Pero en un marco de interacción propiamente político matar al adversario es crimen sin más; perseguirlo, intimidarlo o acallararlo por la fuerza es violar autoritariamente sus derechos; apropiarse de sus bienes es simplemente robo. Aunque con frecuencia la política ‘concreta’ incurre en esas prácticas execrables —o juega en el límite—, eso no es ‘hacer política’ sino acción ilegal que es materia civil y hasta penal. La política es interacción regulada por normas que sientan límites jurídicos y éticos; no implica a enemigos, sino a oponentes agonistas.

Por otra parte, Laclau considera que el antagonismo puede también ser entendido como intento discursivo de cerrar la brecha real que impide la constitución de la sociedad, de la identidad, del género. Por cuanto no se trata de una diferencia más dentro de un haz de diferencias, el antagonismo vendría a ser la condición (política) que haría la “sistematicidad del sistema” (Laclau, 1985), por cuanto sienta sus límites y hace posible la emergencia de significados y la constitución de los ‘actores políticos’ en su ‘identidad’ diferenciada. Ejemplifica esta función del antagonismo el planteamiento de Saint Just durante la Revolución Francesa, que Laclau recoge: “la unidad de la república es sólo la destrucción de lo que se opone a ella, es decir, el complot aristocrático”. Más cercano en tiempo y espacio a nosotros está el uso sistemático del antagonismo (*qua* confrontación) por parte del Presidente Hugo Chávez contra aquellos a quienes llama ‘escuálidos’ y ‘pitiyanquis’, y las invectivas constantes que lanza el Presidente Rafael Correa contra la estigmatizada ‘prensa corrupta’: *leitmotiv* discursivos en ambos dirigentes, que muestran la función cuasi ontológica que tiene para los actores políticos el ‘enemigo’ fantasmático, el ‘conspirador’ real o imaginario.

En síntesis, es la dislocación la que responde por la acción desestabilizadora de un exterior que sin embargo es constitutivo (*éxtimo*) del precario orden social en el que vivimos, organizado por el ‘discurso del amo’ que es justamente el de la hegemonía. La dislocación nos hace ver que no existe hegemonía que sea monolítica, que no esté socavada en sus bases por la acción de fuerzas contrarias y antagónicas. Si hay dislocación es justamente porque la hegemonía se ejerce sobre un vacío de fundamentos, que hace que los juegos de la política no posean otra positividad que la que les presta el hecho de estar en relación de oposición discursiva unos con otros.

Pero si lo político no tiene fundamento último y es básicamente indecible por estar radicalmente abierto a contingencias (Mouffe, 2009:24), es obvio que el poder democrático tiene que justificarse más allá del plebiscito recurrente de las urnas o de las encuestas de popularidad, a comenzar por que ocupa un ‘lugar vacío’ de la escena y por que, al fin de cuentas, tanto elecciones como encuestas son mercancías que se compran a los especialistas en mercadeo político. Recientes experiencias latinoamericanas (Venezuela, Ecuador) y de otras latitudes (Irán, Rusia) nos hacen ver que hoy día, más que el triunfo electoral y las cotas de aceptación de un régimen, lo que define una democracia es el respeto a la repartición de los poderes del Estado, la aceptación de la divergencia política y la libertad de expresión, la observancia escrupulosa de los derechos humanos. Y si se opera otra vuelta de tuerca se podría sostener que la línea de demarcación entre lo que fue la izquierda en los años sesenta, las prácticas de la derecha actual y una posible nueva izquierda, pasa hoy por la asunción plena de esos valores ético-políticos. Hay que tener en cuenta, además, que las luchas anti-hegemónicas pueden cambiar el siempre precario estatus vigente y dar paso a nuevos arreglos, de ahí que una propuesta de ‘democracia radical’ como la de Mouffe y Laclau asuma la contingencia del orden político y legitime el pluralismo de posiciones adop-

tando un modelo agonista de democracia que no niega el conflicto. Si la democracia es también un régimen hegemónico, éste sería el único consciente de la “contingencia de sus operaciones de poder”, de la “contingencia de sus cimientos” (Critchley y Marchart, 2008: 147). Se sigue de esto que con la ‘democracia liberal’ no se ha llegado al fin último de la historia, sino que estamos ante un proyecto inconcluso que siempre lo será. La tarea que nos compete ahora es conducir la democracia por la vía de su radicalización, a sabiendas de que nunca alcanzará una forma definitiva.

Demandas, equivalencias y diferencias

En la reflexión de Laclau el eje del análisis de las operaciones de equivalencia y diferencia es la ‘demanda’. Si en la común acepción económica dicha expresión refiere a los bienes y servicios que pueden ser adquiridos para satisfacer necesidades, en la formulación psicoanalítica la ‘demanda’ refiere al deseo que conlleva la palabra y es demanda de amor y reconocimiento que se dirige al Otro, sin que ningún ‘objeto intencional’ pueda colmarla. Entre necesidad y demanda hay un hiato establecido por el hecho de que la necesidad se sacia mientras que la demanda no, por estar preñada de deseo. Laclau no interroga estos niveles; por el contrario, piensa que ‘demandas democráticas’ (aisladas) y ‘demandas populares’ (agregadas) podrían eventualmente ser satisfechas y ése sería *the end of the matter* (Laclau, 2005: 73-74).

Sin embargo, la satisfacción humana no tiene la sencillez y la transparencia que con frecuencia le suponen, sobre todo los economistas, esos ‘sanchos profesores del sentido común’. Más bien es compleja y paradójica, como lo señaló Freud en *Más allá del principio del placer*, en donde la ‘satisfacción’ apunta a la repetición compulsiva de eventos que son penosos para el sujeto: si el placer consiste en bajar la tensión que perturba, la pulsión apunta al goce incesante y repetitivo que es satisfacción en la tensión y mal-estar físico o psíquico. Si el deseo es deseo del Otro (deseo de ser deseado por el Otro), su objeto está perdido para siempre porque en realidad nunca fue: es una ‘invención’ retrospectiva; de goce al sujeto le queda apenas una magra ración, a la que accede a través del marco fantasmático en que se monta la pulsión: (\$?a).

En la teorización de Laclau, si una serie de reivindicaciones (*claims*) se acumulan sin que hayan sido procesadas dentro del sistema político, la frustración social crece y se torna posible que por efecto de nominación ‘el pueblo’ se constituya como ‘sujeto colectivo’; ‘demandas’ heterogéneas se vuelven entonces homogéneas y equivalentes al ser estatuidas como tales por el discurso. Desde el momento en que la entidad ‘pueblo’ queda performativamente constituida, el terreno está fertilizado para la aparición del populismo. Cuál sea el referente concreto del término ‘pueblo’ importa poco; lo fundamental es que el significante ‘pueblo’ hace aparecer una entidad particular ahí donde antes existía tan sólo una masa heteróclita.

Por medio de ese dispositivo de enunciación que es el significante ‘pueblo’ (‘el soberano’), que se entendería encarna lo ‘más autentico y puro’ de la sociedad, van a producirse las identificaciones de los particulares al ‘líder’ y, por su mediación, de los particulares entre si hasta formar ‘masa’ (la *foule* de Le Bon). Una idea abstracta como ‘socialismo’, ‘revolución’, ‘democracia’, ‘desarrollo’, etc., puede también venir a situarse en el polo de identificación imaginaria y producir los mismos efectos de interpelación política.

Hablando con propiedad psicoanalítica, lo que tenemos aquí son ‘identificaciones’ y no ‘identidades’ positivas. El término ‘identidad’ es muy problemático, pese a su actual popularidad. Lo ‘idéntico’ no es una propiedad del sujeto, que por definición ni es indiviso ni es siempre igual (*Je est un autre*, escribió Rimbaud). El sujeto está atravesado por una profunda discordancia al estar sujeto al lenguaje, lo cual hace imposible que coincida consigo mismo. Quizá la explosión contemporánea de los ‘narcisismos de las pequeñas diferencias’ nos hace proclives a encontrar ‘identidades’ individuales, étnicas, políticas, allí donde se trata de identificaciones de carácter imaginario (al señuelo, a las representaciones ilusorias, a la *imago*), que son relativas al ‘yo’ en el cual el sujeto se encuentra alienado. Más aún, es debatible que estas formas de identificación de masa constituyan ‘sujetos colectivos’ (o ‘populares’), pues si consideramos que el sujeto es apenas un efecto del significante sobre un cuerpo, no hay manera de adscribirle predicado alguno sin caer en un inadmisibles esencialismo.

Resulta paradójico que pese a la teorización de Lacan las disciplinas sociales continúen plagadas de concepciones esencialistas o morales respecto al sujeto. En este caldo de cultivo han proliferado sujetos colectivos (*alias* sociales), sujetos mujeres, sujetos jóvenes y, según invento constitucional ecuatoriano, hasta la misma naturaleza concebida como ‘sujeto’. El problema es que todas estas concepciones pasan por alto el hecho que por lo menos desde Descartes ‘sujeto’ es una categoría que no refiere a sustancia alguna.⁵ Por lo demás, es desafortunado el error en el que se incurre al usar como sinónimas de ‘sujeto’ nociones tales como ‘individuo’, ‘persona’, si no ‘otro’.

A no dudarlo, el sujeto pulsátil del inconsciente que teoriza el psicoanálisis es una realización del lenguaje que se efectúa uno a uno, nunca en conjunto, lo cual no significa adhesión a ningún individualismo metodológico, ni tampoco impugnación del carácter social del sujeto, aunque tal condición debe entenderse estrictamente en relación con la facultad del discurso que instaura el lazo social en el cual el sujeto viene a ubicarse. Así concebido, el sujeto no es susceptible de cálculo político ni puede ser instrumentalizado; es decir, no es mediante una estrategia de marketing, de una política pública, o de un juego hegemónico que podemos atraparlo, aunque

5 Más atrás en el tiempo: el *hypokheimenon* griego es solo aquello “que está debajo”, un *subjectum* según los latinos, pero nunca una esencia.

en un momento segundo de su efectuación el sujeto se aliene adoptando cualquier 'posición de sujeto' y responda a tal o cual interpelación política.

De manera radical, el pensamiento de Ernesto Laclau acerca del populismo se distancia de contemporáneos y predecesores que han abordado el tema: en ningún momento las prácticas 'populistas' se tildan de absurdas o ciegas, pues, en definitiva, ninguna acción política puede ser considerada como un despliegue de razón pura o un procedimiento de comunicación sin ruido. Tampoco el populismo es visto en términos meramente sintomáticos (/descriptivos) e historicistas, como es común en aquellos estudios que se amparan en la 'metafísica de la presencia' que denunciara Jacques Derrida (1979).

Final abierto

¿De qué hablamos cuando hablamos de populismo? Según Laclau, podríamos contar una tríada de características distintivas del mismo: la articulación de demandas populares en torno a la lógica de equivalencias por sobre las diferencias, la producción de 'significantes vacíos' y la interpelación de un 'sujeto popular' (Laclau, 2010: 44). Sin embargo, cabe preguntarse si los rasgos que el autor señala no se encuentran también en fenómenos que tradicionalmente no se reconocen como populistas. Ciertamente, el entendimiento de Laclau amplía la extensión del término hasta incluir movimientos como el de derechos civiles del Dr. Martin Luther King Jr. en los años sesenta y el de Mandela en África del Sur, luchas políticas que nadie habría dicho hasta ahora que fueran 'populistas' (Laclau, 2008: 56). Con todo, nos resistimos a pensar que las 'democracias populares' que se disolvieron con la implosión del socialismo soviético eran regímenes populistas, aunque apelaran al *populus* para legitimarse. Es fácil concluir entonces que no por que un régimen o un líder invoque al 'pueblo' tenemos de hecho populismo, como señala con propiedad Slavoj Žižek (2006a). Laclau reconoce en el fascismo mussoliniano y el nazismo variantes (¿perversas?) de populismo, junto al régimen de Berlusconi en nuestros días. Aquí se insinúa un serio problema, y es que por la amplitud que adquiere el término no es posible diferenciar la naturaleza de un régimen comunista o fascista, por ejemplo, respecto de un 'populismo histórico' como se sostiene que fueron los de Velasco Ibarra, Haya de la Torre o Perón.

Si asumimos la consecuencia de la extensión máxima del término populismo que propone Laclau tendríamos que decir que toda práctica política organizada es 'populista' de una forma u otra, por lo que el término acaba siendo mero sinónimo de acción política (Laclau, 2010). En vez de aislar una práctica política específica y circunscribirla en sus límites, el fenómeno que obtenemos no es ninguno y hasta cien mil, por lo que de golpe nos vemos catapultados al principio del debate, sin enten-

der de qué va el populismo pues a cualquier acción política de masa se le podría endilgar tal condición. Apelar a una presunta opacidad de la realidad social para justificar la vasta polisemia del término no es procedente. En ciencias —en las conjeturales y en las duras—, un objeto existe como *objeto para el conocimiento* cuando está construido con conceptos de los cuales podemos precisar su intensión y extensión, aunque un margen de indeterminación siempre subsista; además, toda teorización rigurosa es un esfuerzo conceptual que depura los términos que emplea, quitándole las adherencias del uso coloquial. Así, un concepto bien delimitado funciona a la manera de un *rigid designator* (Kripke, 1980) que denota más o menos lo mismo en ‘todos los mundos posibles’, como si se tratara de un nombre propio. Eso está lejos de haberse logrado con la noción de populismo, aunque con Laclau una elaboración sólida ha sido propuesta; parece sin embargo tener más validez para entender lo político *tout court* que para explicar la especificidad del populismo, suponiendo que tal cosa exista.

Con frecuencia el abordaje del populismo no ha pasado de ser meramente intuitivo y basado en una trivial *doxa* sociológica que no logra delimitar el problema que propone, dándose por bien pagada con la descripción episódica/periodística de sus aspectos más pintorescos, incluidas las acrobacias oratorias de los líderes populistas y su ‘puesta en escena’ en los actos de masa. Gran parte de lo que se ha escrito sobre el tema invariablemente asume que la descripción fáctica y empírica del populismo equivale a su comprensión, aunque eso no es cierto. Aparentemente, quienes así proceden se escudan en la supuesta objetividad de los ‘hechos’ que describen para ocultar que no comprenden de qué va aquello que retratan.

Por todo eso, es legítimo cuestionar la validez del populismo como objeto de investigación sociológica, aunque haya dado tanto que hablar. ¿Y si éste no existiera? ¿Y si no se tratara de otra cosa que de una manera de denostar al enemigo político, que es el modo como con frecuencia se usa el término? ¿No sería acaso una forma expedita de apuntalar determinada visión normativa de la política señalando al populismo como su opuesto? No cabe duda de que a veces se nombra populismo a fenómenos políticos que no sabemos dónde clasificar. ¿Y si después de todo se tratara de un falso problema y por eso mismo estuviera condenado al déficit conceptual crónico?

La formidable propuesta teórica de Laclau, cuyos ‘puntos de embaste’ conceptual son hegemonía, lógicas discursivas de equivalencias y diferencias, significantes vacíos, identificaciones, desbordan el marco de aplicación al pretendido populismo, pues a partir de ellas se podría abordar el análisis de cualquier fenómeno político —excepto tal vez las dictaduras, no obstante que aún las más feroces requieren siempre ‘legitimarse’ de alguna forma, apoyándose en grupos convertidos en equivalentes por sujeción al dictador—. Si la interpelación a lo que Laclau llama un ‘sujeto popular’ es un dispositivo ampliamente usado por el ‘populismo’, toda interpelación política

exitosa crea discursivamente su ‘base socio-política’ con los sujetos que quedan capturados en las redes de la identificación imaginaria. Ese un mecanismo general a toda forma política, no particular ni específico de ninguna de ellas.

En el campo del análisis político, social, filosófico y literario existen diversas aproximaciones que se nutren teóricamente del psicoanálisis de Jacques Lacan. Algunas, como la de Laclau y Mouffe, nos atraen por su creatividad, pero otras –la de Judith Butler, por ejemplo– nos hacen preguntar dónde encuentran el Lacan al que dicen referirse pues lo que le endilgan parece no tener nada que ver con lo que es conocido del pensamiento de este autor. Indudablemente, la obra de Slavoj Žižek es una referencia mayor en este campo de exploración psicoanalítica más allá de la clínica del analizante, pero un autor que se reclama del discurso del psicoanálisis como es Yannis Stavrakakis incurre en un error de interpretación al endosarle a Lacan una concepción ‘constructivista’ de la realidad política (Stavrakakis, 2007: 124); no hay tal ‘construcción’ porque la política es del orden de las maniobras hegemónicas que se realizan en torno a la falta del sujeto y no el producto de interacciones en las cuales se negociarían significados. Si bien el libro de Stavrakakis *La izquierda lacaniana* (2010) propone recentrar la política en torno a las identificaciones y los afectos, no creo que la dicotomía ‘izquierda/derecha’ se aplique a Lacan y al psicoanálisis pues no hay teoría ‘progresista’ ni ‘reaccionaria’, ni ciencia ‘proletaria’ ni ‘burguesa’, aunque lo pretendiera *tovarich* Stalin.

Laclau y Mouffe son explícitos en señalar la importancia del psicoanálisis para las disciplinas que tematizan la realidad humana. En *Atisbando el futuro* (2008a) Laclau escribe:

Si considero que la retórica es ontológicamente primaria en explicar las operaciones inherentes a la construcción hegemónica [...], considero que el psicoanálisis es el único camino válido para detectar las pulsiones que operan detrás de esa construcción: es, por lo tanto, el acercamiento más fructífero para la comprensión de la realidad humana (Laclau, 2008a: 402).

Pese a ello, la incorporación de las propuestas teóricas del psicoanálisis en las ciencias sociales se revela ardua, aún cuando ha pasado más de un siglo desde la publicación de la *Traumdeutung* freudiana. Los desafíos epistemológicos que plantea el psicoanálisis al conjunto de estas disciplinas las obligaría en muchos casos a revisar los presupuestos con que construyen sus objetos y hasta a abandonar ciertas temáticas que le son características.

A la luz del psicoanálisis la política se podría redefinir como función del ideal en el campo de las identificaciones. De esta forma se entendería cómo es posible que se formen cadenas de equivalencia entre reclamos de grupos diversos (eje de la teoría del populismo de Laclau), sin tener que llamar a ningún sentimiento de frustración

derivado de la acumulación de ‘demandas no procesadas’ por el aparato institucional. Desde una perspectiva psicoanalítica, es por identificación que reclamos disimiles pueden entrar en ecuación al ser estatuidos simbólicamente por el discurso. El discurso, sin embargo, es siempre portador del deseo, que por ser deseo de un objeto para siempre perdido no puede nunca satisfacerse. Se aplacan las necesidades, pero el deseo permanece insaciable, a la deriva. Por su parte, el real del goce realiza incesante su trabajo de zapa, descalabrando nuestros precarios arreglos sociales y precipitándonos por la pendiente de la entropía.

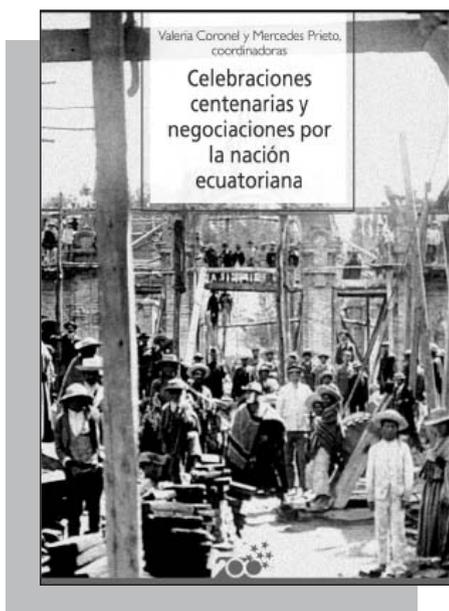
Si las disciplinas sociales no toman en cuenta estos aspectos, entonces se condenan a que sus objetos sean meros artefactos mecánicos, que es de hecho lo que asumen e instrumentalizan las versiones tecnócratas de estas disciplinas.

Bibliografía

- Alemán, Jorge (2009). *Para una Izquierda Lacaniana, intervenciones y textos*. Buenos Aires: Grama.
- Austin, John (1962). *How to do Things with Words*. Cambridge: Harvard University Press.
- Critchley, Simon y Oliver Marchart (comps.) (2008). *Laclau, aproximaciones críticas a su obra*. Buenos Aires: FCE.
- Costa, Flavia (2002). “Entrevista con Ernesto Laclau”. *Diario Clarín*, julio 27, Revista N°.
- Derrida, Jacques (1979). *L'Écriture et la différence*. Paris: Seuil Points Essais.
- Fabbri, Paolo y Aurelia Marcarino (2002). “El discurso político”. En *La Comunicación Política, Transformaciones del Espacio Público*, Adrián Gimete (coord.). Barcelona: Gedisa.
- Freud, Sigmund (1982). *Psicología de Masas y Análisis del Yo*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Kripke, Saul (1980). *Naming and Necessity*. Boston: Harvard University Press.
- Lacan, Jacques (2008). *Escritos I*. México: Siglo XXI.
- (1973). *Le séminaire XI, Les quatre concepts fondamentaux de la psychanalyse*. Paris: Seuil.
- (1975). *Seminario XI, Los cuatro conceptos fundamentales del psicoanálisis*. México: Siglo XXI.
- (1975). *Le séminaire XX, Encore*. Paris: Seuil.
- (1991). *Le séminaire XVII, L'envers de la psychanalyse*. Paris: Seuil.
- (S/f). *Le séminaire IX, L'identification*. Paris: ALI.
- Laclau, Ernesto (1985). *Hegemony and Socialist Strategy, toward a radical democratic politics*. London: Verso.
- (1994). *The making of political identities*. London: Verso.
- (1996a). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- (1996b). “¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?”. En *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- (1996c). “Discourse”. En *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. NYC: Wiley-Blackwell.

- (2000). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- (2003). “Identidad y hegemonía: el rol de la universalidad en la constitución de lógicas políticas”. En *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*, Judit Butler, Ernesto Laclau y Slavoj Žižek. Buenos Aires: FCE
- (2005). *On Populist Reason*. London: Verso.
- (2006). *La razón populista*. México: FCE.
- (2008a). *Debates y Combates*. Buenos Aires: FCE.
- (2008b). “Las amenazas a la democracia no vienen del populismo sino del neoliberalismo”. Visitado el 25 de marzo en http://www.plano-sur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=206:ernesto-laclau-las-amenazas-a-la-democracia-no-vienen-del-populismo-sino-del-neoliberalismo&catid=37:politica&Itemid=57.
- (2008c). “Atisbando el futuro”. En *Laclau: Aproximaciones críticas a su obra*, Simon Critchley y Oliver Marchart. Buenos Aires: FCE.
- (2010). “Populismo ¿qué hay en el nombre?”. En *Democracia, pueblo y representación*, Francisco Panizza (edit.). Visitado el 25 de marzo en <http://blog.pucp.edu.pe/item/44971/democracia-pueblo-y-representacion-ernesto-laclau>.
- Laclau, Ernesto y Jorge Alemán (2003). “¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?”, Mesa Redonda realizada en la Escuela de Orientación Lacaniana el 22 de julio.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (2004). *Hegemonía y Estrategia Socialista*. Buenos Aires: FCE.
- Laurent, Eric (2004). *Jacques Lacan: psicoanálisis y política*. Buenos Aires: Nueva Visión
- Marchart, Oliver (2009). *El pensamiento político post-fundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Buenos Aires: FCE.
- Mouffe, Chantal (2009). *En torno a lo político*. Buenos Aires: FCE.
- Olivera, Guillermo (2002). “Revisitando el síntoma del populismo”. En *La comunicación política, transformaciones del espacio público*, Adrián Giménez (coord.). Barcelona: Gedisa.
- Panizza, Francisco (2010). *El Populismo como Espejo de la democracia*. Buenos Aires: FCE.
- Retamozo, Martín (2006). “Ernesto Laclau, la razón populista”. *Perfiles Latinoamericanos* FLACSO – México Año 13. N°27: 253-258
- Stavrakakis, Yannis y Jason Glynos (2008). “Encuentros del tipo real. Indagando los límites de la adopción de Lacan por parte de Laclau”. En *Laclau: Aproximaciones críticas a su obra*, Simon Critchley y Oliver Marchart (comps.). Buenos Aires: FCE.
- Saussure, Ferdinand de (2008). *Curso de Lingüística General*. Madrid: Losada.
- Schmitt, Carl (1998). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.
- Stavrakakis, Yannis (2007). *Lacan y lo político*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- (2010). *La izquierda lacaniana. Psicoanálisis, teoría, política*. México: FCE.
- Wittgenstein, Ludwig (2008). *Investigaciones Filosóficas*. Madrid: Crítica.
- Zarka, Charles Ives (edit.) (2004). *Jacques Lacan: psicoanálisis y Política*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Žižek, Slavoj (1989). *The Sublime Object of Ideology*. London: Verso.
- (1997). *The Plague of Fantasies*. London: Verso.

r reseñas



Valeria Coronel y
Mercedes Prieto, Coord.
**Celebraciones centenarias
y negociaciones por la
nación ecuatoriana**
Ministerio de Cultura/ FLACSO,
sede Ecuador, Quito, 2010, 349 págs.

Los siete artículos que integran este libro ofrecen nuevas perspectivas históricas sobre la sociedad y la cultura de Ecuador durante la coyuntura de la revolución liberal, entre finales del siglo XIX e inicios de la centuria siguiente. Si bien ciertos aspectos de la conmemoración del centenario de la independencia, celebrado en 1909 y fechas subsiguientes, forman parte del contenido de varios capítulos, en realidad, la coyuntura de la celebración sirve más bien como una excusa para introducir en el período un renovado cuestionario. La obra interroga el proyecto cultural civilizatorio puesto en marcha en el contexto de la

transformación liberal, al tiempo que escudriña la postura reactiva católica y analiza las maneras en que artesanos, campesinos, indígenas, mujeres, pobladores, artistas e intelectuales interiorizaron aquel conflicto político-cultural y negociaron su lugar en el escenario nacional.

Se trata de un libro basado en sólidas investigaciones, algunas de las cuales se derivan de recientes tesis doctorales. Por lo general, son estudios que exhiben marcos conceptuales y teóricos explícitos, y están informados por amplias indagaciones empíricas. La historia social desde abajo y la antropología histórica son los enfoques a los que se adscriben la mayoría de los trabajos. Otros, en cambio, toman como referente la historia cultural y la antropología política. En todo caso, las dimensiones de clase, etnicidad, género y cultura informan de manera central el análisis que expone la obra.

Valeria Coronel y Mercedes Prieto, compiladoras del libro, establecen en la introducción las coordenadas de análisis y precisan la perspectiva de acercamiento al tema nacional, entendido éste como un proyecto civilizatorio que redefinió las fronteras sociales de inclusión y exclusión. Al mismo tiempo, adelantan la consideración de que las respuestas emprendidas por diversos grupos sociales forman parte de una amplia dinámica de negociación cultural y política.

La obra contribuye a indagar cinco tópicos centrales: los procesos de institucionalización de los campos artístico y cartográfico, el escenario de la cultura popular quiteña, el lugar de los trabajadores en el proyecto liberal, la intervención activa de

las mujeres en el espacio público, y finalmente, la perspectiva que sobre el indígena elaboraron los proyectos nacionales.

Trinidad Pérez analiza el surgimiento de un campo artístico moderno apelando al examen de la distinción que se operó en la exposición nacional del centenario, entre bellas artes, artes manuales y mecánicas. Adicionalmente, la historiadora explora el apareamiento del 'indigenismo modernista', apuntando de manera reveladora una importante diferencia con el ulterior 'indigenismo social realista'. Por su parte, Ernesto Capello historiza el desarrollo de la producción cartográfica ecuatoriana, situándola en relación con el imaginario nacional, la alegoría de la posición geográfica, los conflictos sociales y los requerimientos administrativos del Estado. En esta perspectiva, el autor pasa revista a los usos del imaginario amazónico, la accidentada tarea que desarrolló la segunda misión geodésica francesa, los significados nacionalistas y los usos instrumentales de que fueron objeto las cartas geográficas hasta llegar, finalmente, a la creación del Servicio Geográfico Militar. Como se ve, cada uno de estos estudios vincula, a su manera, la emergencia de dichos campos especializados (artístico y cartográfico) con el entramado nacionalista.

Eduardo Kingman, como parte de su saga de investigación histórica urbana, entrega en esta oportunidad, una escrutadora aproximación a la cultura citadina de Quito, en la coyuntura de la celebración del centenario de la independencia. Con este fin el autor explora, de manera etnográfica, la vida cotidiana de los habitantes de la capital, y recorre los ámbitos de la vi-

da popular callejera (chicherías, lavanderías, galleras, ventas, etc.), mostrando cómo actúan en estos las dinámicas de clase y etnicidad. De manera concomitante, el estudio evalúa las transformaciones de la cultura popular a la luz de la adopción local de ciertos parámetros de la modernidad.

Valeria Coronel investiga el lugar que la transformación liberal concedió en su agenda política a los trabajadores de la ciudad y el campo. Con este motivo, analiza el discurso liberal sobre civilización, democracia y trabajo, por un lado, y las prácticas políticas y sociales que lo acompañaron, por otro, sin descuidar la consideración de las tensiones y fracturas inherentes al nuevo ordenamiento político. Al mismo tiempo presta una matizada atención a las demandas de los trabajadores de la ciudad y el campo, a las negociaciones que estos emprendieron, y a la apropiación diferenciada que hicieron del discurso civilizador, en nombre de la nación, en la lucha por reubicarse en el nuevo contexto de poder. Sobresale en este estudio la atención que los liberales dieron a los trabajadores urbanos por sobre los rurales.

Tres investigaciones se dedican a evaluar la activa participación de las mujeres desde distintos ángulos. La investigación de Ana María Goetschel se focaliza en las tensiones que experimentó el discurso liberal sobre las mujeres como resultado de la participación femenina en los espacios público y laboral. Precisamente, se destaca la manera en que ellas cuestionaron los límites del liberalismo y empujaron cambios fundamentales. La investigación explora la producción literaria femenina plasmada en un conjunto de publicaciones

aparecidas en el contexto de la celebración de 1909, así como evalúa las representaciones femeninas que aparecieron en la exposición nacional de la misma fecha.

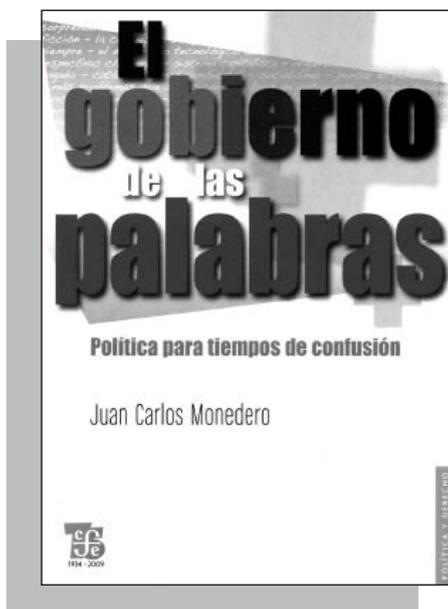
Por su parte, Gioconda Herrera aborda algunas de las respuestas que las asociaciones católicas de mujeres elaboraron ante los cambios que se introdujeron en esta coyuntura. Su estudio revela la participación activa de las mujeres católicas en el espacio público, sea para responder al embate secularizador del liberalismo o para defender su ideario de la nación católica. Este trabajo contribuye a mostrar, de manera decisiva, cómo el discurso religioso renovó su propuesta acerca del rol específico de la mujer y la familia, y la función de guardianas de la moral que les asignó en la trama nacional. La autora trae a la luz el olvidado papel de las asociaciones religiosas de mujeres y analiza el Congreso Católico de Señoras celebrado en 1909.

De otro lado, Sarah Radcliffe se ocupa de las mujeres indígenas y examina la trama jerarquizada y compleja que intermedia la adscripción de este colectivo a un sentido de pertenencia nacional. Valiéndose de un conjunto de entrevistas dirigidas a lideresas indígenas provenientes de diferentes filiações étnicas y políticas, la autora indaga el proceso de asimilación de la identidad nacional, poniendo especial atención en determinadas coyunturas nacionalistas. Adoptando un lapso de estudio distinto al que comparten las restantes contribuciones de este volumen, este capítulo da cuenta de las trayectorias de vida de estas mujeres y escudriña qué ocurre con sus adscripciones de género, raza y proveniencia local cuando ingresan a la esfera pública.

Finalmente, Mercedes Prieto estudia la posición de los indios en el escenario simbólico de la nación, a partir de la consideración de las dinámicas de la historia y la memoria. Aproximándose a las conmemoraciones de 1909 y 1930, principalmente, la autora indaga cómo fueron representados los indígenas en estos acontecimientos festivos estatales. Devela tanto la mirada que de los indios tuvieron las elites, suspendiéndoles en el tiempo y expropiando su iniciativa histórica, como el conflictivo y ambivalente lugar que se concedió a la población nativa en momentos subsiguientes.

Como se ve, todos los aportes referidos amplían el horizonte historiográfico de las primeras décadas del siglo XX. Según estableció una bibliografía ya clásica sobre la revolución liberal y sus secuelas, las transformaciones que se sucedieron durante aquel lapso configuraron el curso que siguió el escenario del Ecuador moderno. La elaboración de un nuevo cuestionario sobre el pasado, del que esta obra es un magnífico ejemplo, forma parte de una agenda más amplia mediante la cual el presente pretende ajustar cuentas con un pasado, cuya resistencia a dejarse escrutar en sus fragmentos, espero que atice el interés de continuar interrogándolo.

Guillermo Bustos
Profesor-Investigador de la Universidad
Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.



Juan Carlos Monedero
El gobierno de las palabras.
Política para tiempos de confusión
 Fondo de Cultura Económica, Madrid,
 2009, 290 págs.

Las palabras son, para Juan Carlos Monedero, mapas que nos guían, brújulas a través de las cuales entendemos y construimos la realidad. Hoy día, nos enfrentamos de forma constante, ya sea a través de los medios de comunicación, los *think tanks* o la academia, a toda una serie de palabras de poder, como las llamó Vidal-Beneyto, que deforman nuestra perspectiva desde puntos de fuga muy definidos y concretos y que tienen, como fin último, la reproducción del actual estado de las cosas.

Así, señala el autor, hablamos de ‘alivio fiscal’ cuando en realidad lo que se quiere decir es ‘rebaja de impuestos a los ricos’, o ‘procedimientos de facilitación de ulterior información’ cuando lo que tristemente se

oculta es la tortura. Incluso, ya no existirían los despidos sino los ajustes de plantilla y la flexibilización laboral. Expresiones como *posindustrialismo* o *sociedad de la información* enmascaran la incapacidad de nuestra sociedad para superar las contradicciones socioeconómicas fundamentales, y *globalización* la tensión existente entre imperialismo y modernización. Vivimos, nos dice Monedero, en un *oxímoron*, en una contradicción permanente de la que son buen testigo conceptos como *flexiseguridad*, capitalismo popular, desarrollo sostenible o crecimiento cero. De ahí que para Monedero sea tan importante “reconstruir la política despensando palabras, reencontrando otras ocultadas por los siglos de interesado silenciamiento, escribir las nuevas, y decir de forma diferente otras agotadas por su abuso” (p. 39).

Para tender hacia este objetivo el autor plantea, realizando un notable esfuerzo intelectual, una serie de cuestiones que serán el hilo conductor de los quince capítulos en que se divide la obra: “¿Cómo somos?”, “¿Cómo conocemos?”, “¿Cómo nos organizamos?” y “¿Dónde estamos?”. De este modo, e ilustrándonos a través de ejemplos provenientes de la neurología, la primatología y la lingüística, indaga en la esencia del ser humano para dar cuenta de cómo el debate sobre la maldad o la bondad del ser humano resulta más complejo que una simple disyuntiva, que las palabras reelaboran la realidad y que aquel que las nombra tiene el poder de hacer valer su interpretación de las cosas, de imponer la verdad y la mentira, como diría Nietzsche.

Parecemos, por tanto, presos de ese bloque hegemónico del que nos hablaba

Gramsci, que amalgama a todas las clases sociales en torno a un proyecto que beneficia a la clase dominante, de ese sentido común que según Monedero parece haber conseguido la identificación total de cada individuo con las figuras estatales de autoridad, o lo que Marx llamó en otros tiempos “la subsunción formal del trabajo en el capital”; esto es, la asimilación, por parte de las víctimas de la explotación, de la lógica del mercado y de la plusvalía, del cortoplacismo capitalista del que nos advertía Galbraith y que conduce a un proyecto global que genera pobreza, polarización, homogeneización, corrupción y democracias de baja calidad. A ello contribuye además el claro dominio intelectual de la derecha, apoyado por intelectuales negativos (así llamados en su momento por Bourdieu), como los politólogos Robert Putnam y Samuel Huntington.

Precisamente estos dos intelectuales son algunos de los valedores de los conceptos *governabilidad* y *governanza*, a los cuales el autor dedica algunos capítulos. El primero de ellos, nos recuerda, nace en el seno de la Trilateral como sinónimo de estabilidad, de consenso, negando la existencia de conflicto, neutralizando así su potencial transformador, y sirviendo como fundamento al mito de la paz social, entendida como alternancia en el poder sin alternativa. En cuanto a *governanza*, concepto que el autor no duda en calificar como una ‘trampa’, surge del primero y asume, en la misma línea, que ha de ser el mercado quien cumpla el cometido de llevar a cabo las tareas antes encargadas al circunciso Estado social de derecho. Se estaría, con ello, dotando de legitimidad de-

mocrática a organismos y entidades privadas que no la tienen. Así, si bien se puede considerar positivo que una asociación de vecinos participe activamente en contra de determinadas políticas energéticas, es claro que la influencia que ejerce, por ejemplo, el lobby nuclear, es mucho mayor. Del mismo modo, se delega a entidades privadas que no inciden estructuralmente la tarea de redistribución de la riqueza o, bajo la falacia de la responsabilidad social corporativa “se privatizan ámbitos que corresponden a la responsabilidad colectiva y no a la empresarial” (p. 182). Estamos, en suma, ante una multiplicidad de actores que reclaman el ejercicio de la violencia legítima, que asumen funciones del Estado que no le corresponden, apunta Monedero.

Tomando como punto de partida la situación antes descrita, el autor desarrolla el debate sobre las alternativas posibles en la última parte del libro. En este recorrido, para Monedero se hace necesario que las tres grandes tradiciones de la izquierda que durante el siglo XX han estado separadas vuelvan a confluír: el reformismo (la socialdemocracia), la revolución (el comunismo) y la rebelión (el pensamiento libertario), para que puedan alimentarse a su vez de nuevas sensibilidades como el feminismo o el ecologismo, siendo para el autor ésta última fundamental al atravesar los otros ejes. Con ello no se trata, considera el autor, de destruir, de negar el actual estado de las cosas sino de desbordar, de superar las tres autopistas en las que nos movemos: el capitalismo, la modernidad y el estatismo. El objetivo, por tanto, no ha de ser el de recuperar y reivindicar un supuestamente idílico y bienintencionado Estado

social keynesiano pues, como indica Monedero siguiendo a Bob Jessop, “ni el sur ni la naturaleza están dispuestos a sufragar sus gastos” (p. 145), sino de progresar hacia formas novedosas de democracia, hacia una reinención del Estado.

En ese camino los partidos políticos (a los cuales el autor dedica, junto a los movimientos sociales, un capítulo y numerosas reflexiones durante el recorrido), eje central de los sistemas democráticos durante el siglo XX, habrán de compartir, cuando no ceder, el protagonismo a los movimientos sociales o a otro tipo de organizaciones. Esto es así pues nos encontramos con unos partidos que, cartelizados, para usar la terminología de Katz y Mair recogida por Monedero, han difuminado sus ideologías apostando por la estabilidad en detrimento del conflicto, mostrándose igualmente incapaces de articular las demandas de la sociedad civil. Así, tendrán que, por ejemplo, recuperar las escuelas de formación y de pensamiento a fin de formar a sus cuadros y retomar la lucha ideológica, abriéndose a la sociedad y evitando al máximo la natural tendencia a la oligarquización señalada hace ya un siglo por Robert Michels.

Por su parte, los movimientos sociales habrán de jugar el papel esencial de superar la parlamentarización de los conflictos que señalaba Max Weber, construyendo nuevas formas de participación, de, como la llama Monedero, democracia avanzada.

En definitiva, si bien las respuestas autoritarias dadas durante el siglo XX al problema de la desigualdad han de ser analizadas con el fin de aprender de los aciertos (y éxitos) pasados, el autor realiza durante el último tramo de su obra un llamamiento a la imaginación, para contribuir a la edificación de alternativas. Desde lo democrático hasta lo informativo, pasando por lo ecológico, lo obrero, lo feminista, lo intercultural, lo social y lo universitario, Monedero revive a Espartaco para recordarnos que el fin de la historia no ha llegado. Con *El gobierno de las palabras* ha logrado tanto éste último propósito como el de dar al lector una herramienta para hacerse fuerte ante los desmanes de la ideología imperante, para protegerse de las palabras del poder.

Diego González Cadenas
Universidad de Valencia, España

Íconos agradece a los siguientes académicos e investigadores por colaborar con la evaluación de los artículos que han sido recibidos por la revista.

- Alberto Ford, Universidad Nacional de Rosario
- Alberto Lovera, Universidad Central de Venezuela - CENDES
- Alfonso Hinojoza, Programa de Investigación Estratégica de Bolivia
- Alicia Veneziano, Universidad de la República de Uruguay
- Amelia Barreda, Universidad Nacional de Cuyo
- Anita Breuer, University of Cologne
- Aurelia Martín Casares, Universidad de Granada
- Carmen Martínez, FLACSO – Ecuador
- Cecilia Schneider, CONICET - UBA
- Daniel Saur, Universidad Nacional de Córdoba
- David Garibay, Universidad de Lyon - Francia
- David Rubén Sanchez, Universidad del Rosario de Bogotá
- Denilson Bandeira, Universidad de Brasilia
- Egon Montecinos, Universidad de los Lagos
- Ernesto Vivares, FLACSO – Ecuador
- Fernando Cubides, Universidad Nacional de Colombia
- Fernando García, FLACSO – Ecuador
- Gabriel Nardacchione, CONICET - UBA
- Hernán Fair, CONICET - UBA
- Hernán Ibarra, Centro Andino de Acción Popular - CAAP
- Hugo Jácome, FLACSO – Ecuador
- Irma Méndez, FLACSO – México
- Isabel Ramos, FLACSO – Ecuador
- Ismael Blanco, Universidad Pompeu Fabra - España
- Iván Narváez, FLACSO – Ecuador
- Jaques Ramírez, FLACSO – Ecuador
- Javier Duque, Universidad del Valle, Colombia
- Javier Marsiglia, Universidad Católica del Uruguay
- Jorge Aragón, Universidad Antonio Ruiz de Montoya
- Juan Carlos Ruíz, Universidad del Rosario de Bogotá
- Juan Santarcangelo, Universidad Nacional de General Sarmiento
- Julio Echeverría, Universidad Central del Ecuador
- Jussara Reis Prá, Universidade Federal do Rio Grande do Sul
- Lenaura Lobato, Universidade Federal Fluminense – Rio de Janeiro
- Liset Coba, FLACSO – Ecuador
- Luis Gomez Calcaño, Universidad Central de Venezuela
- Mabel Thwaites, Universidad de Buenos Aires
- María Augusta Espín, FLACSO – Ecuador
- María del Pilar García, Universidad Simón Bolívar - Venezuela
- Mario Melo, Universidad Andina Simón Bolívar – Ecuador
- Mikel Barreda, Universitat Oberta de Catalunya
- Nelly Arenas, Universidad Central de Venezuela - CENDES
- Oscar Madoery, Universidad Nacional de San Martín
- Pablo Ortiz, , FLACSO – Ecuador
- Rafael Romero, Ministerio de Cultura del Ecuador
- Ramón Lopis Goih, Universidad de Valencia
- Ricardo Camargo, Universidad Diego Portales - Chile
- Ricardo Romero, Universidad Nacional de San Martín
- Ricardo Sepúlveda, Escuela Libre de Derecho - México
- Rolf Rauschenbach, Universidade de São Paulo
- Santiago Ortiz, FLACSO – Ecuador
- Simón Pachano, FLACSO – Ecuador
- Susana Wappenstein, FLACSO – Ecuador
- Ton Salman, Universidad de Amsterdam
- Wladimir Sierra, Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Política editorial

ÍCONOS recibe artículos durante todo el año siempre que éstos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales. Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean de preferencia resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan ensayos sobre temas históricos y contemporáneos que se apoyen sólidamente en bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para el campo de las ciencias sociales. Cada edición de Íconos se arma en torno a un tema central, recogido en la sección *Dossier*. Para cada edición existe un/una coordinador/a del *dossier*, quien es un/una especialista en el tema, con quien se organiza la publicación en esta sección. Para propuestas e información: revistaiconos@flacso.org.ec

Debate es la sección para presentación de textos críticos sobre artículos publicados en ediciones anteriores de Íconos, así como sobre temas de confrontación teórica y analítica.

Diálogo es la sección de entrevistas temáticas y biográficas a académicos/as de las ciencias sociales. Igualmente podrán incluirse en esta sección diálogos entre dos o más académicos sobre un tema específico.

Temas, sección en la que se incluye una diversidad de artículos. Recoge análisis y ensayos con temática libre, artículos de coyuntura nacional e internacional y análisis sobre temas internacionales y/o transnacionales relacionados con la política, la economía, el ambiente, la antropología, los estudios de género y otros campos de las ciencias sociales.

es la sección de crítica bibliográfica. Se incluyen tanto comentarios críticos a obras de ciencias sociales como estados de la cuestión sobre un tema determinado.

Selección de artículos

Los artículos enviados serán sometidos a un proceso de revisión que se realiza en varias etapas:

- 1) Los artículos que cumplan con los requisitos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibido.
- 2) Los artículos recibidos serán sometidos a una evaluación inicial, llevada a cabo por los coordinadores de cada *dossier* y por el consejo editorial de la revista —en el caso de las secciones restantes—, quienes valorarán la pertinencia temática del texto.
- 3) Si el artículo ha sido valorado positivamente entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión por pares, el cual consiste en pasar cada artículo por el filtro de al menos dos *evaluadores académicos externos*, conocedores del tema propuesto, quienes *determinarán de manera anónima* si el artículo es: a) Publicable sin modificaciones o con modificaciones menores; b) Un fuerte candidato para publicación si se realiza una revisión del manuscrito; c) Publicable solo si se realizan revisiones de fondo; d) No publicable. Los evaluadores tendrán en cuenta para su dictamen la calidad del trabajo en relación a su originalidad, pertinencia, claridad de expresión, metodología, resultados, conclusiones y bibliografía.
- 4) En caso de discrepancias en los resultados, el artículo será enviado a un tercer evaluador, cuya evaluación definirá la publicación del artículo. Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.

Íconos se publica tres veces al año en los meses de enero, mayo y septiembre.

Normas de publicación

Las personas interesadas en publicar artículos en la revista Íconos deberán enviar sus trabajos originales por correo electrónico a revistaiconos@flacso.org.ec, aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar aprobados para su publicación en otras revistas. Se reciben artículos en idioma español, portugués e inglés.
2. El Consejo Editorial de Íconos se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán. Para su evaluación y selección final, los artículos serán enviados a lectores anónimos, quienes emitirán un informe bajo el sistema de doble ciego o revisión por pares.
3. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grado académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico. Se debe indicar expresamente si el autor desea que se publique su correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras). Esta norma no se aplica para la sección Reseñas.
5. Los autores deben proporcionar de cinco (5) a ocho (8) descriptores o palabras clave que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección Reseñas.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez 10 palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
7. La extensión de los artículos variará según las secciones de la revista y se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:

Dossier:	de 35.000 a 45.000 cce
Debate:	de 25.000 a 35.000 cce
Diálogo:	de 25.000 a 35.000 cce
Temas:	de 35.000 a 45.000 cce
Reseñas:	de 7.000 a 9.000 cce

8. La primera vez que aparezcan siglas deberá escribirse su significado completo, luego las siglas.
9. Sobre cuadros, gráficos y tablas:
 - Deberán estar incorporados en el texto de forma ordenada.
 - Deberán contener fuentes de referencia completa.
 - Cada uno/a contará con un título y un número de secuencia.
Ejemplo: *Tabla 1. Presupuesto por organización, zona y monto*
 - Los gráficos pueden enviarse de forma separada en cualquier formato legible estándar (indicar el formato), siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor. Para asegurar la calidad final el autor/a hará llegar a la redacción un archivo digital con alto nivel de resolución (en cd, disquette, zip, usb u otra forma de archivo).
10. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor, año de publicación y número de página. Ejemplo: (*Habermas, 1990:15*).

Para el caso de citas con referencia a un artículo no firmado en un periódico se indicará entre paréntesis el nombre del periódico en cursivas, seguido de del día, mes y año de la edición. Ejemplo: (*El Comercio, 14/09/2008*). Las referencias completas deberán constar en la bibliografía.
11. La bibliografía constará al final del artículo y contendrá todas las referencias utilizadas en el texto. Se enlistará la bibliografía de un autor en orden descendente según el año de publicación. Ejemplo:

- Pzeworski, Adam (2003). *States and Markets: a primer in political economy*. New York: Cambridge University Press.
- (2000). *Democracy and Development: political regimes and material well-being in the world, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- (1993). *Economic Reforms in New Democracies: a social-democratic approach*. New York: Cambridge University Press.

12. La bibliografía se enlistará siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores y bajo las siguientes formas:

Libro de un autor:

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.

Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.

Libro de más de un autor:

Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.

Laclau, Ernesto y Chantall Mouffe (1985). *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. Londres: Verso.

Libro publicado electrónicamente:

Kurland, Philip y María Pérez, compiladores (1987). *La primera Constitución*. Baltimore: University of Syracuse Press. Disponible en <http://press-pubs.syracuse.edu/founders> visitada 16-08-2006.

Artículo en libro de editor (es), coordinador (es) o compilador (es):

Apellido, Nombre (año de publicación). "Título del artículo entre comillas". En *Título del libro en cursiva*, páginas que comprende el artículo, Nombre Apellido, palabra que corresponda editor, compilador, coordinador. Lugar: editorial.

Wiese, Andrew (2006). "La casa en que viví: raza, clase y sueños afroamericanos en los Estados Unidos de la postguerra". En *La nueva historia suburbana*, pp. 99-119, Kevin Kruse y Thomas Sugrue, editores. Chicago: University of Chicago Press.

Artículo en revista:

Apellido, Nombre (año de publicación). "Título del artículo entre comillas". En *Nombre de la revista en cursiva*, No., Vol., páginas que comprende.

Coraggio, José (2000). "Alternativas a la política social neoliberal". *Íconos*, No. 9, pp. 52-59.

Kreimer, Pablo (1997). "Migration of Scientist and the Building of a Laboratory in Argentina", *Science Technology & Society*, No. 2, Vol. 2, pp. 229-259.

Artículo en una revista digital

Apellido, Nombre (año publicación). "Nombre del artículo entre comillas". En revista digital en cursiva, No., Vol., numero de páginas. Disponible en página web visitada poner fecha de visita en formato 15-12-2009

Villarroel, Pablo (2010). "Historia y estado actual de la formación doctoral en Chile". *Revista Digital Universitaria UNAM*, Vol.11, No.6, pp. 22-35. <http://www.revista.unam.mx/vol.11/num5/art47/>

Artículo en periódico

Apellido, Nombre (año). "Nombre del artículo". *Nombre del periódico*, mes día, Sección.

Vera, Carlos (2006). "la opinión pública en el Ecuador". *El Comercio*, octubre 25, editoriales.

Ponencia presentada en un seminario, conferencias, etc.

Apellido, Nombre (año publicación). "Nombre del artículo entre comillas". Ponencia presentada en nombre del congreso, mes, día, ciudad, país.

Macaroff, Anahí (2006). "De la iglesia a los barrios". Ponencia presentada en el VI congreso de antropología social, octubre, 23, Rosario, Argentina.

Tesis:

Apellido, Nombre (año). "Nombre de la tesis". Disertación doctoral (o el grado respectivo), Nombre de la Universidad, país.

Aguinaga, Pedro (2004). "Las tecnologías sociales en Ecuador". Disertación de maestría, FLACSO, Ecuador.

Documentos electrónicos en página web o blog¹

Apellido, Nombre (año). "Nombre del documento". Disponible en dirección electrónica, visitado en día/mes/año.

Naranjo, Marco (2007). "Pensando la Economía". Disponible en www.flacso.org.ec visitado 22/12/2008.

En caso de no contar con la fecha del documento

Apellido, Nombre (s/f). "Nombre del documento". Disponible en dirección electrónica, visitado día/mes/año.

Hardin, Garrett, (s/f). "The Tragedy of the Commons". Disponible en <http://www.sciencemag.org/cgi/content/full/162/3859/1243>, visitado 14/08/2009

En caso de no contar con un autor y la información sea responsabilidad de alguna organización o similar

Nombre de la organización (fecha). "Nombre del documento". Disponible en Dirección electrónica, visitado día/mes/año.

Secretaría del MERCOSUR (s/f). "Resoluciones del GMC y decisiones del CMC". Disponible en: <http://www.MERCOSUR.int/>, visitado 12/02/2010

Artículo no firmado en periódico:

En este caso colocar la referencia en nota al pie, bajo el siguiente formato

Nombre del artículo (año). "Título de la nota o reportaje entre comillas". Nombre del diario o periódico en cursivas, lugar, día mes.

"Cabildo controlará con una ordenanza azoteas de edificios" (2006), *El Universo*, Quito, abril 21.

Artículo no firmado en una revista:

En este caso colocar la referencia en nota al pie, bajo el siguiente formato:

Título del artículo entre comillas (año). Nombre de la revista en cursivas, No. de la revista, lugar, páginas que comprende.

"Primero de Mayo" (1923). *Calenturas*, No. 30, Guayaquil, pp. 1-5.

13. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro al que se haga mención, incluyendo número de páginas del libro y de ser posible adjuntar la imagen de la portada del libro con al menos un mega de resolución.

14. Íconos se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere necesarios para mejorar el trabajo.

15. Los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados como "recibidos" y notificados de su recepción al autor; los que no, serán devueltos a sus autores/as. Una vez "recibidos" los artículos serán puestos a consideración del consejo editorial y de evaluadores independientes para su revisión antes de ser "aprobado". El mecanismo de evaluación se explica en la norma 2, o ver el ítem relacionado a la selección de artículos en "Política editorial".

16. La revista no mantiene correspondencia sobre los artículos enviados a su consideración, limitándose a transferir el dictamen de sus lectores en un tiempo no menor a cuatro meses. Igualmente señalará a los autores una fecha probable de publicación.

1 Cuando cite información de una página web o blog, la referencia debe ir: (Apellido: año), en caso de no contar con la fecha o el autor sea una organización o similar (FAO: s/f)