

# Revista Foro

Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

No. 32

Septiembre de 1997

Valor \$6.000.00

## La democratización en América Latina ¿Democracia de los excluidos?

Ilustración: Hernán Mauricio Suárez



00032



9 770121 255009



Ediciones Foro Nacional por Colombia

DOS  
PUNTOS DE  
VISTA CON  
CANALES DE  
DISCUSIÓN  
DURANTE  
15 AÑOS



## FORO QUINCE AÑOS

**Fundación Foro Nacional por Colombia**

Marco Toro Daza - Presidente

Cra. 4A No. 27-62 Tels.: 2822550 - 3340967 - 2861488 Fax.: 2836045

**Eduardo Vidal - Director Foro Centro**

Cra. 3A No. 26-52 Tels.: 2433463 - 2840582

Santa Fe de Bogotá, D.C.

**Diógenes Rosero - Director Regional Costa Atlántica**

Calle 41 No. 43-115 P.4 Tel.: 3403033

Barranquilla

**Esperanza González - Directora Regional Valle del Cauca**

Diag. 34 No. 6-35 Tel.: 5141141 Fax: 5541098

Santiago de Cali

**Aura Hernández - Directora CIRET - Foro Regional Tolima**

Calle 7 No. 4-44 Tels.: 611441 - 6322163

Ibagué



**Revista Trimestral de la  
Fundación Foro Nacional por Colombia**  
**No. 32      \$6.000      Septiembre 1997**

**Director:**  
Pedro Santana Rodríguez

**Editor:**  
Hernán Suárez

**Comité Editorial:**  
Eduardo Pizarro Leongómez  
Orlando Fals Borda  
Ricardo García Duarte  
Rocío Londoño Botero  
Jorge Bernal Medina

**Colaboradores Internacionales:**  
Eduardo Galeano (Uruguay), Jorge Enrique Hardoy †, Hilda Herzer, Mario Dos Santos † (Argentina), Edison Nunes (Brasil), Alfredo Rodríguez, Alex Rosenfelt (Chile), Gustavo Riofrío, Federico Arnillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge García (Ecuador), John Turner (Inglaterra), David Slater (Londres), Juan Díaz A. (España), Alejandro Angulo (Roma), Cándido Grybowski (Brasil), Carlos Guerra Rodríguez (España).

**Junta de Socios:**  
Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduardo Pizarro, Pedro Santana, Fabio Velásquez, Adolfo Alvarez, María Clara Echeverría, Rocío Londoño, Marco Toro, Diógenes Rosero Esperanza González, Aura Hernández.

**Gerente:**  
Martha Lucía Castaño Calle

**Ilustraciones:**  
Marco Pinto

**Impresión:**  
Gente Nueva Editorial

**Distribución y suscripciones:**  
Cra. 4A No. 27-62  
Teléfonos: 2835982 - 2822550 - 2861488 -  
3340967  
Fax: 2836045  
Apártado Aéreo 10141  
Santa Fe de Bogotá - Colombia

**Licencia:**  
No. 3886 del Ministerio de Gobierno

**Tarifa Postal Reducida:** No. 662  
**ISSN:** 0121-2559

## Contenido

### Editorial

- 2 La democracia intimidada

*Luis Alberto Restrepo M.*

### Foro quince años

- 6 Foro 15 años

*Michelangelo Bovero*

### Ideología y Sociedad

- 10 Las desilusiones de la democracia

*Michelangelo Bovero*

### La Democracia en América Latina ¿Democracia de los excluidos?

- 20 Presión política, movilización social y lobbying

*Cándido Grybowski*

- 38 Los obstáculos actuales para la consolidación democrática en América Latina

*Eduardo Pizarro Leongómez*

- 53 Terrenos de poder/ movimientos de resistencia:  
Re-pensando el orden y las fronteras de la política en tiempos de globalización

*David Slater*

- 73 Descentralización y gestión local en América Latina

*Fabio E. Velásquez C.*

- 89 Dimensiones *educativas* de la construcción de ciudadanía

*Adolfo Castillo  
Jorge Osorio*

### La guerra y la paz

- 105 Conflicto armado colombiano y derechos humanos ante la comunidad internacional

*Darío Acevedo Carmona*

## La democracia intimidada

**L**as organizaciones guerrilleras y los grupos paramilitares han decidido someter al país a un nuevo baño de sangre. Han convertido a los candidatos a las alcaldías y a las corporaciones de elección popular en blancos de su ataque militar. Los están asesinando, los están secuestrando. Los están intimidando.

**L**os actores armados violentos se vienen deslizando de acciones militares de confrontación con la fuerza pública, al ataque indiscriminado contra la infraestructura física del país (ataques a las represas que almacenan agua para la generación eléctrica, ataques a las vías férreas, etc.) y ahora la han emprendido en nombre de la revolución o del establecimiento, según el bando en que se encuentren, en contra de los candidatos a los concejos municipales, asambleas departamentales, alcaldías y gobernaciones. Estos métodos no son propios ni de la lucha política ni de la lucha militar entre ejércitos, según lo expresan muy bien los protocolos que establecen las normas del derecho internacional humanitario. Estos métodos son propios del terrorismo y son métodos antidemocráticos.

**L**as guerrillas y los paramilitares quieren, cada uno desde su esquina, demostrar el poder territorial que han ido acumulando a los ojos de todo el país y ante la impotencia de la fuerza pública para someterlos. En el caso de los grupos paramilitares por la abierta connivencia entre ellos y la fuerza pública.

**E**ntre los grupos de autodefensa, paramilitares y algunas de las Convivir se ha desarrollado una verdadera alianza con la fuerza pública con el propósito de desalojar a la guerrilla de ciertos territorios y dominios geográficos. Esta situación es la que se presenta en departamentos de la costa norte



*del país donde, además, cuentan con el respaldo de los ganaderos y terratenientes tradicionales a quienes no les faltan motivos por los años en que tuvieron que ser objeto de boleteos, secuestros y pago de impuestos a las guerrillas. En la lucha por este dominio territorial han quedado miles de muertos, asesinados por estos grupos que gozan de la más absoluta impunidad, y a su paso se va concentrando aún más la propiedad de la tierra, que en el futuro será nuevamente caldo de cultivo para que vuelvan a florecer los conflictos agrarios. Ya llevamos cerca de un siglo de lo mismo, sin que hayamos podido realizar un verdadero proceso de reforma agraria, para construir una paz duradera y estable, entre campesinos y granjeros prósperos. Los campesinos han puesto los muertos y su tierra, de donde han tenido que salir huyendo. Y a nuestro Congreso, elegido por una minoría y ante la complicidad de la mayoría, lo único que se le ocurre, en vez de tomar medidas que permitan la construcción de la Paz, lo único que se le ocurre es aprobar una ley para que los campesinos no puedan vender sus tierras o éstas no puedan titularse por los próximos años.*

**E**n el sur del país el dominio es de las guerrillas. Allí en medio de inmensos territorios que han sido el fruto de la colonización armada por miles de campesinos expulsados de sus tierras, procedentes de diversas regiones del país y en medio del abandono del Estado, se han desarrollado cultivos ilegales que es lo único que realmente se puede sembrar, puesto que no hay vías de comunicación, no hay infraestructura productiva, etc. Todo ello le ha dado a la guerrilla un caldo de cultivo para sembrar una base social que ve en estas organizaciones la forma de proteger sus actividades y el establecimiento de un orden mínimo que la autoridad del Estado no puede proporcionar. Son allí realmente un poder.



**Y**ahora quieren probar que son poder y que pueden, boicoteando el proceso electoral. Cerca de 30 organizaciones políticas en el Caquetá han lanzado un angustioso llamado a la sociedad colombiana para que apoyemos su propuesta de tomar parte en las elecciones. Hay allí de todos los bandos políticos. Fuerzas tradicionales del más variado clientelismo y fuerzas democráticas de izquierda. Todos ellos se han puesto de acuerdo en no realizar proselitismo político. Pero junto a este anuncio han pedido que organizaciones de la sociedad civil colombiana y europea así como delegados de organismos como la OEA y la ONU,

vengan y se establezca una veeduría al proceso electoral. No basta con que los delegados de la OEA vengan el día de los comicios, porque si no vienen ahora no habrá comicios. Este es el grito angustiado de quienes desde todas las posiciones reclaman el derecho de tomar parte en el debate político democrático.

**E**n otras regiones del país, como en Antioquia, los indígenas reclaman su derecho a participar en las elecciones y condenan, tanto a paramilitares como a guerrillas que quieren impedir que, mediante las luchas democráticas, y la participación electoral es una de ellas, es quizás la más importante en una democracia, los indígenas sigan ganando espacio social, político y tierra para sus descendientes. A ello se oponen guerrillas y paramilitares como bien lo dicen los integrantes de la Organización Indígena de Antioquia, OIA.

**T**odos ellos proponen la conformación de veedurías internacionales para que la comunidad internacional proteja su derecho a la participación política. Esta es la cruda realidad de nuestro país hoy.

**C**omo demócratas que nos hemos opuesto a la violencia como forma de resolución de los conflictos de intereses y de las luchas por el poder, no podemos más que condonar que los candidatos y las elecciones sean boicoteados mediante el uso intimidatorio de la fuerza. Ambos polos de la confrontación muestran actitudes totalitarias y antidemocráticas. Hay que recordar que el voto es consustancial a la democracia. El sufragio universal es una conquista democrática de la mayor importancia logrado sobre todo por la lucha de los obreros, de los socialistas, de los excluidos. El voto es la forma de resolver los conflictos de manera pacífica. Como recuerda Cerroni, Bryce solía decir que la democracia es el modo de contar cabezas sin romperlas. El voto limpio y responsable es fundamental para lograr mayores niveles de equidad y de redistribución de la renta.

**P**or ello creemos que la respuesta de la población colombiana debe ser la de acudir masivamente a las urnas para votar por candidatos demócratas y progresistas. Hay que respaldar totalmente el mandato por la paz, la libertad y la vida como una forma de manifestar nuestro rechazo a la violencia



*de la derecha, a la violencia ilegal que practican las fuerzas armadas cuando torturan, desaparecen o detienen sin orden judicial, y a la violencia de la guerrilla que, amparada en la lucha por una justicia social y por una equidad para el futuro, asesinan, secuestran y refuerzan al Estado autoritario y sus prácticas antidemocráticas.*

**C**omo dirían los intelectuales hace unos cuantos años, las guerrillas no se han dado cuenta que su guerra perdió vigencia histórica. Por ello hay que acudir a las urnas a decirles que su guerra, señores, está mandada a recoger y por ello la mejor salida para el país es negociar para lograr la paz y para poder construir organizaciones democráticas que políticamente se preocupen por la justicia social, el poder democrático, la vida y por un país próspero y donde podamos convivir en paz.



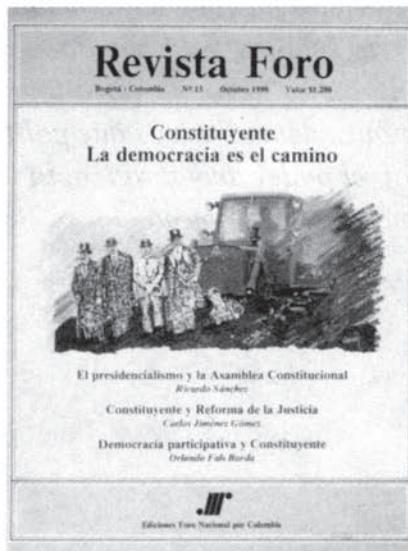
# Foro 15 años

**"Un compromiso serio y sistemático con la construcción democrática en Colombia."**

Hace ya quince años inició labores Foro Nacional por Colombia. Desde sus comienzos hasta hoy, Foro ha mantenido un compromiso serio y sistemático con la construcción democrática en Colombia. Me atrevería, incluso, a decir que quizás ninguna otra ONG colombiana ha tenido desde el comienzo tan claras algunas tareas centrales de la promoción democrática en el país y las ha desarrollado con tanta tenacidad y coherencia.

Foro nació en 1982, cuando la crisis del marxismo y del socialismo apenas comienzan a sentirse en el país. Mientras la URSS de Andropov (1982-1984) continúa hundiéndose en el estancamiento y la depuración de los corruptos, y las excolonias de Asia y África naufragan en graves crisis económicas, dictaduras y rivalidades por el poder. En China, a la par con las cuatro modernizaciones preconizadas por Deng Xiao Ping, avanza una silenciosa desideologización y desmaoización del partido. América Central se agota en revoluciones sin futuro. Entre tanto, en Colombia, Belisario Betancur comienza a hablar, por primera vez desde el Frente Nacional, de paz y apertura democrática. Sin embargo, dentro de la izquierda colombiana son pocos los que aceptan el reto democrático y perciben la crisis del marxismo y del socialismo en toda su profundidad. Foro por Colombia asume la realidad internacional y acepta el desafío interno.

Foro adelanta labores de investigación y capacitación. Sus mayores esfuerzos apuntan, tal vez, a fortalecer la democracia a partir del ámbito municipal y regional. Para ello, ha trabajado en el estudio y fortalecimiento de las organizaciones sociales y las administraciones locales, propiciando su mutuo encuentro. Desde el año 83, antes incluso de que el gobierno colombiano hubiera iniciado el proceso de descentralización y democratización municipal, Foro comenzó a desarrollar una amplia labor de investigación, promoción y asesoría sobre asuntos municipales, tanto en Colombia como en otros países de América Latina. En esa perspectiva realizó estudios sobre diver-



sas ciudades, sobre elecciones y gobiernos locales; adelantó labores de capacitación para alcaldes, concejales y funcionarios públicos, y prestó asesorías en desarrollo institucional en más de 25 municipios.

Revista Foro, cuyo primer número apareció en septiembre de 1986, es el mejor testigo de esa trayectoria intelectual, social y política. Con una magnífica edición que se conserva hasta hoy, Foro se convierte en pionero de los grandes retos de la nueva época. Nuevos temas de reflexión, como los movimientos sociales, la participación, la democracia local, la reforma política, la sociedad civil, etc., se abren camino

en la conciencia de los colombianos, gracias al trabajo de Foro. La publicación va acompañada por la distribución militante de los grupos con los que Foro adelanta su labor pedagógica por todo el país. Casi podríamos decir que Foro, organización y revista, preceden, preparan y acompañan la apropiación social de los grandes temas de la Constitución del 91.

Posteriormente, Foro se embarca con otras entidades en la creación de S.O.S. Viva la ciudadanía, y desde allí, en estrecha colaboración con esa nueva entidad, prosigue el camino de consolidación del espíritu de la nueva Constitución.

No todo, desde luego, es color de rosa. Foro Nacional por Colombia, como casi todas las ONG, ha sufrido contradicciones y conflictos internos, y ha debido superar numerosas crisis. Pero las ha sorteado con éxito y sigue en la brega con una tenacidad y una constancia dignas de admiración. Detrás de todo ese gran esfuerzo está, sin duda, –y no lo podríamos olvidar– la tenacidad, clarividencia y habilidad de nuestro amigo, Pedro Santana, y la dedicación militante de los colaboradores. Felicitaciones para Foro y para todos sus impulsores.

**LUIS ALBERTO RESTREPO M.**  
Profesor del IEPRI, Universidad Nacional.

## *"Ayudando desde su orilla a construir procesos de entendimiento"*

**L**legar a los quince años de vida, cuando más estragos hace la agudización de nuestra crisis, cuando los síntomas de intolerancia y la falta de respeto por las ideas de los demás se hacen más evidentes, con el nombre de Foro Nacional por Colombia, es ciertamente una proeza. No por lo imposible que parezca sino porque llega a esta celebración con sus banderas –la de la contradicción civilizada, la de la discusión abierta para ventilar nuestras diferencias– intac-  
tas, con sus colores impecables y ondeando limpias en medio del momento más difícil que haya conocido nues-  
tra historia.

Es lo que tiene de valeroso y de valiente esta em-  
presa, ya para nada quijotesca, de Pedro Santana y  
unos compañeros convencidos de la imperativa ne-  
cessidad de generar foros, miles de foros, donde se pueda  
ejercer el libre derecho a tener diferencias y a respetar  
a quienes no comparten las nuestras. No renunciar a él  
ha sido la permanente lucha de Foro por Colombia,  
con todas las implicaciones de llevar encima un nom-  
bre que dice mucho de su irrenunciable propósito de  
democratizar al máximo los procesos a través de los  
cuales se toman las decisiones, todavía muy reducidas  
en este país o tomadas en recintos cerrados, con poca  
o ninguna participación ciudadana.

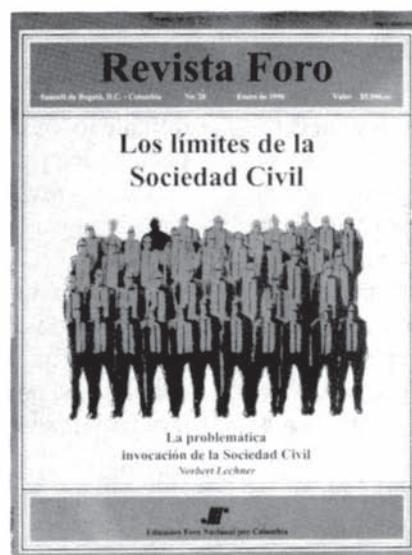
Me acerqué a Foro por Colombia cuando ocupaba la decanatura de la Facultad de Periodismo de la Universidad Central. Teníamos, según uno de mis asistentes de entonces, Fernando Aranguren, –a quien debo con gratitud el haber conocido a Pedro Santana y su gente– muchos puntos en común co-  
mulgábamos, aunque por caminos dis-  
tintos, en la convicción de que una so-  
ciedad es libre siempre y cuando pro-  
mueva la cultura de la tolerancia, haga  
expresas nuestras diferencias y sobre  
ellas se pueda construir una conviven-  
cia pacífica y edificadora. Eso, para po-  
nerlo en pocas y muy sencillas pa-  
labras, es Foro por Colombia. Que re-  
clama con orgullo, en esta fecha tan  
importante para la sociedad civil, su  
derecho a cuestionar, a contradecir, a  
no estar de acuerdo. Es precisamente

eso, el comprender y defender el derecho a la crítica, lo que le permitirá a Foro entrar con la cabeza en alto al próximo siglo. Y lo que haga siendo visionario, desafiando paradigmas y ayudando desde su orilla a cons-  
truir procesos de entendimiento entre personas que se sitúan en polos opuestos. Que es como verdaderamen-  
te se puede empezar a reconstruir este país maltrecho, imbuido por los dogmas y totalmente ciego frente a la enorme riqueza que constituyen nuestras diferencias y nuestra diversidad de culturas, corrientes de pensamien-  
to e ideologías.

Este no será con seguridad el último cumpleaños que celebramos. Pese a que quince años puede ser mucho tiempo para este tipo de instituciones, Foro por Colombia todavía no llega a su mayoría de edad. Lle-  
va mucha ventaja y tiene mucho para mostrar y com-  
partir. He visto a Foro, en cabeza de Pedro Santana, fortalecer las discusiones en la Mesa Directiva del Plan Estratégico Bogotá 2000 desde la perspectiva siempre cuestionadora de su foro del pensamiento, de la re-  
flexión ciudadana. No come cuento y como da con ge-  
nerosidad la palabra y, sin decirlo, invita a las discre-  
pencias con altura, también espera que se escuchen sus comentarios siempre respetuosos de los demás pero críticos y constructivos. Su aporte desde ese amplísimo mirador que es la sociedad civil es reconocido y agradecido.

Necesitamos, para bien de este país –al que se le olvidó hablar sin alzar la voz o irse a los puños– mu-  
chos más años de vida para entidades como Foro por  
Colombia. Su lección, al cumplir los primeros quince, es demostrar que su principal fortaleza es la de dar un foro abierto a las ideas de la inteligencia, no importa su color, ni su clase social. Cuánta falta le hace a Colombia el ver multiplicadas a lo largo y ancho de su geografía, experiencias como esta que enseñan cuán buenas son sus semillas. Y cuán fértiles sus planteamientos y sus iniciativas.

**RAFAEL SANTOS**  
**EL TIEMPO**



## *"Una verdadera plaza pública, un monumento vivo de la autoconciencia nacional".*

O nce meritorios años de la Revista Foro corresponden a los últimos lustros del presente siglo, que se cierra para Colombia con un balance trágico en términos de violencia, legitimidad política y desarrollo económico y social, que nos hace recordar el contexto de profunda crisis y conflicto interno que también nos sorprendió la noche última de la pasada centuria y las sucesivas, con sus días, de la presente. La revista y los espíritus que la alientan, que le transmiten el combustible que la ha mantenido, no se han limitado a relatar como pasivos y neutrales portadores de una bitácora los acontecimientos y fenómenos de distinto signo que han caracterizado nuestro discurrir nacional. Por el contrario, la publicación se ha concebido como un espacio de lucha. La construcción de la sociedad civil, humus imprescindible de cualquier democracia posible, supone acuerdos mínimos que se agregan e integran de manera creciente, en los que, incluso, cabe el acuerdo sobre el desacuerdo, lo que no deja de ser un feliz hallazgo. A este propósito secular ha contribuido de manera significativa la **Revista Foro**. En consonancia con las exigencias del país y de la consolidación de la democracia, la revista ha indicado temas y ha abierto interrogantes que han tenido la fortuna de movilizar ideas sobre la paz, la guerra, la ciudad, el campo, la niñez, las minorías, los derechos humanos, los servicios públicos, la administración pública,

la participación etc. En su hora, Foro dio un aporte decisivo al proceso constituyente. Más adelante, se propuso defender las reivindicaciones más importantes de la Constitución de 1991, con miras a que fueran asumidas como propias por la comunidad. La brega de hoy es la de evitar que la Carta se fosilice o se perversa y pierda la oportunidad de ser, ante todo, una Constitución viviente. En este sentido, se reconoce con Foro una verdadera plaza pública, un monumento vivo de la autoconciencia nacional, la que se alimenta con el objeto de promover algo que va más allá de la mera acción comunicativa, puesto que su designio es generar en clave democrática y humanista una permanente acción transformadora. Pensar sobre el conflicto, a fin de canalizarlo creativa y democráticamente, explica que Foro sea hoy baluarte del pensamiento más avanzado y comprometido. Como magistrado de la Corte y ciudadano en ejercicio, me alivia saber que la razón pública no es susceptible de ser monopolizada por parte de los grupos dominantes. Esta seguridad es frágil, pero los once años, abierto y fluido, que permite al país con independencia y autonomía reconocerse a sí mismo en medio de sus crisis y de sus recurrentes pérdidas de fe en su destino colectivo. Después de navegar once años, veo cómo Foro se apresta a ingresar en el corazón de la utopía que le fundó y le sirve de musa: ¡Viva la ciudadanía!

**EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ -**  
Magistrado Corte Constitucional.

## *"Colombia estaría peor hoy si no hubiera contado con Foro".*

P ara mí la **Revista Foro** ha sido un gran campeón para la defensa de la democracia y el valor de lo local. Así se distinguió desde el No.1 en 1986, como se observará por los artículos, y por ello fue para mí muy fructuoso vincularme. Las tareas que sobre estos fundamentales temas asumimos juntos han sido insumos de los que recibimos grandes estímulos y premios, como en las campañas por la Asamblea Nacional Constituyente, y para dejar en la Carta la impronta de la democracia participativa que veníamos compartiendo.

Además, trabajar con Pedro Santana, Hernán Suárez, Eduardo Pizarro, Ricardo García y los otros compañeros

durante todos estos años ha sido para mí una experiencia pedagógica y periodística como no la había tenido desde la primera revista Alternativa, lo que me ha servido mucho ahora para la nueva época de tan compleja aventura editorial.

En fin, creo que Colombia estaría peor hoy si no hubiera contado con Foro y con la tribuna por la libertad y la justicia en que la revista se ha convertido. Espero que continúe así por muchos años más, todos los que le sigamos reclamando los colombianos de buena voluntad.

**ORLANDO FALS BORDA**  
Instituto de Estudios Políticos  
Universidad Nacional.

## "Un vivo ejemplo de tesón y perseverancia con los compromisos intelectuales".

**L**a continuidad y permanencia de la Revista Foro durante más de tres lustros en la vida pública colombiana constituye un vivo ejemplo de tesón y perseverancia con los compromisos intelectuales.

Cuando tantas revistas no comerciales desaparecen del panorama antes de alcanzar siquiera un número superior a la media docena, Foro se ha mantenido a lo largo de estos 32 números hasta constituirse hoy en la principal publicación periódica de fines no mercantiles, ligada a un compromiso ético con la realidad nacional.

El gran éxito de Foro ha sido la forma en que ha combinado el análisis de coyuntura con el examen profundo de los más diversos temas.

En sus páginas han tenido cabida las más recientes discusiones del pensamiento filosófico, político y económico contemporáneo. Han circulado allí expositores del pensamiento europeo de la talla de Jürgen Habermas y Norberto Bobbio, o latinoamericanos como Enzo Faletto y Norbert Lechner, al igual que una pléyade de pensadores nacionales nutridos por unos y otros.

Junto a las elaboraciones teóricas han sido plasmadas las más variadas propuestas, orientadas todas a defender, consolidar y ampliar nuestra democracia. La mayoría de ellas no se ha quedado en el papel, sino que han sido plasmadas en las más importantes reformas políticas desarrolladas por el Estado colombiano. Significativos han sido sus aportes en torno al proceso de descentralización y la Reforma Constitucional, al igual que a la construcción de una democracia



participativa y la vigencia del respeto por los derechos humanos y el logro de la paz.

Y es que Foro ha sabido palpar la realidad nacional. Su visión siempre ha sido orientada por criterios de justicia social, lo cual ha permitido analizar con realismo los más diversos aspectos del acontecer nacional desde la óptica de un proyecto de mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos.

Sus artículos no se han limitado a repetir las propuestas que desde el exterior se elaboran como fórmulas mágicas para atender la problemática latinoamericana.

Esta actitud crítica no se ha limitado a mostrar los errores, ni a convertirse en un rincón más para el pesimismo; por el contrario, sus artículos han sido una cantera permanente de ideas y propuestas que han enriquecido el debate y nutrido la dirección de las políticas públicas en Colombia.

Tal vez allí resida la mayor virtud y el motivo de su posicionamiento entre los intelectuales, políticos y líderes de toda índole del país: en una mezcla adecuada de crítica con sentido social y propuestas con viabilidad política, lo cual no es nada común en nuestro medio.

Foro es hoy, pues, sin demeritar para nada otros esfuerzos editoriales, el paradigma de un compromiso ético con la democracia en Colombia y ejemplo de la acertada labor de los intelectuales al servicio del país.

Esperamos seguir contando con ella por muchos años más.

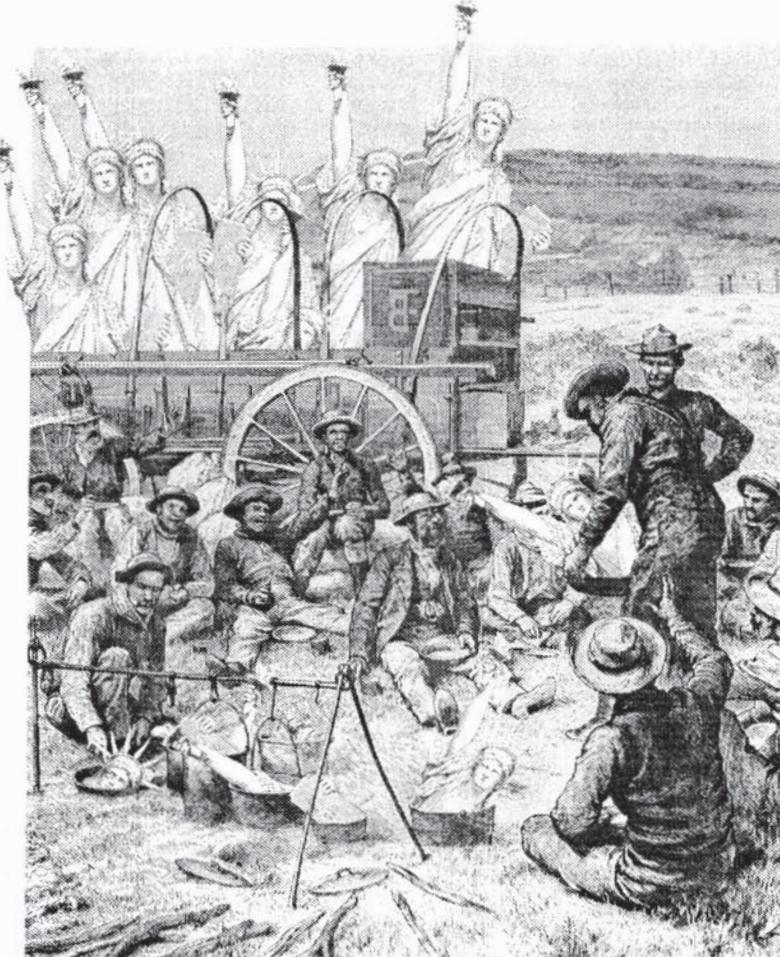
**CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCIA**  
Ministro del Interior

**Michelangelo Bovero<sup>1</sup>**  
Politólogo italiano.

# Las desilusiones de la democracia\*

Michelangelo Bovero<sup>1</sup>

**E**l liberal-socialismo es, fundamentalmente, una elaboración teórica, una construcción doctrinaria de élites intelectuales: nunca ha sido un verdadero movimiento político, ni tampoco un verdadero partido, en ninguna parte del mundo, excepto en ciertas circunstancias muy raras y breves. Las excepciones se refieren, ante todo, a un cierto período de la historia italiana, el de la guerra de liberación contra los nazi-fascistas y los primeros años de la República, donde surgió un movimiento liberal-socialista llamado «Justicia y Libertad», y luego un partido, formado en gran parte por intelectuales, que se llamó, paradigmáticamente, «Partido de Acción». Debería decirse, más bien, que el liberal-socialismo fue solamente el alma doctrinaria, primero, del movimiento y después del partido. En todo caso, si bien uno y otro tuvieron un papel decisivo en la fundación de la República italiana, el partido fracasó en las primeras elecciones democráticas, las de 1948, y luego desapareció. Quizá podría decirse que los movimientos y partidos de inspiración liberal-socialista en sentido lato, nacidos en Europa del Este durante los últimos años (como el de Janos Kis en Hungría) tienen cierta semejanza con esta experiencia italiana; esos movimientos y partidos fueron protagonistas decisivos del gran cambio y luego no tuvieron sino un éxito escasísimo en las elecciones del 90.



Ello hace pensar que Kant no tenía razón cuando escribía en contra del dicho común «lo que vale en la teoría no vale en la práctica». Pero esto no significa que no convenga estudiar los distintos y variados intentos de combi-

<sup>1</sup> \* El Nacional, México, 16 de abril de 1992, No. 154, Pág. 16-18, traducción Nora Rabotnikof y Corina Yturbe.

nación o de síntesis entre liberalismo y socialismo, desarrollados a lo largo de la historia del pensamiento político contemporáneo. Creo que un análisis así sacaría a la luz muchas ambigüedades en el manejo de los términos fundamentales, justamente liberalismo y socialismo, en la concepción de su relación y en la de la relación de ambos con la democracia. Por tanto, es preciso recordar una vez más<sup>2</sup> ciertas definiciones esenciales con el fin de hacer algunas consideraciones ulteriores sobre liberalismo, socialismo y democracia en la teoría política y en la práctica política contemporáneas, esto es, de la época del fin del socialismo y del aparente triunfo del liberalismo.

### Liberalismo y democracia: ¿una rivalidad resuelta?

**L**os conceptos de liberalismo, socialismo y democracia, no están en el mismo plano. La democracia se ubica en un nivel diferente del de los otros dos, es decir, en el nivel de las instituciones, de las formas políticas, distinto del de los movimientos y de

las ideologías, es decir, de los contenidos políticos. En cambio, liberalismo y socialismo están en el mismo plano, el de las ideologías, en sentido lato y neutro, las concepciones generales del mundo político, definidas por ciertas visiones de la realidad y de la historia y por ciertas constelaciones de valores o de fines que son propuestos para la acción política. Entonces, la democracia es fundamentalmente un conjunto de reglas, las reglas del juego, según las cuales cada ciudadano tiene el derecho-poder de influir en la formación de las decisiones colectivas al igual que cualquier otro.

<sup>2</sup> Retomo aquí ciertas afirmaciones de mi «Liberalismo, socialismo y democracia», publicado en estas mismas páginas (agosto 15, 1991).



El liberalismo puede ser definido como la concepción política que reconoce o propone como valor final o como idea regulativa para la elaboración de un sistema de fines y estrategias políticas el principio de la libertad individual. Pero no debe confundirse la libertad liberal con las libertades democráticas. La liberal, es la llamada libertad negativa, negativa porque resulta de una doble negación: un sujeto es libre en este sentido cuando no es ni impedido ni coaccionado a hacer algo. La democrática es la llamada libertad positiva, positiva porque resulta de la afirmación de la capacidad del sujeto de determinar su propia voluntad, de ser autónomo, o sea, de darse leyes a sí mismo. Más allá de esta distinción fundamental en los principios del liberalismo y de la democracia, en otra ocasión intenté distinguir dos almas en el propio liberalismo: el alma del liberalismo económico, esto es, la libertad de iniciativa económica y de mercado, y el alma del liberalismo político, esto es, las libertades civiles fundamentales (la personal, la de palabra y prensa, la de reunión y asociación). El socialismo podría definirse como la concepción política que reconoce y propone como valor final último y como idea regulativa para la elaboración de un sistema de fines y estrategias políticas, la igualdad social, o la solidaridad, o también la igualdad como condición de la cooperación y de la solidaridad social. También en el caso del socialismo intenté distinguir dos almas: el alma solidaria y comunitaria, o más bien, comunista, que termina por alojar un principio de jerarquía, y el alma igualitaria y libertaria, que no es incompatible con una concepción individualista.

Ahora bien, si el liberalismo y el socialismo son considerados en su configuración más general y comprensiva, entonces se contraponen conceptualmente al ser definidos por principios de valor, ideas y constelaciones de fines, diferentes y conflictuales. La idea de sociedad que contempla una corriente puede ser representada con rasgos específicamente diferentes y divergentes, frente a los que denota la idea de sociedad de la otra corriente. En este caso, el contraste y la lucha entre liberalismo y socialismo es, como siempre ha sido en la historia real, inevitable. Pero en la posibilidad de descomponer las almas

del liberalismo y las del socialismo y de combinar una del primero con una del segundo radica la posibilidad teórica (que quizás no vale en la práctica) de una síntesis liberal-socialista. Pero, ¿qué pasó en la práctica?

«En la lucha fatal entre liberalismo y socialismo, que ha durado casi dos siglos, parece haber vencido...la democracia». Esta afirmación, hecha por Norberto Bobbio en un seminario en Turín, en abril del 83, cuando nadie hubiera podido mínimamente imaginar lo que sucedería apenas seis u ocho años después, podría quizás ser adoptada por un historiador del siglo XXI, como un cuadro sinóptico eficaz de nuestro fin de milenio.

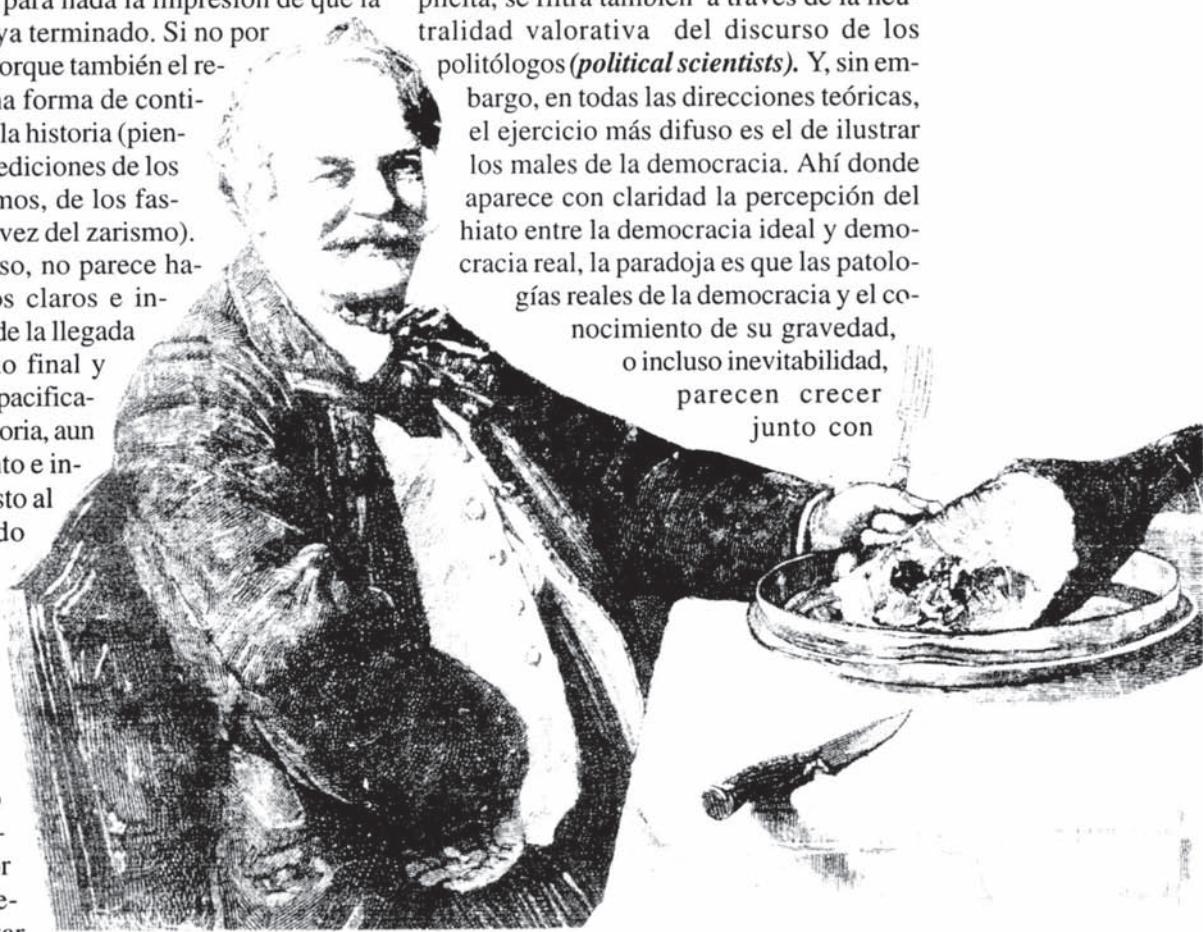
Naturalmente, este hipotético estudioso le atribuiría a dicha afirmación un significado muy distinto al originario. Bobbio se refería a la situación política general del mundo occidental, más aún, a esta pequeña parte del mundo que llamamos desarrollado, en el primer tiempo del inesperado y clamoroso renacimiento del liberalismo, que había coincidido cronológicamente con el agotamiento del ciclo social-democrático y también con la crisis de la hegemonía cultural marxista en algunas zonas de ese mundo. Quería decir que liberalismo y socialismo, más allá de las polémicas, ásperas pero superficiales, habían dejado caer gran parte de su belicoso potencial ideológico, y se habían transformado en principios inspiradores de partidos y movimientos que habían terminado por adaptarse a la lógica vencedora de la democracia, la cual permite y favorece la coexistencia y la alternancia en el poder entre esas orientaciones políticas contrapuestas. El historiador del siglo XXI, mirando con suficiente distancia crítica los procesos globales que culminaron en el biénio fatal 1989-91, podría entender, en cambio, que el liberalismo, ya sea como doctrina de los derechos de libertad y de las garantías constitucionales, ya sea como teoría y práctica de la sociedad de mercado, fue absorbido gradualmente por la democracia, formando con ella un binomio históricamente muy sólido, y que la democracia liberal, después de haber derrotado en la Primera guerra mundial a las autocracias imperiales y en la segunda al fascismo, luego venció también en la tercera guerra mundial, no esta-

llada, derrotando al último enemigo, el socialismo real que, sin embargo, fue su aliado en la lucha antifascista.

Por tanto, venció la democracia: sólo después del trágico fin del comunismo histórico parece haberse vuelto literalmente verdadero (o casi) lo que John Dunn afirmaba ya en 1979: el lenguaje democrático es ya el esperanto moral del sistema político universal. Al punto que hace sospechar que se trata, al menos en cierta medida, de una nueva ideología, justamente en el sentido -por qué no- marxiano de conciencia dominante, espejo en parte deformante, en parte apologético, de las condiciones políticas de nuestro tiempo. La democracia venció al último enemigo, que era también su rival en la pretensión de encarnar el valor político supremo. Pero ahora la democracia está sola. Al punto que alguien anunció el fin de la historia por agotamiento de su levadura agonística. Es verdad que si se observa lo ocurrido en el mundo después de que fue hecho ese anuncio, no se tiene para nada la impresión de que la historia haya terminado. Si no por otra cosa, porque también el regreso es una forma de continuación de la historia (pienso en las reediciones de los nacionalismos, de los fascismos, tal vez del zarismo). En todo caso, no parece haber indicios claros e inequívocos de la llegada a un estadio final y finalmente pacificado de la historia, aun si tan distinto e incluso opuesto al preconizado por Marx. La democracia venció; pero ahora que se quedó sola y consiguió el monopolio del valor político deberá afrontar

esos enormes problemas de justicia que el socialismo comunista tenía la ilusión de poder resolver y que, por el contrario, se agravaron. ¿Es capaz la democracia real que conocemos de resolverlos de otra manera? La democracia venció: ¿pero cuál democracia?

Nuestro historiador del siglo XXI, si pudiésemos consultarlo, ya sabría la solución. Quizá. Nosotros no podemos hacer otra cosa que mirar la realidad de las democracias contemporáneas, ayudándonos con el gran número de estudios filosóficos y politológicos dedicados a este tema, particularmente abundantes en las últimas décadas. Pero los estudios recientes no sirven de mucha ayuda para superar las perplejidades: en efecto, muestran más de un aspecto paradójico. Antes que nada, la teoría contemporánea de la democracia –como sea que se le articule, clasificando sus tipos y especies– está construida de manera predominante, si no exclusiva, desde un punto de vista filo-democrático: la actitud axiológica positiva, cuando no es explícita, se filtra también a través de la neutralidad valorativa del discurso de los politólogos (*political scientists*). Y, sin embargo, en todas las direcciones teóricas, el ejercicio más difuso es el de ilustrar los males de la democracia. Ahí donde aparece con claridad la percepción del hiato entre la democracia ideal y democracia real, la paradoja es que las patologías reales de la democracia y el conocimiento de su gravedad, o incluso inevitabilidad, parecen crecer junto con



el consenso, inmediato y pensado, a favor de la democracia.

Lejos de atenuarse, la paradoja corre el riesgo de aparecer de manera más aguda, si consideramos las contribuciones más recientes de algunos de los mayores teóricos de la democracia. Me parece que éste es el caso, por ejemplo, de Robert Dahl y de Norberto Bobbio. Dahl propone, por un lado, una serie de criterios para medir la distancia insuperable entre la democracia ideal y las democracias reales, rebautizadas como poliarquías, y de éstas analiza sus difíciles dilemas, vinculados a las dimensiones ambiguas del pluralismo; por otro lado, propone como teóricamente necesaria y moralmente obligatoria, la expansión de la democracia a la esfera económica. Bobbio, con el famoso cuadro de las promesas incumplidas y de los obstáculos imprevistos, ofrece un compendio incisivo de las desilusiones de la democracia, inclinándose a veces a considerarlas como inevitables; pero, por otra parte, le señala a la reflexión teórica como desarrollos oportunos y urgentes de los temas de la extensión de la democracia a las instituciones principales de la sociedad civil y al universo internacional. En estos y en otros casos relevantes parece que el discurso teórico, pasando del aspecto interpretativo al normativo, abandona todo realismo plausible y se aboca a la construcción de modelos prescriptivos de democracia que hacen promesas mayores que de las clásicas que no fueron cumplidas. ¿Pero cómo? podría uno preguntar, si la democracia encuentra para su realización tales obstáculos como para sostener que los regímenes reales, comúnmente llamados democracias no sólo no llegan a alcanzar los clásicos modelos ideales, sino que parecen alejarse cada vez más de ellos, ¿qué sentido tiene orientarse hacia una extensión y radicalización de la democracia, es decir, hacia una idea de democracia que en algunos casos parece rebasar esos mismos modelos ideales?

Sin embargo, la paradoja de la teoría contemporánea de la democracia considerada en esta forma más aguda puede encontrar un punto de solución y revelarse como aparente. Para poner en marcha la solución sugiero explicitar la tesis sustancialmente compartida de las direcciones teóricas mencionadas, que

convergen todas en algún tipo de propuesta de extensión y profundización de la democracia. La tesis podría formularse en tres puntos: 1) la democracia ideal, cualquiera que sea el modelo elegido, es imposible; pero, 2) la democracia real, en la variedad de sus formas realizadas y observables, no es la única democracia posible; sin embargo, 3) una democracia posible, mejor que la real, sólo puede ser una democracia, más extensa y radical que el ideal clásico de democracia. En otras palabras, por lo menos en una parte del actual discurso filosófico sobre la democracia está implícita la idea de que, si al realizarse la democracia no cumplió con las promesas ideales y si encontró obstáculos imprevistos, ello ocurrió también porque el ideal mismo, el modelo normativo que se pretendía realizar prometía demasiado poco en extensión y en profundidad: tal vez los obstáculos y los efectos perversos hubieran sido menores si el ideal perseguido por los movimientos democráticos hubiera sido menos limitado. Naturalmente, ésta puede ser una gran ilusión, portadora de nuevas y más graves desilusiones. Se trata de reflexionar sobre las condiciones de plausibilidad de esta idea normativa de democracia posible, sobre sus límites y eventuales aporías.

### ¿Es posible ampliar la democracia?

**Y** la reflexión saca a la luz un primer problema: ¿hasta qué punto se puede imaginar avanzar en la ampliación de la democracia? Ciertamente no parece deseable que tal proceso llegue a la institución de una democracia total, en la que todos los aspectos de la vida de los individuos estuvieran vinculados a las decisiones colectivas de organismos democráticos: en todo caso, será necesario delimitar un aspecto protegido de independencia del individuo frente a las decisiones colectivas, si no se quiere correr el riesgo de sofocar la raíz de la propia democracia de los modernos, que se funda en el terreno de la libertad individual. Sin un espacio libre frente al poder, en el cual elaborar su experimento de vida, los individuos no podrían ni si-

quiera madurar convicciones propias ni orientaciones políticas. En otras palabras, creo que no es difícil demostrar que la idea de una democracia máxima es intrínsecamente aporética. Pero esto no implica de ninguna manera llegar a las conclusiones de las corrientes teóricas de orientación opuesta a aquellas aquí mencionadas –baste pensar en Huntington o en Hayek y en las diversas ramificaciones del neoliberalismo conservador– que han propuesto, no ya una ampliación, sino una restricción del espacio de la democracia, sosteniendo que la democracia sólo puede sobrevivir como forma de un Estado mínimo (e incluso sobre el fundamento, éste sí paradójico, de una notable dosis de apatía política). También la noción de democracia mínima, como sostendré más adelante, puede demostrarse aporética. Pero entre mínimo y máximo, el problema permanece: ¿Cómo y dónde trazar los límites entre la esfera de la decisión colectiva y la de la libre iniciativa de los individuos, si de esta esfera de la libertad negativa frente al poder político surgen continuamente poderes de hecho que amenazan, cuando no borran, la libertad misma, por tanto toda la construcción democrática? La exigencia de una ampliación, aunque no total, de la democracia nace justamente de la consideración de que un sistema político democrático difícilmente logra mantener íntegra su calidad democrática si en el sistema social global permanecen, o incluso crecen, fuertes centros de poder económico o ideológico (entendiendo por poder ideológico el de controlar y condicionar los conocimientos y las opiniones de la gente): poderes de hecho o salvajes, cuya estructura es fundamentalmente autocrática, en tanto el flujo de poder es descendente, de arriba hacia abajo, y cuya acción se desarrolla en gran parte fuera de un eficaz control democrático (por el contrario, muchas veces son éstos los que ejercen un control no democrático sobre procesos democráticos).

En la época actual, que nuestro historiador del siglo XXI no sólo describiría como la edad de la democracia, sino también como la edad de las grandes concentraciones económicas y de las comunicaciones de masa, unas y otras crecidas desmedidamente en su potencia tecnológica y por eso ya literalmente prepotentes, se nos ocurren muchos ejem-



plos para comprender cómo estos centros de poder producen decisiones que influyen difusamente sobre la vida, incluso sobre la identidad misma de los individuos. ¿Cómo afrontar el problema del control democrático, o mejor dicho de la democratización de estas decisiones? Es en este punto que la exigencia de ampliación se cruza con la de la profundización de la democracia, y ésta requiere el reconocimiento de la dignidad de cada individuo como decisor de su propio destino (hoy se prefiere decir: del propio plan de vida). Una democracia (más) extensa requiere una democracia (más) radical, ya no sólo fundada en el derecho a la ciudadanía política, sino en el derecho de cada uno a intervenir, y a contar en el planteamiento y en la solución de estas cuestiones que tocan las condiciones básicas de su existencia, a las oportunidades de vida que se pueden abrir en el tejido complejo de las relaciones sociales.

Una democracia ampliada y radical, con sus límites, dificultades y aporías (¿cuán ampliada?, ¿cuán radical?) es, con todo, una democracia imperfecta, no es la democracia ideal. Pero muchas corrientes teóricas con-

temporáneas están convencidas de que se trata de la única democracia posible, quiero decir, la única posibilidad de una democracia que no se quede en las apariencias. El discurso es plausible y en cierta medida convincente, con la condición de que no se siga confundiendo la noción de democracia aparente con la de democracia formal. Para evitar equívocos, quiero reafirmar que no existe otra democracia más que la formal, que el concepto de democracia sustancial es equívoco y contradictorio y, por tanto, analíticamente inútil; esto significa que la democracia consiste en atribuciones y procedimientos, o sea que se define por el quién y el cómo de las decisiones colectivas, no por el contenido, el qué cosa de esas decisiones; en suma, las decisiones son democráticas o no por su forma, no por su contenido. No son democráticas las decisiones «a favor del pueblo» sino aquellas tomadas (directa o indirectamente) por el pueblo, o sea por la universalidad de los ciudadanos, o mejor dicho, aquellas conformes con los procedimientos democráticos, los cuales otorgan a los individuos, del modo más amplio e igualitario posible, el derecho-poder de influir en las decisiones colectivas. Entonces, al igual que la democracia ideal, también la democracia posible, la ampliada y radical, debe entenderse siempre como democracia formal, no sus-

tancial (ya que para el pueblo la llamada democracia sustancial no es democracia). Pero esta noción de democracia posible pretende servir como modelo de una democracia no mutilada en su valor ético, estaba por decir, en su sustancia ética, la que está implícita en sus formas técnicas, o sea el principio ético de la igual dignidad de cada ciudadano: si no existiera el peligro de generar nuevas confusiones sugeriría llamarla democracia sustancialmente formal, para distinguirla de la democracia sólo formal que caracteriza a la mayoría de los régimenes reales hoy llamados democracias, los cuales exhiben las puras apariencias exteriores de la democracia, las puras técnicas desprovistas, en mayor o menor medida, según los casos, de su significado axiológico. En suma, sólo una democracia ampliada y radical, o sea una posible democracia formal no aparente, aunque no imperfecta, permitiría una cierta realización del primer e irrenunciable valor que surge de la atormentada historia de la modernidad y que vuelve a proponerse, hoy más que nunca, al reconocimiento universal: el carácter democrático de las decisiones relevantes que se refieren a la vida de los individuos asociados.

Pero aquí encontramos otro límite: el carácter democrático es (quizá) el valor primero e irrenunciable, pero no es el único. Todo decisor democrático —cada uno de nosotros, en tanto ciudadano de una sociedad democrática—



tica— tendrá necesariamente otras ideas de valor, más allá de la del respeto por la igual dignidad de cada decisor, que le permitan orientarse en cuanto al contenido de las decisiones por tomar. Toda decisión democrática, además de ser democrática, o sea respetuosa de los valores implícitos en las reglas técnicas de la democracia, será también una cierta y determinada decisión, inspirada por una cierta constelación de valores ulteriores (o, de manera más realista, por un conjunto de intereses): por ejemplo —para referirnos a la oposición que ha recorrido, de manera aguda o atenuada, la historia contemporánea— será una decisión de orientación liberal o socialista. La mejor decisión desde el punto de vista democrático, o sea la que respeta mejor las reglas del juego democrático, al ser considerada en su contenido, desde el punto de vista de otros valores, por ejemplo el de la justicia social, podrá no parecer la mejor, o ni siquiera, una buena decisión. Naturalmente, esta decisión deberá ser no sólo aceptada, sino reconocida en su valor propio si es cierto que la democracia es o contiene el valor primero e irrenunciable para los modernos y, por tanto, deberá ser respetada; pero no por ello llegará también a ser compartida por todos y desde todo punto de vista. Esto significa simplemente —pero hay que recordarlo porque tenemos tendencia a olvidarlo— que quienes luchan por una sociedad democrática y/o por una democracia mejor, si eventualmente logran tener un cierto éxito, no por ello pueden esperar el nacimiento de una sociedad mejor, en términos absolutos, instituciones sociales mejores, en todo sentido y para todos los puntos de vista: la sociedad tendrá aquellas instituciones y aquellos contenidos que el proceso democrático haya decidido. Sin embargo, si algo se puede desprender de la historia reciente, debemos decir que quienes luchan por una sociedad mejor, sin pasar por la democracia, logran una sociedad peor en absoluto, justamente porque está mutilada de aquello que hoy se reconoce como el valor primero e irrenunciable.

Pero el problema se complica y alcanza su punto crítico si estimulamos la duda

en el sentido de que no toda decisión democrática —no toda orientación o programa político surgidos del consenso democrático— contribuye a mejorar la calidad de la propia democracia, o sea a reforzar el carácter democrático del proceso (formal) de decisión colectiva, sino por el contrario, ciertas decisiones y orientaciones políticas pueden alejar a la democracia de sus raíces y fundamentos y reducirla a simple apariencia. Me limito a algunas hipótesis intuitivas y a algunas preguntas retóricas. Pensemos en una orientación política exitosa, legitimada por el más amplio respeto a los procedimientos democráticos correctos, que por ser contraria a políticas de justicia distributiva permite que subsistan, o incluso favorece, condiciones de pobreza y marginalidad social. En tal situación, no sólo resulta imposible que un individuo se forme una opinión política autónoma y crítica, sustrayéndose a la manipulación del consenso y al mercado de votos, sino que ni siquiera se puede pensar que tenga el menor interés en participar en el proceso democrático, si no es justamente para malbaratar inmediatamente su voto. En un caso como éste, ¿qué sentido tiene invocar el respeto a la voluntad y a la opinión de los ciudadanos, reivindicar la igual dignidad de cada individuo como decisor de su propio destino? Y si estas condiciones, aun cuando no reciban la atención que merecen, subsisten y se agravan en las mismas metrópolis occidentales de la democracia real, ¿qué podemos decir de la inmensa periferia del Tercer Mundo, ahí donde débiles democracias políticas intentan nacer o sobrevivir en medio de un océano de pobreza? ¿Cuánta pobreza puede soportar la democracia?

La misma cuestión tiene una cara, por decirlo así, opulenta. Hoy se ha vuelto imposible imaginar una democracia política no conjugada con una economía de mercado. Pero la preferencia por la democracia no debe en ningún caso confundirse con la preferencia por el mercado, a pesar del hecho de que la segunda ya es casi tan universal como la primera (o quizás más): porque sigue siendo difícil concebir una democracia sin límites al mer-

cado. Una sociedad completamente mercantilizada, en la cual se compran y se venden órganos del cuerpo humano así como votos y decisiones políticas, ¿podrá conservar algo más que una apariencia de democracia? ¿Cómo conservar íntegro aquello que se declara inalienable –o sea los derechos civiles y políticos, la dignidad del individuo– si la lógica del mercado penetra todo? Kant nos ha enseñado que la dignidad es la calidad de lo que no tiene precio, y que, por tanto, no se puede comprar ni vender. Pero ¿cómo sanar democráticamente a la democracia del mercado político, que parece ser su única encarnación?

### ¿Quién desea hoy el socialismo?

**P**ara concluir, es preciso regresar y buscar enmarcar los difíciles problemas de la democracia en el ámbito de los grandes cambios de nuestro tiempo. A cada nuevo giro los extraordinarios acontecimientos del bienio 89-91 sorprendieron y maravillaron a todos los observadores; y ello hace pensar que Hegel tenía razón: la filosofía llega a reflexionar sobre la escena del mundo cuando sus desti-



nos ya se cumplieron. Frente a la revolución democrática de Europa oriental, así como frente al final del comunismo y a los inquietantes procesos degenerativos de la (des)unión (post) soviética, todos fuimos, en cada ocasión, como el búho de Minerva que inicia su vuelo al atardecer. (Conozco un filósofo político que desde hace dos años intenta escribir un ensayo para contrastar los resultados de sus investigaciones teóricas con los acontecimientos cósmico-históricos que estamos presenciando: cada vez que le parece haber producido una versión satisfactoria encuentra que sus reflexiones fueron superadas por la historia). Pero aun si Hegel tenía razón, diciendo que el filósofo no es capaz de hacer profecías, la tentación de hacer previsiones es demasiado fuerte. Y con mucha frecuencia las previsiones no son sino proyecciones de nuestros deseos y de nuestras esperanzas. Así, basándose en la consideración de que toda nueva oportunidad de democracia mejor, frente el primer tiempo del gran cambio, algunos de nosotros habíamos esperado y osado prever que la oportunidad de las elecciones democráticas en el Este europeo podría haber sido aprovechada para hacer nacer nuevas identidades políticas, para comenzar a elaborar ideas y programas originales, para poner en marcha no sólo la liquidación del socialismo real sino también un balance crítico

delo contrapuesto, o sea de la democracia real: en suma, para iniciar la construcción de una sociedad democrática menos degenerada que las occidentales. O incluso para poner en marcha una forma de transición hasta ahora inédita: la transición dentro de las formas de una democracia extensa y radical, del socialismo real hacia un liberal socialismo ideal, o sea hacia una superación de la contradicción fundamental de la historia contemporánea. Los contenidos del debate público y luego los resultados de las elecciones en Europa oriental han terminado pocos meses después con todas las ilusiones. Nos habíamos equivocado una vez más: la caída de los partidos comunistas estaba prevista, pero no la grave derrota de los partidos de la izquierda democrática de inspiración liberal socialista. La orientación electoral no dejaba y no deja dudas: la gente quiere sobre todo el *super-marco* y el *supermarket* (y esta es su gran ilusión ahora). Razonando *a posteriori* también este resultado era previsible: lo que había perdido credibilidad, quizás de manera irremediable, era el paradigma socialista, o incluso la idea misma de socialismo, de cualquier manera redefinida y representada. Al final del conocido ensayo dedicado a Bobbio y al liberal socialismo, Perry Anderson planteaba una pregunta retórica: «¿Quién podría desear un socialismo liberal?». Pero hoy, pregunto yo a mi vez, ¿quién desea el socialismo? ¿cuántos lo quieren? y ¿dónde en el mundo? Recientemente Bobbio ha señalado que ha entrado en crisis, en la práctica y en las convicciones difusas, no sólo el colectivismo, sino toda forma de estatalismo y de dirigismo, que para bien y para mal han caracterizado toda la historia del socialismo. Por otra parte, desde el punto de vista doctrinario, entre socialismo y comunismo en el origen de su divorcio, la diferencia era sobre todo de estrategia –reforma o revolución– no de proyecto político, no de modelo de sociedad al cual aspirar. Todo ello, quizás, debería inducir a repensar de manera radical la idea de socialismo –y con ella el posible connubio ideal liberal-socia-

lista–, no ya a lo largo de las vías clásicas de la socialización de la propiedad o de la distribución de los recursos, sino más bien hacia la socialización y distribución del poder de decisión y de control. O sea, en la dirección de la democracia radical. Es cierto que, junto con el socialismo, en el desmoronamiento que se ha convertido en fracaso irrefrenable después de agosto del 91, corre el riesgo de perder credibilidad y reconocibilidad toda categoría de identificación política. ¿Quién es demócrata, quién es de izquierda, en la gran confusión postcomunista?

De cualquier modo, si la catástrofe del comunismo histórico es irreversible, ¿significa esto, tal vez, que el único contenido de la democracia formal no podrá ser en el futuro otro que la sociedad (casi) totalmente mercantilizada? Y, en este caso, ¿la izquierda democrática, problemáticamente orientada hacia una síntesis liberal socialista, está destinada a morir, o a lo más a desempeñar un papel correctivo, cada vez más marginal, y en definitiva, patético? Puede ser. Después de que estalló un modelo prescriptivo de sociedad, después de que entró en crisis un cierto diseño de instituciones sociales fundamentales, después de que perdió credibilidad el paradigma marxista para la interpretación de la sociedad y de la historia, si en manos de la izquierda sólo quedan los puros ideales, entonces de verdad puede retirarse a la vida privada: para la apelación a los valores –igualdad, solidaridad, justicia social–, quizás ya tenemos al Papa. Si una izquierda política no sólo privada puede renacer, su tarea es la de volver a interrogarse sobre los grandes males sociales que no logró curar, por un lado, y, por otro, sobre los posibles modos de traducir los dos valores guía de la modernidad, igualdad y libertad, en su permanente tensión, en un proyecto completamente nuevo: un nuevo diseño de las instituciones fundamentales de la sociedad con vistas a la emancipación humana.

Si lo lográsemos al menos en parte, después de haber aprendido la lección tal vez amarga de la democracia, después de haber absorbido sus desilusiones, esperaremos luego serenamente nuevas réplicas de la historia.

Cándido Grybowski<sup>1</sup>  
Director de Políticas del Instituto Brasileño de Análisis  
Económico y Social, IBASE.

# La democratización en América Latina Presión política, movilización social y lobbying

Cándido Grybowski



## I. Construyendo la temática

Legir las estrategias de presión política como tema de análisis es privilegiar un conjunto específico de formas de intervención en las relaciones, tensiones y luchas políticas, en las distintas coyunturas históricas de una determinada sociedad. Es buscar entender cómo los intereses y la voluntad política de distintos actores sociales, al moverse en un determinado momento, inciden en la correlación de fuerzas entre ellos y se materializan en el poder estatal: leyes, normas, instituciones y políticas. Como lucha política, las formas de presión-des-

<sup>1</sup> El presente documento fue presentado por el autor al Taller de experiencias en apoyo a procesos de democratización en América Latina convocado por la Asociación Protestante de Cooperación para el Desarrollo, EZE, de la República Federal de Alemania y coordinado por la corporación Viva la Ciudadanía. La Revista Foro agradece la autorización de ambas entidades para su publicación. El texto está levemente resumido.

de las más abiertas, como movimientos y campañas, hasta las más cerradas, en el cuerpo a cuerpo de los gabinetes del poder— tienen como objeto avanzar o bloquear y paralizar procesos políticos en una determinada institucionalidad.

Nuestro tema no es la presión política en su generalidad formal, sino aquella que se da en un contexto muy delimitado –los recientes procesos de democratización en América Latina— y con una intencionalidad –aquella que a través de la educación y práctica de la ciudadanía, de la organización civil y popular estimula la participación democrática y tiene por objetivo dar más poder a los sectores dominados y excluidos. Estando así delimitado el tema adquiere concreción política e histórica, pero está lejos de facilitar la tarea analítica. En fin de cuentas, la presión política de los sectores democráticos y populares, buscando mayor ciudadanía, estimula la oposición, la contrapresión, la reacción y la capacidad de articulación e intervención de otras fuerzas, con otros intereses. Todo ello en una realidad sociocultural, estatal y económica determinada, con sus estructuras y procesos, que extrapolan las voluntades e intencionalidades de cada actor en particular.

Además de contextualizar y colocarse en la perspectiva de los dominados y excluidos, de las fuerzas organizadas que los representan y de los actores sociales distintos (iglesias, organizaciones profesionales, ONGs, medios de comunicación, etc.), que los apoyan y se pueden aliar con ellos en la promoción de la ciudadanía, la construcción de la temática propuesta debe considerar, al menos, otros dos presupuestos fundamentales:

### **1. La cuestión democrática en sí misma**

**L**a democracia, como fenómeno político e histórico, comporta como mínimo tres dimensiones articuladas:

### **El ideal democrático**

**L**a democracia como valor, como proyecto, de, sociedad, como intencionalidad, combina utopía con historia y deseo con posibilidad. Se gestó a lo largo de la historia de la humanidad, en la lucha. Como proyecto, el ideal democrático es apropiado y renovado a cada momento, en cada situación, por distintos actores sociales. Es, en sí mismo, fuente de disputas, de tensión. En el centro, valores y propuestas alrededor de las cuestiones de libertad, igualdad, diversidad, solidaridad y participación.

### **La institucionalidad democrática existente**

**S**on las reglas e instituciones que reglamentan la disputa democrática. Están formadas por la constitución y las leyes que enmarcan la lucha política en una democracia. Ellas expresan la correlación de fuerzas existente. Contemplan derechos conquistados y responsabilidades en su implementación, así como las normas de su preservación o cambio, reactualizando permanentemente la institucionalidad democrática. En una coyuntura, para una determinada sociedad, la institucionalidad es un dato, un punto de partida de la lucha democrática. En el origen, una ruptura institucional, por vía revolucionaria o pacífica. El paso de un orden autoritario-militar hacia un orden democrático, en los años 80, en la mayoría de los países latinoamericanos, marca la instauración de la institucionalidad democrática. El hecho es que en sí misma, la institucionalidad dada es un poderoso condicionante del juego democrático y, por tanto, de la lucha por un ideal democrático.

### **El proceso de democratización**

**L**a disputa por un ideal democrático, en el cuadro de una determinada institucionalidad, genera una es-

tructura de relaciones sociales y un proceso histórico concreto: la democracia realmente existente. Se trata de una síntesis compleja –un “bloque histórico” en la expresión de Gramsci– que combina contradictoriamente voluntades opuestas, en lucha con las condiciones objetivas de su existencia. El resultado no es necesariamente la radicalización de la democracia, la plenitud de la ciudadanía, históricamente posible. Es un proceso que se caracteriza por avances y retrocesos, por ganancias y pérdidas. Es un proceso inestable, de cambios. La permanente inestabilidad, fruto de la lucha institucionalizada, da flexibilidad y fuerza a la democracia. Transforma la lucha de clases en fuerza constructiva y renovadora de estructuras y relaciones, de actores y procesos, de sociedades enteras.

### **2. El carácter de la lucha democrática**

**E**ste es otro presupuesto fundamental para tenerse en cuenta en el análisis de las formas de presión política en una democracia. Aquí también, se deben considerar algunos aspectos articulados entre sí, calificadores de este tipo de lucha política.

### **El reconocimiento de los adversarios**

**L**o que diferencia la lucha democrática de las otras formas de lucha política es que ella no implica la destrucción o eliminación de los oponentes derrotados. Ella reconoce a los adversarios y busca una solución de compromiso con ellos, aunque ello no necesariamente implique su transformación radical. La lucha democrática intenta sacar partido de su propia regulación, del establecimiento y reconocimiento de sus condicionantes, lo que le da una virtud adicional que no estaría presente en la simple victoria total de uno de los dos bandos contendores.

## La disputa permanente

**A**l fijar reglas del juego democrático se institucionaliza la lucha política. Las elecciones libres periódicas, en todos los niveles, y la institución de la representación política elegida constituyen instrumentos básicos de la democracia institucional. La igualdad del voto es un principio fundante del ideal democrático. En él reside la fuerza de la ciudadanía, con su poder constituyente. Sin embargo, las formas concretas del ejercicio del voto varían enormemente de un contexto a otro, de una sociedad a la otra. Por sí solos, pueden calificar el proceso democrático y la democracia realmente existente. El voto y las elecciones son expresiones y en sí mismas, focos permanentes de lucha. El problema se agrava en la medida que la institucionalidad crea un foso entre el elector y el elegido, entre los ciudadanos y sus representantes. La esencia de la democracia es la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, decidiendo todo ellos mismos, sin intermediarios. En nuestras sociedades complejas esto parece imposible.

Sin embargo, no lo es, siempre que el ejercicio directo de la democracia sea una posibilidad permanentemente activada. La democracia directa es la madre de la democracia representativa y no a la inversa. ¿Cómo combinarlas o, independientemente de la voluntad de los actores políticos institucionalizados –a estos no les agrada estar amenazados por el ejercicio directo permanente de la democracia–, cómo en la práctica histórica se articulan democracia directa y democracia representativa? Esta es una cuestión teórico-política central, a partir de la propia experiencia latinoamericana reciente. Por ahora es fundamental retener el hecho de que la presión política, particularmente las distintas formas de movilización social, son formas de ejercicio directo de la democracia. Por tanto, la presión política es instrumento indispensable de la lucha

democrática. La representación política electa, sin la posibilidad de la permanente presión de las calles, puede formalizar y ritualizar la democracia, quitarle su esencia: la fuerza constructiva de la lucha.

## La disputa por la hegemonía y el ejercicio del poder

**L**a lucha democrática se materializa en dos campos interdependientes:

- a) Por un lado, la disputa por la hegemonía como confrontación de fuerzas sociales alrededor de valores, visiones, ideales, filosofías activas, propuestas y proyectos de sociedad y de modelos de su desarrollo. Se trata de la constitución de poderosos movimientos de opinión que orientan mentes, corazones y voluntades de fuerzas sociales distintas en bloques diferenciados pero articulados, con sus protagonistas y aliados. Hegemónico será el bloque capaz de fundar, justificar y legitimar su modo de ver como dominante y como base del ejercicio del poder en la confrontación con otro u otros bloques, en una determinada coyuntura. El campo privilegiado de la disputa por la hegemonía es la sociedad civil, pero ella atraviesa al Estado y a la economía misma. En resumen, en la disputa por la hegemonía, los miembros de una sociedad se transforman en ciudadanos, actores sociales plenos.

- b) Por otro lado, tenemos el ejercicio concreto del poder público estatal: legislativo, ejecutivo y judicial. Se trata de las luchas y tensiones por el uso de los recursos públicos, desde la coerción por la fuerza de la ley y de los tribunales, hasta la disposición y distribución de recursos económicos de la sociedad. El aparato estatal es el campo privilegiado de esta lucha, expresión en sí misma de la correlación de fuerzas y de las prácticas políticas dominantes. La disputa se da alrededor de las leyes y normas, alrededor de la aplicación de la justicia, alrededor de las políticas públicas. La cues-

tión central es el modo de regulación efectiva de los intereses y fuerzas presentes y se expresa en las condiciones históricas de gobernabilidad.

Hegemonía y poder son dos caras de una misma moneda. Ellas ponen de presente cómo se articula, en una coyuntura dada, la sociedad con el Estado. Los partidos y los bloques de partidos, no en su formalidad, sino como expresiones políticas históricas, condensan en sí y canalizan la lucha política como disputa por la hegemonía y por el poder en una sociedad. Ellos son manifestación política de la sociedad civil y, al mismo tiempo, manifestación política del poder.

En este punto es necesario retomar el hilo de la construcción de la temática. Estamos en América Latina de este final del siglo veinte, sometida a variados procesos de globalización económico-financiera, mas también globalización política y cultural de sus sociedades civiles y Estados. Al mismo tiempo, pese a las contradicciones y disimetrías, de la persistente desigualdad y de las vergonzosas exclusiones de todo orden, estamos inmersos en procesos reales de democratización. Existen –y no son tan pocos– los que creen y luchan por la democracia en América Latina. Y forzoso es reconocer que son un dato real que califica la lucha política en esta parte del mundo.

## Eje definidor de la cuestión democrática en América Latina

**A**ntes de avanzar, se hace necesario explicar más claramente la idea central que orienta el análisis y la propia estructuración de este documento de trabajo. El enfoque privilegia la cuestión de la exclusión social como la cuestión que atraviesa el conjunto de luchas en nuestros países y condiciona, tanto los lineamientos y propuestas de los distintos actores sociales, como el desarrollo de la sociedad civil, el control del Estado y la reestructuración de nuestras economías.

Ella –la exclusión social– cataliza los procesos de explotación, dominación y desigualdad y le da una mayor radicalidad y dramaticidad humana, rompiendo los lazos sociales básicos y alimentando el *apartheid* social y la violencia. La lucha por nuevas formas de integración, por la inclusión, es, debido a esto, el divisor de aguas en la realidad latinoamericana de hoy y la cuestión central del proceso de democratización.

Este enfoque nos lleva a ver la democracia, ella misma, como una propuesta de combate radical a la exclusión y a la promoción de la inclusión de todos por la vía de los derechos y de la participación ciudadana. Como proceso histórico efectivo, se evalúa la democratización en su capacidad de promover cambios culturales, económicos y de poder, para romper el ciclo vicioso de la exclusión social y permitir la plena participación de todos. Por esto, el análisis no se limita ni prioriza la capacidad de lucha de cada actor o bloque de actores en la defensa de sus intereses. Por el contrario, se trata de observar cómo ellos se posicionan ante la exclusión social y cómo la incorporan en sus estrategias. En este sentido, el hilo conductor es evaluar cómo en la lucha democrática de nuestras países, se gestan las bases políticas para la construcción de una nueva solidaridad. Nuevamente, por las razones ya indicadas, la primera referencia es Brasil<sup>2</sup>.

Aquí cabe preguntar: ¿Cuál es la posibilidad de los dominados, marginados y excluidos? Qué significa y qué cambia con su reinserción por la vía política, por la lucha democrática? La persistente lógica del apartheid social, de la criminalidad y de la violencia no

ponen en jaque la también tercera lógica de la democratización que nace de la reinención y reconstitución de sociedades civiles en América Latina? ¿El apoyo a las luchas de los desheredados tiene algún impacto?

Particularmente, interesa ver aquí las formas de presión política. Para su análisis, como formas de ampliación de los derechos y de la participación

<sup>2</sup> El autor advierte que se privilegió para el análisis la experiencia de Brasil no por ninguna valoración *a priori* sino porque el autor no posee un conocimiento sistematizado de la experiencia de otros países latinoamericanos y, en segundo lugar, las reflexiones tienen muy en cuenta la experiencia de base, en la que el propio autor ha tomado parte. Esta realidad limita, además, el alcance teórico general del documento.



ciudadana de marginados y excluidos, se considera la cuestión democrática como una condición estratégica básica. Se privilegian las luchas democráticas en que se insertan tales grupos, las condiciones materiales e históricas de sus luchas y sus impactos. El desarrollo salvaje y excluyente de América Latina se toma como un dato, que no corresponde profundizar aquí. Del mismo modo, tomamos como un dato la constitución en sí de los marginados y excluidos en actores sociales. Este análisis está limitado a considerar cómo la politización de lo cotidiano de la pobreza, marginamiento y exclusión se relaciona con la construcción social de derechos y su transformación en tareas de ciudadanía, se expresa en la disputa por la hegemonía y en el ejercicio de poder en nuestras sociedades hoy.

En síntesis, se quiere ver lo que la emergencia de los “de abajo” representa como potencialidades y límites para una efectiva democratización en el terreno político. ¿Cómo este dato –en sí mismo de la mayor importancia– incide en la forma de la lucha democrática, genera nuevas formas de democracia directa y se articula con las formas de democracia representativa? ¿Cómo se da el juego de presiones y contrapresiones? ¿Qué trabas surgen y qué nuevas cuestiones es necesario enfrentar?

Para concluir esta parte introductoria es necesario tener presente que la idea de presión política es una denominación genérica para abordar el análisis del clima de tensionamiento de actores e instituciones y la exacerbación de las relaciones y luchas en la arena política. Movilización social y lobbying se consideran aquí como formas bastante diversas, pero articuladas, de práctica de la presión política. Lo que se pretende hacer es el análisis político de las distintas formas de movilización social y *lobbying*, como prácticas concretas de presión política democrática de los sectores dominados y excluidos, a partir de la historia

reciente en Brasil y América Latina. Las categorías analíticas arriba desarrolladas constituyen los instrumentos de trabajo. Ellas tienen esta cualidad porque son, por encima de todo, instrumentos de la propia acción política en que nosotros mismos estamos involucrados.

## II. Haciendo y aprendiendo a hacer política

**E**sta parte tiene como objeto desarrollar el análisis de cómo se forja y se ejerce la capacidad de presión política del conjunto de actores que luchan por una radicalización de la democracia. O, más concretamente, vamos a intentar examinar nuestra aventura particular y colectiva, de apoyar y participar en luchas que, creemos, son las fuerzas de inducción de la democracia sustantiva: las luchas por la radicalización de los derechos y de la participación ciudadana.

Sin embargo, el centro de atención son las potencialidades y las limitaciones internas de las distintas formas de lucha y acción política. Se dirige una mirada política, sin duda, hacia las bases y las condiciones de emergencia y renovación de la presión popular democrática en la América Latina actual. Pero la preocupación está orientada hacia los aspectos metodológicos y educativos, dejando a la parte siguiente la dimensión más histórico-política de los cambios e impases del propio proceso de democratización.

Por tanto, la primera atención es sobre el modo como los temas y actores sociales de los sectores dominados y excluidos de América Latina se han transformado en hechos políticos nuevos, se han vuelto cuestiones para el conjunto, han entrado en la agenda política de nuestras sociedades. Se trata de determinar las formas como esto sucedió y la presión política que generó. No cabe aquí un mapeo de esas formas, a pesar de su riqueza y diver-

sidad, entre otras razones por la falta de trabajos sistemáticos comparativos. El objetivo es calificarlas políticamente, a partir de algunos ejemplos y casos.

No está demás recordar que las luchas concretas son procesos históricos muy determinados. Así como nacen, en cualquier momento pueden morir y desaparecer. Pueden simplemente no seguir adelante o, después de una aparición, debilitarse y estancarse. Pueden siempre e inesperadamente renacer, con nuevo vigor. Pueden aún transformarse en otro tipo de lucha. La cuestión relevante, en nuestro caso, es el significado e impacto de su existencia para la ampliación de la participación de dominados y excluidos y para la democratización de la sociedad. Pero también es importante tener presente que los cambios coyunturales, muchas veces por razones extrañas a la lucha en cuestión, por cambiar las circunstancias, pueden modificar mucho el significado y el impacto político de una misma lucha.

La práctica social es una combinación de formas de presión política. Pero existen especificidades que importa destacar, para los fines de este documento. Partiendo de los dos grandes grupos –movilización y lobbying– vamos a buscar lo que en la práctica ha demostrado ser más relevante.

### Movilización social

**E**n la mayoría de nuestros países es imposible entender los caminos de la democratización sin considerar la intensa movilización social de las masas pobres de los grandes conglomerados urbanos, de obreros, de campesinos e indígenas, de sectores de clases medias. Contradicciones y luchas que han involucrado y han sido protagonizadas por distintos grupos de excluidos, marginados y dominados, acabaron por tener consecuencias sobre toda la sociedad. La emergencia

de las sociedades civiles, impulsadas por ese despertar de la ciudadanía, es uno de los trazos más visibles del proceso de democratización. En este punto, quizás el caso brasileño sea realmente el más ejemplar. Pero la cuestión está presente en todos los países.

Dicho esto, forzoso es reconocer que la construcción de sociedades civiles y el desarrollo de estrategias de movilizaciones populares y democráticas se han revelado como procesos complejos, discontinuos, penetrados de tensiones y constantemente amenazados. No sólo ni principalmente por las fuerzas articuladas alrededor del poder estatal. Existen herencias culturales seculares, modos de ver y actuar, relaciones autoritarias, de servilismo y clientela, en el corazón mismo de nuestras sociedades, que no cambian fácilmente. O, lo que es aún peor, existen otras poderosas lógicas activas distintas a la participación popular y democrática y a la solidaridad. En verdad, cuando no prevalece la sumisión y la indiferencia ante la propia situación la rebeldía social puede ser canalizada simplemente a una lógica de violencia y crimen. Esta lógica impide la formación de la sociedad civil, de la ciudadanía activa y de valores agregados del conjunto. Finalmente, el clima cultural donde intenta florecer la democracia contiene lógicas que constituyen una real y permanente amenaza de implosión pura y simple de nuestras sociedades.

Las formas de movilización social en este contexto contribuyen a la democratización, en la medida que

son, antes que todo, formas prácticas de construcción de una cultura democrática. Cultura activa, de aprendizaje en la práctica. Es autoafirmación social, de construcción de derechos de ciudadanía, de conquista y ampliación del espacio público, por la propia participación. En la medida en que las distintas formas de movilización social cambian la cultura y contribuyen a crear una nueva están también siendo formas de presión política. En la perspectiva aquí asumida sería un error de enfoque observar las movilizaciones sociales de dominados y excluidos a partir de o exclusivamente desde el poder estatal. Las movilizaciones nacen en el terreno del cuestionamiento a la hegemonía que legitima el *statu quo*.

### Movimientos sociales

**E**ste análisis empieza por los movimientos sociales, pues ellos se han revelado como fermento de transformación político-cultural de los grupos involucrados y, al mismo tiempo, se

han constituido en actores indispensables de la democratización latinoamericana. Aquí cabe reconocer y valorar la visión estratégica, la decisión y el coraje de los que apoyaron este surgimiento y han asumido la defensa pública de sus demandas. Mirando con ojos de hoy, al apostar por los movimientos sociales, ONGs, Iglesias, educadores y activistas, agencias de cooperación internacional, entre otras, terminaron apoyando uno de los pilares más importantes de la construcción de la sociedad civil y de la democracia entre nosotros. El movimiento de volver a las "bases" para escucharlas y fortalecerlas, o sea, la opción de privilegiar la organización y la militancia cívica, en lugar de la conquista del Estado, contribuyó a producir una gran sacudida y renovación del propio pensamiento político de izquierda. En realidad, hasta aquí, el movimiento real ha sido más rico en la práctica que al nivel de las ideas que fuimos capaces de producir sobre él.

Los movimientos sociales, como lo anuncia su misma denominación, existen en la medida en que se mue-



ven. Su vida es la lucha, la acción siempre renovada, en busca de una finalidad. En esto reside también su potencial de presión política. Los movimientos terminan necesariamente cuando termina la causa que los mueve, o sea, cuando alcanzan parcial o totalmente su objetivo. Pero terminan también, cuando son incapaces de verse en el propio proceso de lucha. Derrotas, por sí solas, no eliminan movimientos. Las causas,—el problema aglutinador de un grupo social en movimiento—, pueden ser extremadamente variadas, desde cuestiones específicas y coyunturales, hasta cuestiones de orden estructural. Las posibilidades de duración del movimiento también dependen de este aspecto.

Pero un movimiento social, en último análisis, cuenta por su capacidad de lucha e intervención en las distintas coyunturas.

La existencia del problema común a un determinado grupo es condición indispensable para la existencia de un movimiento, pero incapaz de generarlo por sí solo. Es necesario que a este hecho se sume una voluntad colectiva para enfrentar el problema. La voluntad no existe, ella se construye. Ahí reside el potencial educativo del movimiento. Un grupo necesita desarrollar una percepción de su situación: una propuesta y una voluntad de engancharse en la lucha. Por ejemplo, la cuestión del acceso a la tierra afecta millones de indígenas y campesinos en nuestros países. Pero ella se vuelve una cuestión política en el sitio en donde grupos indígenas y campesinos se organizan y luchan por la tierra. La existencia del movimiento da otra dimensión al problema y lo politiza. Este es el sentido de movimientos como el de los recogedores de caucho, en la Amazonia brasileña y del MST- Movimiento de los sin tierra, hoy extendido en casi todo el país. Igualmente es este, incluso más universalista, el sentido del original movimiento “guerrillero” de Chiapas, en México. No es otro el significado de los “pobladores”

y “favelados” de las grandes ciudades de nuestros países, al reaccionar y luchar por un mínimo de dignidad. Esos excluidos por el modelo de desarrollo no aceptan su situación y luchan por su reinserción por la vía política, por la ciudadanía. ¿Lo han logrado? El grado de éxito de la luchas varía de país a país, pero el hecho es que la sociedad, las fuerzas políticas, los agentes de mercado ya no pueden ignorar su existencia.

La “crisis” de este o de aquel movimiento, o aún del conjunto de los movimientos sociales de un lugar, región o país, no debe inducirnos a ignorar su presencia y su importancia para la democracia. Más que el estado del movimiento, importa ver a la sociedad que reacciona, que está aprendiendo a reaccionar, a tomarse la tarea por sus propias manos. Sobre todo, si esto se refiere a los sectores tradicionalmente excluidos de la arena política.

Para los fines de este documento y de manera sintética, me limito a señalar algunas cuestiones que me parecen centrales. En primer lugar, en cuanto a las condiciones de constitución histórica de los movimientos sociales como tal. En segundo lugar, procuro verlos como fuerzas de presión política.

#### **a) Las bases de existencia de los movimientos sociales**

La síntesis que realiza un grupo social para dar origen a un movimiento combina el problema vivido —generado por las relaciones económicas, políticas y culturales donde se inserta— con la voluntad colectiva de enfrentarlo, y ello implica la creación y desarrollo de cuatro dimensiones interdependientes, como mínimo.

#### **Identidad**

Un movimiento nace en la medida que un grupo se constituye como un colectivo con identidad social propia ante los demás. Es una autoafirmación como actor social. Transforma su modo de ser y exis-

tir, en nombre colectivo. Este es un proceso que necesita ser constantemente renovado, en cada situación, con cada grupo en particular. Hay un gran cambio cultural y social cuando vivir en tugurios es, también, asumirse como “favelado”. Muchos no tienen una casa decente para vivir, pero forman un movimiento aquellos que desarrollan una identidad alrededor de la lucha por la casa, como los actuales “sin-techo” en Brasil. Aun un clásico movimiento social, como el movimiento obrero, depende, para existir en una determinada situación, de que grupos de trabajadores asalariados de las industrias allí existentes se identifiquen a sí mismos como obreros, piensen y actúen como tales. Desarrollar una identidad de “mujer trabajadora rural” es condición indispensable para un movimiento social específico de mujeres en el campo.

La identidad se forma en la lucha, oponiéndose y diferenciándose de los demás, muchas veces transformando en afirmación de identidad aquello que más falta. Uno de los ejemplos más radicales en este sentido es la identidad “sin-tierra” de los integrantes del MST, el principal movimiento de lucha por la tierra hoy, en Brasil. En el desarrollo de una identidad social, como base del movimiento, el grupo se adueña, a su modo, y genera nuevos derechos. La identidad social que se insinúa por el movimiento es así una expresión práctica de lucha por derechos. Por tanto, es el embrión de lucha por ciudadanía.

#### **Propuesta**

No existe movimiento sin objetivos por alcanzar, sin una pauta de reivindicaciones. Un movimiento social defiende, por encima de todo, sus intereses, las demandas de su base social. Viéndolo así, por definición, un movimiento social es corporativo. Y así debe ser. Su fuerza está en la capacidad de responder a los anhelos y aspiraciones directas e inmediatas de

sus participantes. Ser corporativo no deslegitima el movimiento, limita su alcance. Sin duda, en cada lucha en particular existe un elemento de universalidad. En la perspectiva en que trabajamos aquí buscamos exactamente mostrar cómo los movimientos sociales, al luchar por sus intereses inmediatos y específicos son, al mismo tiempo, fermentos de ciudadanía y democracia, algo que nos concierne a todos. Para simplificar, se puede decir que la contribución específica de los movimientos sociales reside en el hecho de hacer emerger lo particular y lo diverso en su plenitud humana, social, económica, política y cultural.

Identificar y construir el problema común vivido por el grupo y transformarlo en problema para los líderes o responsables en el señalamiento de soluciones da vida y rumbo al movimiento. La cohesión y fuerza del movimiento dependen mucho de la claridad de las reivindicaciones y proposiciones que lo mueven en cada momento de su existencia. La legitimidad de un movimiento concreto depende mucho de la legitimidad que otros movimientos y otros actores de la sociedad civil le confieren a sus propuestas.

### *Organización*

Los movimientos sociales son una escuela de organización social de los “desorganizados”. No existen condiciones de lucha por derechos, por reivindicaciones concretas, por propuestas que pueden cambiar o mejorar las condiciones de existencia de un grupo, si este grupo no se organiza mínimamente. No existe modelo de organización, pues esto también depende de las condiciones concretas en que vive el grupo. Las posibilidades de organización de un grupo

obrero que lucha por mejores condiciones de trabajo son radicalmente distintas de un grupo de mujeres de la periferia urbana, luchando por el derecho de salud para sí y para sus hijos. En ambos casos, sin embargo, se necesita reinventar un modo de organizarse, aún si existen ejemplos por imitar o lecciones para extraer de luchas pasadas del propio grupo o de otros.

Aquí es oportuno recordar el hecho de que pueden existir organizaciones sindicales, campesinas, indígenas, populares y, no obstante, no existir movimientos sociales correspondientes. Sabemos que en la experiencia latinoamericana, muchas de esas organizaciones pueden haber sido creadas desde “arriba hacia abajo”, en un esfuerzo de control social por el Estado, de políticos tradicionales, de liderazgos populistas. Pero existen aquellas organizaciones que han tenido en su origen importantes luchas, grandes movimientos sociales. Son las que han sobrevivido y constituyen un potencial real de los grupos en cuestión, a la espera de condiciones favorables para una nueva acción o movilización.

Una de las originalidades de los movimientos sociales es la práctica de la democracia directa. Esto les da una enorme fuerza. En la medida que se expanden y se hacen más complejos pasan a exigir mayor organización e internalizan entonces la tensión entre la base y los liderazgos representativos. En esto también, los movimientos son un laboratorio social.

### *Formas de lucha*

Los movimientos sociales deben desarrollar también sus estrategias especí-



ficas de lucha, desde la capacidad de bloquear la calle hasta la negociación y el repliegue. Saber cuándo, dónde y cómo intervenir es un aprendizaje que el grupo en movimiento adquiere luchando. La experiencia individual o colectiva de luchas pasadas termina fecundando el proceso de desarrollo de un movimiento.

Participar en movimientos sociales es, por esto, una rica experiencia e importante escuela de ciudadanía. Está claro que en el interior del movimiento también se reproducen prácticas que están lejos de conducir a un cambio cultural y político propicio a la democracia. La producción de un nuevo saber y la conciencia de la ciudadanía no son resultados necesarios de los movimientos sociales, apenas son una gran posibilidad. Movimientos sociales autoritarios y populistas son también muy frecuentes. Una cultura democrática participativa no se forma con un único movimiento histórico de la sociedad, y ni con un conjunto de ellos. Pero ellos, como parte de un amplio movimiento histórico de la sociedad terminan por ser actores fundamentales de la democracia. Del mismo modo, la democracia es fundamental para que ellos, los grupos sociales que los constituyen, tengan un clima político-cultural propicio a la participación.

#### b) Los movimientos como fuerzas de presión política

Un movimiento de un grupo social marginado es, en sí mismo, una gran hazaña. Nos guste o no, es un hecho político que altera el mapa de fuerzas, aun si se manifiesta a nivel local. El pasaje de un grupo social de la contingencia a la existencia cultural y política es uno de los caminos que conducen a la democracia sustantiva. No solamente el grupo cambia, sino también el mundo inmediato en el que el grupo se inserta.

Ahí está el poder de presión de los movimientos. Ellos nunca suceden

en el vacío. Aunque su acción no logre nada de lo que se propone, ya está siendo factor de cambio, por obligar a los demás actores a reaccionar ante su presencia. Muchas veces, en la lucha democrática, el primer resultado es crear poderosas fuerzas opositoras. Esto es verdadero, sin sombra de duda, para todos los movimientos sociales.

Vale la pena destacar algunos aspectos que definen las posibilidades y los límites de la presión política, propios de los movimientos sociales.

#### *Fragmentación y dispersión*

Con raras excepciones, los movimientos nacen fragmentados y dispersos. Por ejemplo, no es una abstracción llamada campesinado la que se rebela y lucha por reforma agraria. Las luchas de determinados grupos de campesinos e indígenas por la tierra son muy concretas, hasta sangrientas, en casi todos los países latinoamericanos. Desde ahí hasta formarse un movimiento de lucha por reforma agraria, el camino es largo y tortuoso, no siempre exitoso. Sin el gran movimiento unificador, el movimiento localizado, específico, ¿nada significa? Por el contrario, las luchas específicas son la precondición del movimiento más general. Las luchas específicas son las que movilizan grupos concretos, dan vida al movimiento. La articulación y unificación de luchas potencializa la capacidad de presión política, convierte las luchas específicas en expresión de lo general. No se trata de crear un movimiento homogéneo, sino unido en su diversidad.

Esta es una tensión interna permanente en los movimientos sociales. Algunos nunca van más allá de su especificidad. Su poder de presión depende de la importancia del problema que los mueve y no de la expansión social que pueden obtener. Para otros movimientos, parece no existir la especificidad y sí la adhesión a un movimiento mayor, como en el movimiento sindical obrero. De todos modos, en el jue-



go de presiones y contrapresiones en que se desarrollan, todos los movimientos tienden a superar su dispersión y fragmentación, uniéndose a sus iguales o semejantes, para lograr un mayor poder de intervención y presión política. Se forman asociaciones, federaciones, centrales y, como lo viene demostrando la experiencia latinoamericana, alianzas continentales.



### **Institucionalización**

Ningún movimiento logra estar siempre en acción, permanentemente movilizado. Aparentemente, el elemento sorpresa y la creación de hechos políticos nuevos parecen ser condiciones *sine qua non* de los movimientos sociales. Esto en parte es verdadero, pero no explica su "permanencia" y duración. Para que sea eficaz, cada nueva movilización exige mayor capa-

cidad organizativa del grupo. En realidad, el poder de presión de un movimiento aumenta si, paralelamente, se institucionaliza de algún modo, crea "trincheras", que le dan la base para aglutinarse, organizarse, rehacerse, prepararse, buscar alianzas y apoyos.

Los movimientos sociales tienden a ser semilleros de organizaciones de dominados y excluidos y, en este sentido, artífices de una institucionalidad importante para la democracia. Es la sociedad civil que se diversifica y se fortalece. En términos políticos, se definen más claramente interlocutores y negociadores. El riesgo es la pérdida de espontaneidad y creatividad del movimiento. Otro potencial foco de fragilidad del movimiento es que la lógica organizativa lleve a una excesiva autonomización de los líderes y a la centralización del movimiento.

### ***Los movimientos ante los bloques de fuerza en la coyuntura***

Ningún movimiento social ocurre en un vacío social, cultural o político. Por más aislado, localizado, frágil y fragmentado que sea forma parte de una situación dada, está inmerso en una correlación de fuerzas que define una coyuntura. Por esto, la presión política de los movimientos sociales no puede verse en términos estrechos y simplistas de causa-efecto. Ellos contribuyen a cualificar la situación dada y, en esta condición, suman en una determinada dirección, presionan hacia un lado en la correlación de fuerzas existente.

Este hecho no determina el peso relativo de la presión que el movimiento ejerce, pero define las condiciones en que la ejerce. Una misma forma de lucha puede presionar y provocar reacciones muy distintas. Por ejemplo, el surgimiento de huelgas en el corazón industrial del gran São Paulo, lideradas por Lula, en la segunda mitad de los años 70, fue una forma de presión política que amenazó al régimen militar existente y al bloque de fuerzas que lo apoyaba. Recibió una

respuesta equivalente, pero aglutinó alianzas y solidaridad.

La larga huelga de los petroleros vinculados a la CUT, en 1995, al comienzo del gobierno de F.H. Cardoso, en plena vigencia de la institucionalización democrática, no amenazó al régimen, pero recibió una dura respuesta como demostración de hegemonía y fuerza del bloque victorioso en las elecciones. Otro ejemplo es el de las ocupaciones de tierras promovidas por el MST - Movimiento Sin Tierra. En la segunda mitad de los 80, ya en plena democracia, por tanto, las ocupaciones fueron reprimidas a tiros por hacendados, con el apoyo de la policía y gran parte de la opinión pública. Hoy, las ocupaciones todavía son reprimidas a tiros y fácilmente la policía apoya a los hacendados, pero amplios sectores apoyan las acciones del movimiento, que es reconocido como interlocutor válido.

Una cuestión nueva que nace de allí es la tensión entre el movimiento, con sus demandas definidas y la lógica de la disputa por la hegemonía y el poder, en la sociedad que lo condiciona. El movimiento corre el riesgo de morir, si se vuelve una mera correa de transmisión de propuestas y demandas que ignoran la especificidad de los problemas y de la lucha que le da vida propia. Al mismo tiempo, gana en poder de presión si se articula y se alía a otras fuerzas y si participa plenamente en el juego democrático.

### **Campañas cívicas**

**E**l proceso de democratización de América Latina también ha sido empujado por megamovilizaciones sociales, que aquí denominamos campañas cívicas. Los ejemplos son muchos: Campaña Viva la Ciudadanía, en Colombia, Campaña del "No" a Pinochet, en Chile; "Directas-ya", Ética en la Política/Impeachment contra Collor y Acción de la Ciudadanía contra el Hambre y la Miseria, en Brasil;

una reciente campaña, que llevó al parlamento ecuatoriano a destituir el presidente electo; Campaña contra el TLC, en México. El levantamiento de las grandes campañas cívicas y un trabajo analítico comparándolas y mostrando sus especificidades, así como las lecciones por extraer en términos político-educativos, sería necesario y una forma de valorar la riqueza de la experiencia. Sin embargo, nuevamente aquí el análisis se limita a indicar algunos elementos, básicamente de campañas ocurridas en Brasil, para atender el propósito de este documento de trazar caminos de reflexión.

#### a) Las Campañas cívicas y la institucionalidad democrática

Las grandes campañas cívicas tienen una relación umbilical con la democracia en nuestros países. Antes de ser defensoras, las campañas asumieron un fundamental papel de constituyentes de la institucionalidad democrática. La reciente historia latinoamericana muestra que las campañas, como ejercicio directo de democracia, se desarrollaron aún antes de la conquista de regímenes plenamente democráticos. Ellas fueron, en ciertas ocasiones, fuerzas decisivas de la transición, como en Brasil y Chile. En Brasil, la difícil lucha por la amnistía, aún en los años 70, y sobre todo la campaña de las “Directas-ya”, en 1984, por la movilización de masa alcanzada, terminaron siendo acciones civiles fundamentales para desbloquear el paso hacia el régimen democrático. Por otra parte, cuando en 1991 y 1992 se instauró la corrupción en el centro del poder y se volvió amenaza a la propia institucionalidad, la campaña por la Etica en la Política, que se tomó las calles, fue capaz de invertir un cuadro parlamentario favorable al presidente Collor y llevarlo a la destitución legal.

#### b) Intervención de la ciudadanía en la correlación de fuerzas

Por definición, las campañas cívicas son formas de presión política

directa. Tiene como objetivo, exactamente, presionar, tensionar y desequilibrar la correlación de fuerzas existente para que un determinado cambio ocurra o para evitar algún riesgo mayor. En realidad, las elecciones periódicas en todos los niveles, los plebiscitos, los referendos y consultas populares son los instrumentos clásicos para medir fuerzas y romper impases en las democracias. Sin embargo, nosotros, somos democracias en construcción, donde los automatismos institucionales son fácilmente bloqueados por casuismos e intereses inmediatos del grupo en el control del poder estatal. Como ejemplo, basta ver el actual proceso de cambio constitucional en Brasil para permitir la reelección. En este contexto, la tensión entre “calle” y Estado (gobierno y parlamento), entre ciudadanos y representantes, puede irrumpir en cualquier momento. Además, a pesar de la visible politización de nuestras sociedades, con más y más sectores siendo involucrados en la cosa pública *res publica*, aumenta el descrédito con relación a políticos. Esto es, sin sombra de duda, un gran riesgo para los procesos democráticos en curso, pero también es en ellos que las campañas cívicas, de acción directa, encuentran condiciones para extenderse.

La intervención ciudadana a través de campañas, en sí misma, no rompe la institucionalidad existente. Actúa dentro de sus límites, estirando la cuerda hasta donde sea posible. Ahí reside su poder de bloqueador en el juego de presiones y contrapresiones donde se hace la política. Normalmente, grandes cuestiones mueven las campañas cívicas, cuando pueden surgir impases: decisiones sobre reformas estructurales, cambios constitucionales, grandes acuerdos y proyectos. Nótese que muchas campañas en América Latina se realizaron alrededor del proceso constituyente, como Viva la

Ciudadanía, en Colombia, y las Enmiendas Populares en Brasil. Pero las campañas pueden desarrollarse con el objetivo de acumular fuerzas para introducir una gran propuesta en la agenda política. En el caso de la Acción de la Ciudadanía en Brasil, se montó una enorme campaña cívica para romper el ciclo vicioso de la indiferencia con relación a la creciente pobreza y hambre de millones de brasileños. Se trata de una campaña que cuestiona los valores y actitudes legitimadores de las prácticas de exclusión y, en este sentido, hace un llamado a la ciudadanía para que ejerza su papel inductor de nuevas prácticas, afectando en último análisis la correlación de fuerzas existente.

#### c) Las bases sociales de las campañas

Las campañas cívicas ganan fuerza en la medida exacta en que dejan de ser obra de un grupo social específico o de un sector muy estrecho. Cuanto más amplio sea el abanico de actores involucrados, mayor será el poder de presión política. El éxito de una campaña depende mucho de la capacidad de su núcleo animador central de transformar una determinada causa en causa que dice respecto a muchos. No se trata de obtener ganancias específicas inmediatas, políticas u otras, sino de luchar por algo más, un objetivo de la sociedad o un parámetro para la acción colectiva.

Aquí se destacan prioritariamente las campañas que tienen que ver con la democratización en nuestros países, en especial aquellas que fortalecen la presencia y la participación de dominados y excluidos. Evidentemente, las campañas se benefician de la red de movimientos y organizaciones sociales existentes. O sea, el dinamismo de la sociedad civil es una condición fundamental para campañas cívicas. La existencia de movimientos de excluidos y de organizaciones populares da

a estos grupos condiciones para su incorporación activa en estas campañas, como la campaña por las Enmiendas Populares en el proceso constituyente brasileño. En general, el centro animador de la campaña nace del núcleo más dinámico y organizado de la sociedad civil, con fuerte presencia de organizaciones profesionales. ONGs, sindicatos, intelectuales, artistas, liderazgos y organizaciones religiosas, medios de comunicación de masa. A este núcleo se agregan los movimientos y las organizaciones populares, con mayor o menor influen-

La intervención en campañas, su propia animación, se ha revelado un importante y exitoso campo de actuación de ONGs y organizaciones sociales y de Iglesias que han recibido apoyo de la cooperación internacional. A través de campañas se ha podido introducir mejor en la agenda política de la democratización, la cuestión de la vergonzosa desigualdad y de la inaceptable exclusión a las que se relegan millones. El no acceso a los derechos básicos de la ciudadanía es la cuestión central en la Acción de la Ciudadanía.

En este caso, la ampliación de la ciudadanía se ve, sobre todo, como obra cuya iniciativa debe partir

rio democrático ocupan un lugar central en la justificación de las campañas. Las campañas tienen como objetivo crear y son animadas por grandes consensos. Sin embargo, no es fácil construirlos. Además, por más amplio que sea el consenso alrededor de la propuesta, ella se formula en una arena de disputa por la hegemonía y de lucha por el poder estatal. Las campañas son formas de lucha democrática y de presión, en la medida que son una forma extra institucional de articulación de unas fuerzas contra otras. La concertación de propuestas, formuladas en términos claros, inequívocos y de fácil visualización constituyen la fuerza agregadora de las campañas. Una propuesta se vuelve campaña cívica cuando se forma en una especie de corriente de opinión, un eslabón difuso que une actores y acciones dis-

tintas, en diversos lugares y momentos. Crea un clima político y una enorme presión de la calle, tanto hacia adentro de las instituciones estatales,



cia, dependiendo de su propio compromiso y disposición a la lucha. En realidad, las campañas exitosas son coaliciones bastante amplias, involucrando hasta directamente a parlamentarios y gobernantes. Lo fundamental es que la campaña se mantenga en su epicentro cívico, de la sociedad civil, o sea, distinta de la correlación de fuerzas a nivel estatal.

de los propios ciudadanos, arrastrando con ellos al Estado y al mercado.

#### d) Las propuestas y capacidad movilizadora de las campañas

La fuerza de presión de las campañas se encuentra también en lo que logran expresar y transmitir en poder moral y fundamento ético de sus propuestas. Por esto, los valores y el idea-

como hacia los sectores y actores en el espacio público no estatal.

Las campañas funcionan como una especie de red de arrastre, buscando siempre nuevas adhesiones. Se crea una identidad política de la campaña, a través de lemas y símbolos, que aumentan su capacidad de presión. El desenlace de la lucha política que motivó la campaña es también, en gran

parte, el final de la propia campaña. Las campañas pueden fracasar o tener éxito, independientemente de la solución dada a la cuestión que las motivó. Lo importante en las campañas es si ellas lograron o no formar parte del proceso decisivo. El hecho de no obtener elecciones directas en 1984 no significa que la campaña de las “Directas-ya” no haya sido un enorme éxito. La Acción de la Ciudadanía no terminó con el hambre, pero cambió el modo cómo los distintos actores sociales y el poder estatal se posicionan con relación al problema de la miseria y el hambre.

### **Construcción de redes de la sociedad civil, foros, plataformas (*Networking*)**

**P**uede parecer extraño incluir entre las formas de movilización social la actividad de *networking* desarrollada por muchas entidades y organizaciones, en especial ONGs. Pero, dados los objetivos de este documento, es importante llamar la atención hacia algunos puntos referentes a este tipo de acción política. Ella tiene mucho que ver con la lucha democrática, esencialmente con la edificación de una hegemonía basada en la universalización de los derechos de la ciudadanía.

Construir redes de organizaciones y movimientos, formar y animar foros y plataformas es, como dice Gramsci, abrir “trincheras” en la sociedad. El carácter político-educativo de estas acciones es evidente. Sin embargo, ellas no son inmediatamente una intervención en las relaciones de fuerza y poder, como los movimientos sociales y las campañas cívicas. Desarrollar un trabajo de networking no es propiamente enganchar en movilizaciones sociales. Para seguir en la imagen militar, las trincheras tienen más que ver con una guerra de posiciones que de movimientos.

Sin embargo, nada más fundamental para el aumento de la capacidad de presión, que la existencia previa de redes, foros y plataformas de acción. En estas actividades, se articulan y se confrontan las distintas organizaciones de la sociedad civil entre sí y con movimiento, y campañas en curso en la sociedad. El intercambio de informaciones, análisis y experiencias, la identificación de políticas y acciones, el delineamiento de proyectos, la evaluación y escogencia de estrategias para hacer avanzar a la democracia, todo esto constituye la motivación básica en el origen de redes, foros y plataformas. Son espacios de concertación, de producción de consensos en la disputa por la hegemonía. En realidad, estamos aquí llamando la atención sobre la íntima relación entre fortalecimiento de las sociedades civiles que implican tales actividades y las posibilidades de movilización social e intervención en la correlación de fuerzas políticas, propiamente dichas. Lo importante es notar la tendencia de las redes en orientarse claramente, para influir la formulación de políticas, nacionales y en el plano global.

Las redes se han desarrollado mucho en América Latina. Predominan las redes temáticas, como la Red Bancos. Ellas tienden a globalizar, como la red DAW-Développement Alternatif With Women for a New Era y las redes de Derechos Humanos. Muchas redes se estructuran para poner al servicio de la democratización los recursos de comunicación electrónica, ampliando enormemente su alcance y las posibilidades de diálogo y concertación. Las redes se han revelado indispensables para una articulación previa y búsqueda de consensos, dando mayor poder de lobbying, particularmente en el ciclo de conferencias internacionales. En el interior de los países se multiplican las redes y foros, como el de la reforma agraria, presupuesto participativo, democratización de los gobiernos locales, medio ambiente y desarrollo, en el caso brasileño. Como

espacios de articulación de actores civiles de problematización y formulación de propuestas alrededor de las cuestiones más relevantes para el combate de la exclusión social, promoción de la ciudadanía y de la democracia, de construcción de agendas políticas concretas, estos espacios se han mostrado de extrema importancia. Importa darles más atención en las estrategias para la democratización.

Una experiencia relevante, que apunta en la misma dirección, es la representada por las conferencias, involucrando organizaciones civiles y estatales, pero con preocupación centrada en la construcción de consensos mínimos. En Brasil se ha desarrollado una serie de conferencias, por estímulo legal y, sobre todo, por determinación de algunos liderazgos civiles, que movilizaron un amplio conjunto de actores y promovieron debates desde los municipios, pasando por estados y regiones, hasta los encuentros nacionales. Así fue con las conferencias de salud y seguridad alimentaria y, en gran medida, con las conferencias de educación. Lo que produzcan las conferencias en términos de diagnósticos y propuestas termina fortaleciendo ciertas luchas que se desarrollan en la sociedad, con un claro impacto en el proceso político.

### **Debates públicos**

En términos muy genéricos, los debates públicos son denominados aquí las acciones de presión política a través de los medios de comunicación, de la mass media. Se trata de un trabajo esencialmente de comunicación, que reconoce el espacio de la comunicación de masas como estratégico en la disputa por la hegemonía en nuestras sociedades y, por tanto, fundamental para la democracia.

Hoy se vive en un clima de libertad de prensa en prácticamente toda América Latina. Sin embargo, estamos lejos de una sustantiva democratización de la comunicación. La monopolí-

zación y el dominio de los intereses privados en este campo público esencial, son avasalladores. La democratización de los medios y de su uso, son cruciales para la democracia latinoamericana.

No corresponde aquí analizar la complejidad del problema. Busco simplemente reconocer la disputa en términos de comunicación, teniendo como perspectiva la promoción de la ciudadanía de los dominados y excluidos. Es el esfuerzo de confrontar públicamente datos, informaciones y análisis sobre la propia sociedad, tanto sobre sus males, como sobre su creatividad y capacidad para desarrollar alternativas. Se trata, particularmente, de vehicular denuncias sobre violación de los derechos humanos y sobre límites creados, por gobernantes, empresas u otros grupos sociales, a la participación y al ejercicio de la ciudadanía. Se trata de descubrir lo que el bloque político intenta encubrir. Se trata de tomar posiciones públicamente, con relación a conflictos, debates y propuestas que se expresan en la arena estatal. En fin, en la realidad latinoamericana de este final de siglo se trata de participar activamente en el debate público alrededor de la "cuestión social" para la democracia, en el interior de los procesos de globalización de nuestro desarrollo. Confrontar el casi "pensamiento único" de la regulación mercantil de todos los problemas, derivado del recetario neoliberal, muy aceptado por la mayoría de nuestras élites dirigentes, parece una tarea hercúlea, pero es indispensable para el futuro de la democracia.

No estamos ante una movilización social en el sentido estricto de grupos en acción directa. Pero estamos ante una posibilidad de movilización de conciencias y voluntades, fomentando poderosos movimientos de opinión pública. Me refiero a la presión moral e intelectual que cuestiona la legitimidad de lo que está sucediendo. En eso la mass media es irreemplazable. Muchos de los que apoyan las organiza-



ciones populares, sindicatos y movimientos sociales y promueven la ciudadanía activa ya están direccionando parte de su trabajo político educativo hacia la comunicación de masas. Este es un aspecto positivo y promisorio en términos de la democracia sustantiva.

Los debates públicos, en el sentido definido aquí, pueden ser parte de campañas cívicas –como en la Acción de la Ciudadanía, en Brasil– o no. Lo cierto es que ellos implican condiciones propias. Existe la habilidad específica de la comunicación que se requiere y otra, la calidad de los "argumentos" utilizados. La información y el conocimiento son instrumentos de disputa por el poder. Pero necesitan ser bien producidos y bien divulgados.

Movilizar productores de conocimiento y comunicadores para crear modos de ver y analizar en la perspectiva de la radicalización democrática y, por tanto, que sean apropiados y usados por dominados y excluidos y por todos los que luchan por democracia, este es el reto.

### **Lobbying**

La presión política no se hace sólo con movilizaciones de calle, con articulación de organizaciones de la sociedad civil y con comunicación de masas. Ella puede dejar de ser ruidosa, puede tener muchas caras, venir apasionada, como es en la plaza y en la vida real, y adornarse, adquirir buenos modales, entrar puertas adentro en los palacios y sentarse en las mesas de negociación política. Ella se vuelve tarea de especialistas, gente preparada para producir *dossiers*, entender la jerga jurídica, habilitada para leer en las entrelíneas y capaz de argumentar, de proponer, de influir. Finalmente, gente que sabe claramente el interés que defiende, el objetivo por alcanzar y a quién recurrir. Son los grupos de lobby.

Como práctica de presión política palaciana, el lobbying es más utilizado por sectores de los grupos dominantes en defensa de sus intereses particulares. Preocupados con leyes, presupuestos públicos, programas y políticas que directamente se refieren a sus negocios, ellos contratan y mantienen a grupos de personas calificadas para intervenir y presionar junto a los parlamentarios y administradores públicos. Se trata de una presión cuerpo a cuerpo. Debido a este origen, el lobbying aún es visto por muchos como una especie de privatización de la política.

Con la democratización, particularmente durante los procesos de gestación de nuevas constituciones en varios países latinoamericanos, el lobbying fue siendo apropiado por representantes de movimientos, or-

ganizaciones populares, ONGs, organizaciones profesionales. Se pasó a explotar la apertura de las instancias del poder. No sólo ocupando las galerías y vibrando en las votaciones, sino también formulando propuestas, buscando adhesiones, opinando sobre enmiendas, etc. Las Enmiendas Populares, teniendo una campaña en la calle, fueron una oportunidad única también, para aprender a ejercer presión en los despachos de los diputados constituyentes y de sus asesores.

La idea de la lucha democrática, de la disputa por la hegemonía y por la gestión estatal, parece estar totalmente borrada en la práctica del lobbying. Pero en gran parte, ella es eso mismo, una negociación entre bastidores, un ejercicio de diplomacia. El lobbying es solamente una continuación de la lucha en los canales institucionales. Se trata de un ejercicio de vigilancia y cuestionamiento sobre los representantes electos o sobre los funcionarios que bajo su dirección, administran los bienes públicos. Reconocer la legitimidad del lobbying y practicarlo es reconocer el poder estatal legislativo, ejecutivo y judicial, en sus varios niveles, como un campo de fuerzas políticas en acción, como la institucionalización del conflicto. Las leyes y políticas son productos contradictorios del juego de presiones y contrapresiones. Hacer lobbying en la perspectiva de la radicalización democrática es apostar por la posibilidad de influir en decisiones que fortalezcan el proceso democrático, que el juego ya contiene en sí mismo, pero que necesita de un empujón adicional.

Para practicar el lobbying e influir entre bambalinas, las fuerzas democrático-populares necesitan desarrollar cuadros de asesores especializados. No hablamos aquí de los partidos y sus cuadros. Hablamos de cuadros independientes. En la experiencia brasileña, las grandes organizaciones sindicales y profesiona-

les, los movimientos sociales más estructurados como el MST, y, sobre todo, algunas ONGs han desarrollado cuadros capaces para la práctica del lobbying. Pero tenemos aún mucho que aprender en este campo.

De una manera muy sintética, a continuación se intenta caracterizar algunas formas o situaciones de lobbying y las enseñanzas que es posible extraer para la lucha democrática.

### **Presión de despachos**

**E**s la forma más clásica de lobbying. Su “locus” privilegiado es el Parlamento y las esferas ministeriales. Ahí se buscan resultados concretos, alrededor de objetivos bien definidos. Puede ser una ley específica, como la ley sobre la propiedad intelectual o sobre la función social de la propiedad de la tierra o aún la Ley Orgánica de Asistencia Social, para tomar ejemplos concretos en la lucha parlamentaria brasileña de los últimos años. Pueden ser cambios constitucionales de mayor peso, como el de la Previsión Social y de la Administración Pública, patrocinados por el gobierno F.H. Cardoso.

En los parlamentos es necesario conocer la materia, no sólo la propuesta de la ley, sino sus antecedentes, lo que tiene el objeto de regular o, cosa muy de moda hoy, flexibilizar (literalmente, qué derechos se quieren suprimir, de quién y para quién). Es necesario familiarizarse con el reglamento, las comisiones técnicas, los plazos. Es necesario tener el “mapa de la mina”, o sea, conocer la composición del parlamento de manera más precisa. No basta el tamaño y los componentes de las filas partidarias de bloques de partidos. Se necesita ir más allá, conocer parlamentarios que se guían por orientación ética más coherente, independientemente de partidos, que tienen mayor sensibilidad en la cuestión so-

cial, son más abiertos al diálogo, que tienen asesores más flexibles. Y es necesario saber negociar, entrar en el juego de ganancias y pérdidas, sin comprometer principios éticos y sin perder el rumbo de la lucha política, la opción básica por la radicalización democrática. Un dato importante es no ser un grupo clandestino de lobby. Hay que asumir su papel públicamente, no ocultar lo que defiende y negocia, en nombre de quién lo hace y consultar constantemente su base. En la experiencia brasileña, han sido muy valiosas las redes existentes y el papel desempeñado por el Inesc, como antena avanzada de la sociedad civil de lo que pasa en el congreso nacional, informando sobre las propuestas, de-

bates, posiciones en juego y votaciones. Probablemente, en términos muy concretos, la acción de lobbying en la perspectiva de la ciudadanía y de la mayor democracia haya obtenido poco junto al Congreso hasta aquí. Pero sin duda, está ayudando a desmitificarlo y, lo que es más importante, volverlo más transparente y democrático.

Los despachos ministeriales no son tan abiertos como los parlamentos. Las burocracias son más complejas y los que ocupan posición de decisión son mucho más protegidos, o mejor, más selectivos en la escogencia de sus interlocutores. En materia de lobbying, el ejecutivo tiende a ser un campo cultivado de los grupos "privados".

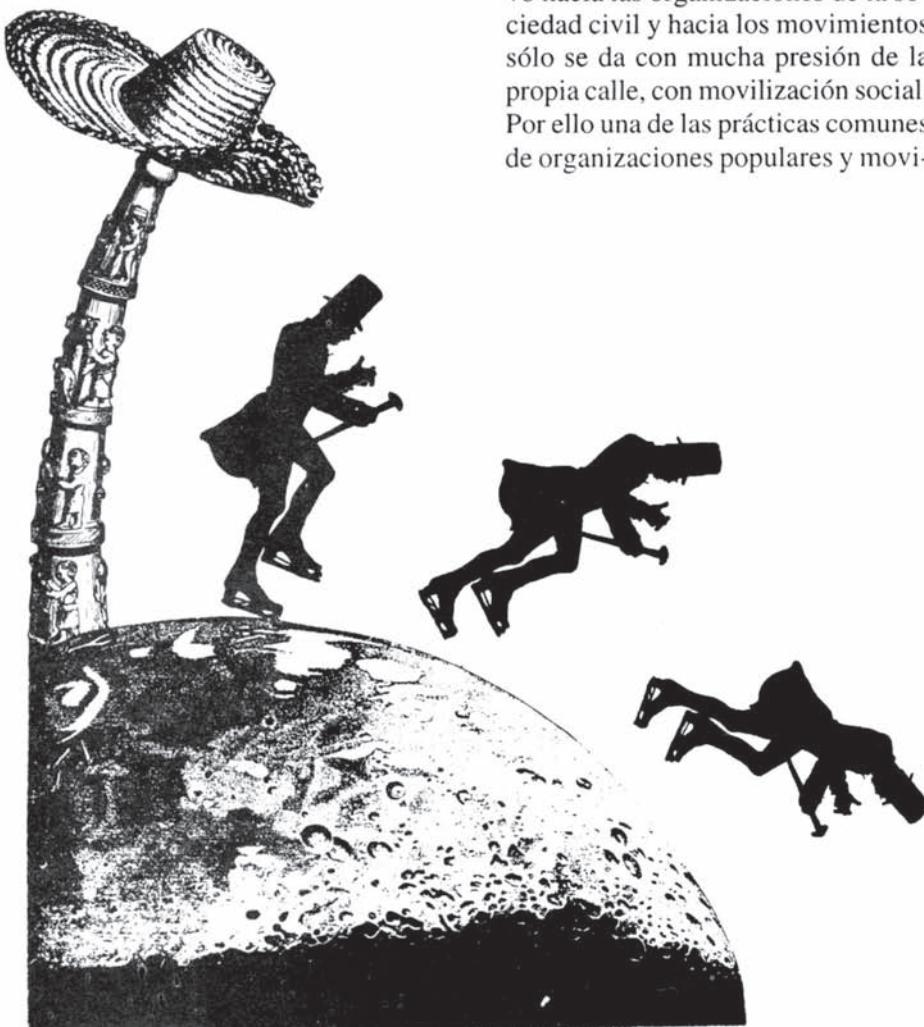
En Brasil, la apertura del ejecutivo hacia las organizaciones de la sociedad civil y hacia los movimientos sólo se da con mucha presión de la propia calle, con movilización social. Por ello una de las prácticas comunes de organizaciones populares y movi-

mientos sociales es simplemente ocupar oficinas públicas, como hacen los indígenas en la Funai, los sin-tierra en el Incra y sindicalizados rurales en las agencias del Banco del Brasil, secretarías y ministerios. Pero resta espacio para lobbying. Muchas veces, depende más de la apertura del titular del organismo y menos del aparato estatal en sí. Un ejemplo es la cuestión de los derechos humanos junto a organismos del Ministerio de Justicia en el gobierno actual.

La experiencia brasileña de lobbying más exitosa hasta aquí, en términos de ejecutivo, es en el sector donde exactamente predomina la diplomacia: Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto es particularmente verdadero en los procesos de negociación alrededor del ciclo de las grandes conferencias patrocinadas por la ONU. Pero inclusive este ministerio no reconoce ni escucha automáticamente a los representantes de ONGs, sindicatos y redes. Es necesaria mucha paciencia, presión y negociación para crear espacios de consulta y para que posiciones distintas de la oficial sean indicadas en los documentos y propuestas internacionales.

### Participación de comisiones y consejos paritarios

Una de las características de los procesos de democratización en América Latina fue la conquista de espacios institucionales de participación para organizaciones de la sociedad civil, tanto movimientos organizados, sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales, como iglesias, organizaciones profesionales, ONGs. Algunas tienen fuerza de ley, con derechos y obligaciones claramente definidos. Otras dependen de decisiones del propio ejecutivo, presionado o no por la sociedad. En todo caso, a través de comisiones y consejos de pares avanza la idea demo-



crática y democratizadora de la asociación y de la co-responsabilidad, tejiéndose innovadoras relaciones entre sociedad y Estado.

La experiencia es bastante nueva y poco analizada. Pero es un fecundo espacio de participación. Comienza a aparecer, al menos en Brasil, un cuestionamiento sobre función, poder y legitimidad de comisiones y consejos. Aquellos legalmente constituidos son motivo de ataque de los intereses pasados o limitados por su existencia, como en el caso del CNAS - Consejo Nacional de Asistencia Social y los consejos en el área de salud y derechos de niños y adolescentes. Se cuestiona sobre todo la representatividad de estas comisiones y consejos y la legitimidad de lo que proponen, ante quienes ocupan posiciones en la administración pública con un mandato conquistado por el voto. Las comisiones y consejos creados por decreto gubernamental son cuestionados por la no claridad en su composición (representatividad) y su falta de autonomía o poca incidencia en las políticas públicas, como en el caso del actual Consejo de la Comunidad Solidaria. Esta misma duda ha minado la actuación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, en el tiempo de Itamar Franco, a pesar de una mayor legitimidad junto a organizaciones de la sociedad civil. Necesitamos avanzar en este campo y luchar para no perder espacios conquistados.

Estamos aquí ante canales institucionales potencialmente democráticos, por donde pueden pasar reivindicacio-

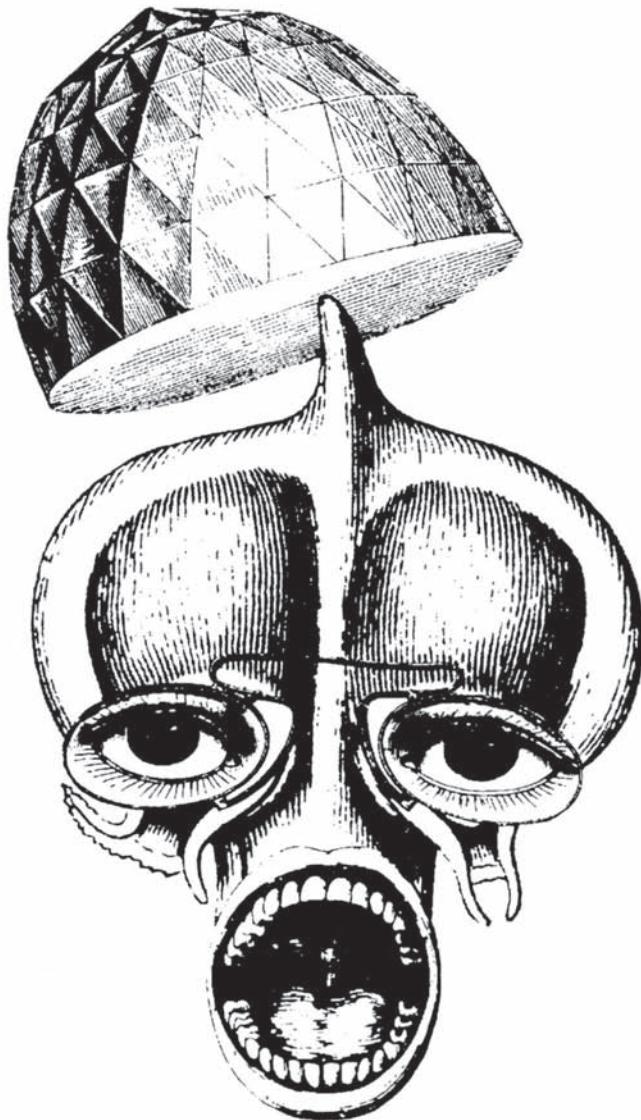
nes y propuestas. En un cierto sentido, las comisiones y consejos son más abiertos a la actuación de los lobbies. En la perspectiva nuestra, es preciso que las organizaciones se preparen mejor, creen asesorías especializadas y capaces para incidir en forma más eficaz. Pero junto a las comisiones y a los consejos, debido a la presencia de representantes del propio campo de las organizaciones populares y movimientos es posible ejercer una presión política para el monitoreo sistemático de políticas, evaluación y presentación de propuestas. Se puede incluso influir en la escogencia de los representantes más capacitados para tener asiento en ellos, evitando que el

clientelismo y el padrinazgo político los resalte para sí y las cosas sigan como están.

### Monitoreo independiente de políticas públicas

**E**l lobbying no necesita sentarse a la mesa de negociaciones o hacerse entre bambalinas para ser eficaz. Una práctica aún poco desarrollada por organizaciones de la sociedad civil en América Latina, pero con gran potencial de presión e impacto es el monitoreo sistemático de políticas y proyectos, en lo que contribuyen o no al combate de la pobreza, miseria y exclusión social y a la promoción de la ciudadanía y la democracia.

En un cierto sentido, aún es embrionaria la experiencia de "think-tank" independientes, no gubernamentales, con claro compromiso ético y democrático, acompañando gobiernos. En Brasil, la experiencia que Ibase e Inesc vienen acumulando en términos de presupuesto público va en este sentido. Es un trabajo que exige una combinación de investigación sistemática y conocimiento acumulado con sensibilidad política para las oportunidades que brinda la coyuntura en términos de poder intervenir en el debate público con datos e informaciones y presionar directamente a los que realmente deciden. Es necesario adquirir credibilidad en las dos puntas, en la sociedad y junto a las esferas de poder. Para esto, hay que saber, saber hacer el monitoreo (dominar los aspectos teóricos y metodológicos, además de legales y políticos involucrados) y saber actuar (crear instrumentos efí-



caces de divulgación, que ayuden a los negociadores y que presionen a los responsables).

Otra experiencia promisoria de monitoreo se está desarrollando por la Red Bancos, involucrando distintas ONGs de América Latina, USA y otros continentes a través del Sapri-Structural Adjustment Participatory Review Initiatives, proponiéndose realizar la evaluación, de manera independiente, sobre algunos programas concretos de ajuste estructural en los países en desarrollo. Una ex-

periencia que nació con la preocupación de monitorear los compromisos asumidos por los gobiernos en las conferencias internacionales, sobre todo en las conferencias de Desarrollo Social y la de Mujeres y Desarrollo es el Social Watch. Se trata de un esfuerzo de monitoreo que abarca varios países. En Brasil, un grupo de ONGs avanza en la apropiación de la metodología, buscando profundizar en el monitoreo de la actuación gubernamental alrededor de la cuestión social.



VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

**AVP** ASOCIACIÓN  
DE VIVIENDA

LA NATURALEZA  
NOS MUESTRA LA VÍA,  
TODOS NUESTROS PROYECTOS  
LO EXPRESAN.

Av. 39 No. 14 - 66 • Tels.: 285 2970 - 245 3382 - 287 2213  
Fax: 288 3281 • Santa Fe de Bogotá

**Eduardo Pizarro L.**  
Profesor del Instituto de Estudios Políticos  
y Relaciones Internacionales de la  
Universidad Nacional de Colombia

# Los obstáculos actuales para la consolidación democrática en América Latina

Eduardo Pizarro Leongómez

**E**n 1990 culminó en toda América Latina, con excepción de Cuba que vive un proceso político *sui generis*, la transición democrática en el continente. Si entendemos por esta noción el tránsito de un régimen autoritario a un régimen democrático, mediante el cual se instauran instituciones electivas más o menos libres y transparentes, nunca el continente había conocido una situación similar. A partir de esa fecha se inicia otro desafío para nuestros países y es el de la consolidación de esta todavía precaria institucionalidad democrática. Como subraya Juan Carlos Portantiero, “un tópico común de la literatura sociopolítica señala que hacia 1990 las transiciones sudamericanas habían superado su fase de máximo riesgo y alcanzado los umbrales de la consolidación, definida convencionalmente a partir del momento en que una sucesión presidencial normal tenía lugar”<sup>1</sup>. Es decir, que si los ochenta fueron los años de la transición, se espera que los noventa sean los de la consolidación<sup>2</sup>.

Es fundamental tomar en consideración para el análisis de la consolidación democrática de América Latina, como de otras naciones de Europa del Este, Asia y África, que ésta tiene lugar en el marco de un nuevo sistema internacional, el cual se halla igualmente en un complejo y, en ocasiones, conflictivo proceso de transformación a partir de 1989. Este cambio en los rasgos del orden mundial introduce dinámicas, desafíos y obstáculos inéditos para estas naciones, las

cuales deben afrontar de manera simultánea lo que se ha denominado la “doble transición”. Como sostiene Norbert Lechner, tanto en América Latina como en otras naciones del mundo, “tiene lugar un doble proceso de transición: transición hacia la democracia y transición hacia una economía de mercado”<sup>3</sup>. Se trata de una “relación problemática”, no sólo por las dificultades económicas y las precariedades institucionales que aún subsisten a lo largo del continente latinoamericano, sino por la ausencia de consenso sobre la compatibilidad que pueda existir entre la consolidación de los nuevos procesos democráticos y los modelos neoliberales en curso<sup>4</sup>. Como sostienen Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl, “en suma, las nociones de libertad económica que son promovidas actualmente por los modelos eco-



nómicos neoliberales no son sinónimo de libertad política, y pueden incluso impedirla<sup>5</sup>. Sin duda, nuestros países no pueden aislarse de las corrientes económicas mundiales. Pero, modelos económicos que ahonden las formas extremas de exclusión social, como las que persisten en América Latina, bloquean el pleno ejercicio de la ciudadanía y generan tensiones sociales potencialmente explosivas, las cuales pueden afectar una gestión democrática en nuestras sociedades.

Esta inquietud es particularmente pertinente si consideramos los grandes costos sociales, al menos a corto plazo, que ha tenido en América Latina la implantación de



programas de ajuste y de apertura económica. Estos fueron realizados, inicialmente, bajo los gobiernos autoritarios en Chile a partir de 1973, en Uruguay desde 1974 y en Argentina a partir de 1976<sup>6</sup>. El reto actual de América Latina es el de incorporar sus economías a las exigencias actuales del nuevo orden económico mundial, pero ya no es un contexto de eliminación o restricción de las libertades públicas como ocurrió bajo las dictaduras del Cono Sur, sino, por el contrario, en un marco democrático<sup>7</sup>.

Además de la "doble transición" que es común a casi todas nuestras naciones, en

<sup>1</sup> Juan Carlos Portantiero, "Las apuestas de la democracia en Sudamérica", en *Revista Foro*, No. 24, Bogotá, septiembre de 1994, pág. 40.

<sup>2</sup> En tres naciones de América Latina, más que de procesos de transición se trataba de procesos de democratización: México, República Dominicana y Colombia. En los dos primeros casos, se trataba de la transformación de sistemas de partido hegemónico hacia sistemas pluralistas y, en el segundo, la transformación de una "democracia restringida" hacia una democracia más abierta y participativa como se pretendió, hasta el momento sin éxito, con la nueva Constitución de 1991. La diferencia conceptual entre transición y democratización ha sido desarrollada por Manuel Antonio Garretón, en "Política, cultura y sociedad en la transición democrática", en *Nueva Sociedad*, No. 114, julio-agosto de 1991. En los casos de Costa Rica y Venezuela, la institucionalidad democrática se alcanzó de manera temprana en una y otra nación, a fines de los cuarenta o de los cincuenta respectivamente.

<sup>3</sup> Norbert Lechner, "El debate sobre Estado y mercado", en *Documentos de Trabajo. Flacso-Programa Chile*, No. 19, Santiago de Chile, marzo de 1992, pág. 1.

Norbert Kloten, "La democracia y la economía de mercado", en *Contribuciones para el debate*, No. 3, Ciedla, Buenos Aires, 1991.

<sup>5</sup> Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl, "What Democracy Is and Is Not", en *Journal of Democracy*, V. 2, No. 3, verano de 1991.

<sup>6</sup> Alejandro Foxley, *Experiencias neoliberales en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

<sup>7</sup> El desarrollo de modelos económicos alternativos, tales como el llamado "neoestructuralismo", así como el impacto mundial del viraje hacia la izquierda en Europa gracias a los triunfos del "Nuevo Laboralismo" de Tony Blair en Gran Bretaña y del Partido Socialista de Lionel Jospin en Francia son hechos alentadores.

aquellos países en los cuales se han vivido agudos conflictos armados recientes, tales como Guatemala, El Salvador y Nicaragua, o en donde éstos continúan latentes, tales como Colombia, se añade un dificultad adicional y es el de la incorporación de los actores armados al proceso político.

La década de los noventa se presenta, pues, como un momento crítico para el desarrollo social, económico y político de América Latina en su conjunto. En el presente ensayo nos vamos a limitar, sin embargo, al plano político y solo de manera tangencial analizaremos el contexto social en el cual se inscriben los cambios actuales. Nuestra hipótesis central es que el instrumento central para lograr la consolidación de los espacios democráticos, es decir, la política (concebida como el ámbito privilegiado de regulación y conducción de los procesos sociales), salvo en pocos casos como Chile y Uruguay, ha sido hondamente deficitaria. En tal contexto los graves desafíos que debía enfrentar el continente en esta etapa no han sido superados satisfactoriamente y, en muchos casos, incluso se han agigantado generando graves problemas de gobernabilidad democrática en casi toda el área. Por otra parte, dado el papel estratégico de la acción colectiva para afrontar los retos que enfrenta hoy América Latina, un déficit en este plano puede generar fenómenos tales como los liderazgos autoritarios que campean aquí y allá en muchas de nuestras naciones y que pueden ser la raíz de una nueva involución antidemocrática<sup>8</sup>.

## I. El cambio democrático: ¿hacia un destino incierto?

**S**amuel Huntington ha formulado algunas hipótesis buscando explicar el cambio democrático simultáneo que se produjo en más de treinta naciones de distintos continentes en todo el mundo<sup>9</sup>. En primer término, argumenta Huntington, la estanflación que soportó el mundo tras las dos crisis energéticas que se produjeron a partir de 1973, puso en cuestión la legitimidad de los regímenes autoritarios. Estos, fundados en una simple “legitimidad por los resultados” (es decir, la capacidad para producir resultados en el plano, tanto de la ley y

el orden, como del desarrollo económico) entraron en bancarrota como consecuencia de sus pobres resultados económicos. En segundo término, mediante una relectura de los esquemas de la modernización que han ligado desarrollo económico y desarrollo político, sostiene que las dos décadas anteriores a la crisis de los setenta habían creado las bases materiales (industrialización, urbanización, escolaridad, etc.), para la transición hacia la democracia. En tercer término, Huntington resalta el nuevo papel de la Iglesia católica que, tras un período de apoyo a regímenes autoritarios, cambia tras el Segundo Concilio Vaticano. Su activismo contra las dictaduras fue determinante en los cambios políticos que vivieron naciones como España y Portugal, en Filipinas (la única nación católica en Asia y la primera en democratizarse en el Este asiático), Polonia y Hungría (las dos naciones más católicas en la Europa del Este y vanguardias del cambio democrático en el antiguo campo socialista) y finalmente, como es obvio, en América Latina. En cuarto término, fue muy importante la presión internacional como, por ejemplo, la efectuada en el continente europeo bajo el impulso de la Comunidad Europea. Finalmente, fue decisivo el “efecto de demostración” que generaron los cambios políticos en algunas naciones claves, tales como España, Brasil o Filipinas, una especie de efecto dominó democratizador, gracias al cual se desarrolló una intensa discusión internacional con respecto al aprendizaje y al método para la construcción de instituciones democráticas.

Este proceso democratizador a nivel global no implica, sin embargo, que en todos

<sup>8</sup> Al respecto, Sergio Zermeño, *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin del siglo*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1996. Zermeño ha venido insistiendo en que, en el actual contexto de hondo desmantelamiento social y pauperización crecientes que atraviesa América Latina, más que actores colectivos organizados estamos *ad portas* de ver revivir los viejos liderazgos autoritarios, el “retorno del líder”.

<sup>9</sup> Samuel Huntington, “Democracia y reforma económica”, en *Ciencia política*, No. 31, Bogotá, 2o. trimestre de 1993, págs. 14 y 15. Igualmente, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1994.

los casos se logren consolidar las instituciones democráticas. Son previsibles, tanto avances como retrocesos de acuerdo con las diversas experiencias nacionales. Por ejemplo, se dispone de mejores recursos en los casos en que se trate de "recuperaciones" del entorno democrático tradicional en el cual ya existe una cultura arraigada (como en Chile o Uruguay), que en los casos en que estamos abocados a regímenes "fundacionales" en países de un largo historial autoritario (como en El Salvador o Guatemala).

Por esta razón, antes de continuar debemos formular una pregunta fundamental: ¿es viable la construcción de instituciones democráticas en nuestros países? Esta pregunta no es fortuita si recordamos que en América Latina "el patrón de cambios cíclicos de democracia a autoritarismo y de nuevo a la democracia ha sido regular y recurrente"<sup>10</sup>. Howard Wiarda hace énfasis en el carácter de nuestros sistemas democráticos inmersos en un cúmulo de problemas: subdesarrollo económico, pronunciadas diferencias de clase, instituciones políticas débiles, modalidades no democráticas en la cultura política, narcotráfico, instituciones armadas con altas y desafiantes prerrogativas, débiles organizaciones sociales, presiones internacionales y presencia de extremismos, tanto de

derecha como de izquierda. Sin embargo, añade, los enormes cambios que han ocurrido en las últimas décadas, tanto en América Latina como en el mundo, llevan a pensar que la actual ola de democratización continental tiene una mayor solidez que en el pasado. El fracaso de los intentos golpistas en Venezuela o el *impeachment* sin ruptura institucional a Collor de Melo en Brasil, han sido evidencias de una mayor consistencia de los sistemas representativos en el continente. Sin embargo, no todo es color de rosa.

En la introducción a su conocido texto sobre la transición política, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter afirman que ésta consiste en la transición de regímenes autoritarios hacia un "destino incierto". Incierto, pero, en todo caso, distinto. La experiencia reciente de los procesos de transición en todo el mundo muestra que estos pueden conducir ciertamente a la consolidación de una democracia política estable (Portugal, España, Grecia), pero también a una regression autoritaria (Perú), a una ruptura de la comunidad política (Yugoslavia) o, final-

<sup>10</sup> Howard Wiarda, "El avance de la democracia en América Latina", en *Ciencia política*, No. 26, enero-marzo de 1992, pág. 19.



mente, hacia una “simple confusión”, es decir, a la rotación en el poder de gobiernos sucesivos que fracasan en el establecimiento de soluciones permanentes para lograr una cierta institucionalidad política.

Al parecer el mayor riesgo que corre América Latina no es el de una regresión hacia regímenes autoritarios de corte militar, sino hacia la configuración de modelos democráticos de corte delegatario, como es el caso de Perú y Argentina actualmente, o hacia una institucionalización democrática muy precaria, como ocurre actualmente en países como Colombia o Venezuela<sup>11</sup>. Sin embargo, no todo el panorama es negativo: el éxito alcanzado, tanto en Chile como en Uruguay en sus respectivas “recuperaciones” democráticas, así como el acelerado aprendizaje de la participación pluralista en naciones con una extensa tradición autoritaria como Bolivia o El Salvador, son alentadores.

Creemos que la insistencia en el carácter “incierto” de la transición democrática no es irrelevante, dado que llama a adoptar una actitud vigilante con respecto al éxito de este proceso que constituye, a pesar de todas sus limitaciones, un enorme progreso con respecto a los regímenes dictatoriales anteriores. Pero, además, esta “tercera ola” democratizadora a nivel mundial ha permitido desarrollar los fundamentos de una “ingeniería institucional” que está coadyuvando a la tarea de los líderes y de las organizaciones para actuar con una brújula más fina y más firme en esta acelerada transformación institucional<sup>12</sup>.

El interés por los procesos de transición política se puso al orden del día en Europa durante los años setenta, dado que el ingreso de Portugal, España y Grecia al selecto grupo de las naciones democráticas condujo a una homogeneidad política en todo el occidente europeo. Por otra parte, el resurgimiento de instituciones democráticas en América Latina en los años ochenta, en un clima de profunda crisis económica que dificultaba su plena realización, colocó la problemática de la consolidación y la gobernabilidad democráticas como los ejes centrales de la reflexión política en esta región.

Durante varios lustros los estudiosos de los procesos políticos colocaron el acento en las llamadas “condiciones para la emergencia de los regímenes democráticos”. Para unos

se trataba del nivel de desarrollo económico (Seymour Martin Lipset, Gabriel Almond, W.W. Rostow), para otros, de la configuración de una cultura democrática (Richard Morse) o política (Eric Nordlinger). Sin embargo, la experiencia contemporánea colocó en entredicho la consistencia de estos supuestos requisitos. Así como no existe un antídoto infalible contra una eventual represión autoritaria en los países occidentales, tampoco existe una fatalidad antidemocrática en las naciones subdesarrolladas<sup>13</sup>. Aun cuando los supuestos prerrequisitos son importantes y no deben ser soslayados, su ausencia o precariedad tampoco debe conducir a la desesperanza. De hecho, en muchas experiencias contemporáneas, los supuestos requisitos han terminado siendo un resultado de regímenes civiles estables, dirigidos por élites fuertes y con un arraigado espíritu negociador como en Costa Rica<sup>14</sup>. En otras palabras, es viable diseñar proyectos nacionales y regionales para superar los enclaves autoritarios y las insuficiencias institucionales, es decir, para lograr éxitos palpables en la consolidación democrática de América Latina. Lo cual no disminuye el carácter de todas maneras contingente y abierto de la transición debido, no solo a los obstáculos de carácter histórico o estructural que aun subsisten, sino a simples errores de conducción política.

<sup>11</sup> La transición hacia la democracia se inició temprano en estas dos naciones: en 1958 se inició en Colombia la experiencia del Frente Nacional y el mismo año se firmó el Acuerdo de Punto Fijo en Venezuela. Tras una fase de institucionalidad democrática más abierta y participativa en Venezuela que en Colombia, ambos países están viviendo un período de serios desajustes institucionales.

<sup>12</sup> Cf., Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. Los debates sobre presidencialismo y parlamentarismo, sistemas electorales y partidos políticos, cultura democrática y participación, formas de representación democrática, gobernabilidad democrática, etc., son apenas algunos de los temas que hoy por hoy se encuentran en el núcleo de interés, tanto de analistas como de líderes políticos a nivel mundial.

<sup>13</sup> Alain Rouquié (ed.), *La démocratie ou l'apprentissage de la vertu*, París, Editiones A-M., Métalié, 1985.

<sup>14</sup> Francis Fukuyama, “El más frío de todos los monstruos fríos”, en *Revista Foro*, No. 18, Bogotá, septiembre de 1992.

En efecto, una de las características de los procesos de transición es la indefinición de las reglas de juego, no sólo por el flujo constante de estas reglas, sino por el propio conflicto que se teje en torno a su determinación. Los diversos actores luchan no sólo por la satisfacción de sus intereses inmediatos, sino también por la definición de reglas y procedimientos cuya configuración determinará a los ganadores y perdedores del futuro. "De hecho, estas nuevas reglas determinarán claramente cuáles son los recursos que pueden ser utilizados legítimamente en la arena política, así como a los actores a los que les será permitido participar"<sup>15</sup>. En este juego complejo, el cual se lleva a cabo en medio de desafíos diversos de orden histórico-estructural que cambian en cada una de nuestras naciones, los procesos de transición pueden tomar diversas rutas y generar, por tanto, múltiples formas democráticas con distintas posibilidades de consolidación.

Es imperativo, pues, diferenciar analíticamente los conceptos de transición y consolidación democráticos. El primero hace relación al cambio de normas, instituciones y reglas que se genera con el cambio político al pasar de un régimen autoritario a un sistema político nacido de un proceso electoral más o menos alcanza el nivel de autonomía suficiente para regirse en su funcionamiento por la lógica que le imprimen las fuerzas políticas en que se sustenta"<sup>16</sup>.

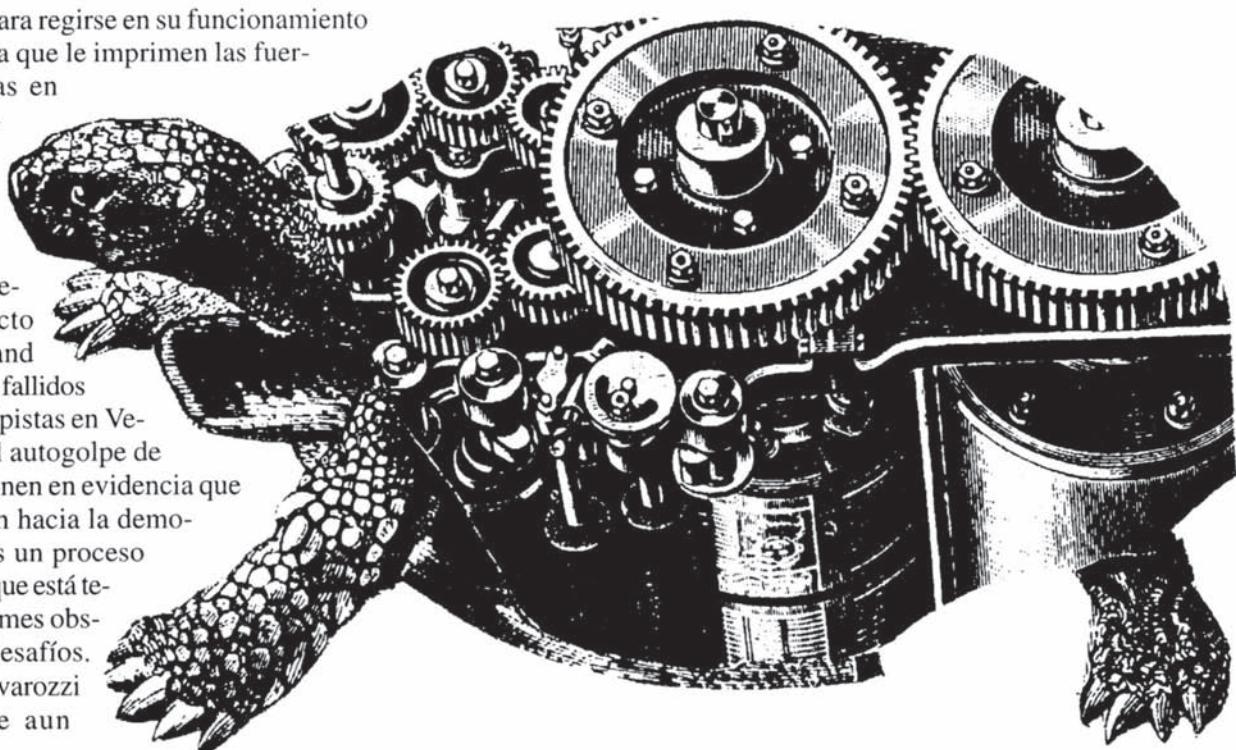
El golpe militar en Haití contra el presidente electo Jean Bertrand Aristide, los fallidos intentos golpistas en Venezuela y el autogolpe de Fujimori ponen en evidencia que la transición hacia la democracia no es un proceso lineal, sino que está tejida de enormes obstáculos y desafíos. Marcelo Cavarozzi afirma que aun

hoy, examinando el período de postransición en México, Brasil, Argentina, Chile y Uruguay, "resulta evidente que el desenlace de los procesos de democratización está todavía abierto en la mayoría de los casos"<sup>17</sup>. Según, Cavarozzi, esta incertidumbre con respecto a las posibilidades de la consolidación democrática está relacionada con las posibilidades de resolver los obstáculos que sobreviven: en primer término, cómo superar los desafíos de los segmentos autoritarios interesados en una liberación limitada o en una apertura controlada, y en el mantenimiento de prácticas autoritarias; en segundo término, cómo desmontar las prerrogativas milita-

<sup>15</sup> Guillermo O'Donnell et al., *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The John Hopkins University Press, 1986, pág. 3.

<sup>16</sup> Julián Santamaría, "Transición controlada y dificultades de consolidación: el caso español", en Julián Santamaría (comp.), *Transición a la democracia en el sur de Europa y en América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981, pág. 373.

<sup>17</sup> Marcelo Cavarozzi, "Más allá de las transiciones hacia la democracia en América Latina", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 74, Madrid, octubre-noviembre de 1991, pág. 90.



res y recuperar la conducción civil del orden público; y, en tercer término, cómo evitar un resurgimiento del poder oligárquico regional y de sus redes clientelistas, que debilitan la representatividad y la capacidad de expresión de las instituciones democráticas.

## II. Los principales desafíos para la consolidación democrática

**L**os desafíos que enfrenta la consolidación democrática en América Latina se podrían estudiar, nuestro modo de ver, a partir de cuatro ejes principales: en primer término, en los riesgos de que la transición democrática derive en modelos de democracias delegativas con un fuerte componente autoritario; en segundo término, e íntimamente ligado al punto anterior, la emergencia y el arraigo de “líderes antípartido” que, ante el desencanto con la política democrática debido a sus promesas incumplidas, impongan un estilo paternalista en la conducción política; en tercer término, no es improbable que uno de los principales “enclaves autoritarios” de América Latina, las Fuerzas Armadas, formadas en el período de la Guerra Fría y en los postulados de la Doctrina de la Seguridad Nacional, continúen gozando de fuertes prerrogativas que limiten el control y la orientación de las instancias civiles en el diseño y la conducción del orden público y en las políticas de defensa nacional; y, por último, la creciente brecha social que recorre al continente, con mayor o menor envergadura entre unos y otros países, y sus impactos desintegradores del tejido social constituye un pesado lastre para la plena incorporación ciudadana de segmentos mayoritarios de la población latinoamericana. A estos grandes desafíos le podríamos añadir el creciente desencanto hacia la política o, al menos, hacia las viejas formas de acción política que, aún siendo un fenómeno mundial, adquiere niveles preocupantes en nuestro subcontinente y que podría afectar la deseabilidad democrática en segmentos importantes de la población latinoamericana. Como subraya Ludolfo Paramio, “(...) la crisis de la política a la que estamos asistiendo no supone, necesariamente, un salto cualitativo hacia un

mejor funcionamiento de la democracia (...), la desconfianza y la crítica de los partidos y de los políticos profesionales constituyen, por lo menos en el momento actual, el riesgo de un grave deterioro de la democracia y de la vida política”<sup>18</sup>. Este fenómeno será objeto de nuestro próximo acápite.

### 1. ¿Hacia una “democracia delegativa”?

Una de las grandes paradojas del actual proceso de democratización en América Latina es que éste haya coincidido con una de las más graves crisis económicas que haya sufrido el continente en este siglo. Es decir, que haya coincidido la “década perdida para el desarrollo” como calificó la Cepal a los años ochenta latinoamericanos, con la caída de los regímenes autoritarios. Mientras que en Europa el colapso económico de los años treinta condujo a la caída de las democracias y a la instauración de gobiernos fascistas, “curiosamente, los latinoamericanos, en un período de crisis económica profunda, han conseguido realizar lo contrario, es decir, un proceso de democratización. Esto indica que la historia política y la económica siguen sin corresponderse en América Latina, y éste es un dato permanente en la evolución del continente”, sostiene Alain Touraine<sup>19</sup>.

A pesar de esta no correspondencia entre uno y otro nivel, es indudable que los efectos devastadores que tuvo para América Latina esa “década perdida para el desarrollo”, así como la implementación de duras políticas de apertura y ajuste, han agravado las condiciones sociales de más de la mitad de la población latinoamericana. Al respecto, Juan Carlos Portantiero habla de una cierta “clave secuencial” para comprender las tensiones propias de los procesos de transición y con-

<sup>18</sup> Ludolfo Paramio, “La crisis de la política y su refundación democrática”, en *Revista Foro*, No. 31, Bogotá, mayo de 1997, pág. 5.

<sup>19</sup> Alain Touraine, “América Latina, punto cero”, en *Ciencia Política*, No. 25, Bogotá, IV trimestre de 1991. “En la historia del siglo XX hay pocos ejemplos de décadas que hayan sido tan negativas económicamente y tan positivas políticamente como ha sido esta última para América Latina” (pág. 27).

solidación democráticas en América Latina: si en una primera etapa predominaron demandas institucionales (participación política), en las dos siguientes han predominado demandas económicas (reconversión económica) y demandas ético-sociales (democratización social). La respuesta insuficiente de muchos de nuestros Estados a estas demandas está afectando el proceso de consolidación democrática. Como sugiere Guillermo O'Donnell, en muchas naciones de América Latina no se ha logrado ni el progreso institucional ni la eficacia gubernamental para enfrentar las respectivas crisis sociales y económicas, dando lugar a un nuevo "animal político" que él denomina "democracias delegativas"<sup>20</sup>. Collor de Melo, Menem y Bucaram son, probablemente, las expresiones más elocuentes de esta modalidad perversa de representación política, que constituye un reflejo, a nivel del sistema político, de las precariedades institucionales y políticas que subsisten en el continente.

¿Cuáles son, según Guillermo O'Donnell los rasgos de estas "democracias delegativas", en contraste con las democracias representativas consolidadas?

a. Las "democracias delegativas" se fundamentan en una premisa básica: el que gana las elecciones presidenciales está autorizado para gobernar el país como le parezca conveniente y, en la medida en que las relaciones de poder existentes lo permitan, hasta el final de su mandato. El presidente es la encarnación de la nación, el principal fiador del interés nacional, el cual a él le incumbe definir. Lo que él haga en el gobierno no necesita guardar ninguna relación con lo que prometió durante la campaña electoral, dado que fue autorizado a gobernar como lo considera pertinente;

<sup>20</sup> Guillermo O'Donnell, "¿Democracia delegativa?", en Romeo Grompone (comp.), *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*, Lima, IEP, 1995.



b. Como esa figura paternal tiene que cuidar al conjunto de la nación, es obvio que su gestión gubernamental no se puede sustentar en fuentes de fraccionamiento potencial, tales como los partidos o los intereses organizados: su base política tiene que provenir de un movimiento nacional. ¿Cómo podría ser de otra forma para alguien que afirma encarnar al conjunto de la nación?

c. La idea de la obligatoriedad de rendir cuentas (*accountability*) a instituciones como el parlamento o el poder judicial es percibido como un impedimento innecesario a la plena autoridad que el presidente recibió para ejercer el poder. Su cierre o el simple desconocimiento de estas instituciones es, por tanto, el corolario necesario de un mandato de claras connotaciones mesiánicas.

## 2. Los líderes antipolíticos

Uno de los rasgos más notables en el plano político de los últimos años, tanto en América Latina como en muchas democracias avanzadas, ha sido el auge incontenible de los llamados “líderes antipolíticos”. Efectivamente, el fenómeno no es exclusivo de nuestro continente, pues los Berlusconi y los Ross Perot han alcanzado preeminencia en sistemas democráticos consolidados. ¿Quiénes son los líderes antipartido? ¿Cómo explicar su ascenso?

En general, estos nuevos liderazgos han alcanzado preeminencia gracias a que no provienen de la clase política (Fujimori), en otros casos si bien provienen de los partidos históricos surgen de la provincia lejana y no del grupo político dirigente (Menem), en algunas ocasiones si bien hacen parte de consolidados clanes políticos regionales, estos clanes no hacen parte de la élite reconocida nacionalmente (Collor de Melo)<sup>21</sup> o, finalmente, los que aún proviniendo de la élite política buscan diferenciarse de ésta mediante una crítica de la clase política y una convocatoria a movimientos suprapartidistas, como viene ocurriendo en Colombia cada vez con mayor fuerza.

Las razones del ascenso de estos líderes son múltiples, tanto de orden económico y político, como relacionadas con el nuevo papel de los medios de comunicación. Múltiples autores han mostrado la gran paradoja

que ha acompañado la extensión sin antecedentes de la democracia en todo el mundo: este ascenso ha coincidido con un hondo desencanto debido a la ausencia de correspondencia entre sus promesas y sus realizaciones. En medio de esta grieta están emergiendo los líderes proféticos como guías para la travesía por el desierto, como dice Ludolfo Paramio. Los ciudadanos desencantados con las promesas incumplidas de la democracia se acogen a los dirigentes proféticos, que les exigen una fe ciega a cambio de devolverles la esperanza<sup>22</sup>.

En cuanto hace a los factores económicos, Paramio sostiene que, en el nuevo orden económico internacional, múltiples políticas de ajuste fundadas en una disciplina fiscal rigurosa han afectado en muchas naciones la capacidad gubernamental para asegurar, tanto el crecimiento como el empleo, lo cual ha terminado afectando la confianza ciudadana en la política. “De un gobierno no se valora sólo su legitimidad, sostiene este autor, sino también su eficacia frente a los problemas sociales: que ofrezca resultados. Cuando estos resultados no aparecen, o son fácilmente reversibles, los ciudadanos castigan a los gobiernos, y cuando llegan a pensar que ningún gobierno puede garantizar los resultados deseados es el propio sistema político el que pierde credibilidad (...). La desafección hacia la política que parece ser hoy la tónica dominante en los países democráticos es consecuencia de esta dura quiebra de las expectativas”<sup>23</sup>.

En efecto, en la actualidad la legitimidad de un régimen político no pasa sólo por una adhesión a las modalidades del acceso al poder y por las formas y reglas de su ejercicio.

<sup>21</sup> Collor de Melo, a pesar de pertenecer a un viejo y consolidado clan político familiar provenía, no obstante, de una región periférica del nordeste del Brasil como es el Estado de Alagoas; a su turno, Menem surgió en una provincia que como Rioja no constituía uno de los núcleos predilectos para el reclutamiento de la élite política argentina. Es decir, en ninguno de los dos casos se trataba de dirigentes contaminados por la mala imagen de los políticos ubicados en el centro del poder.

<sup>22</sup> Ludolfo Paramio, “Malestar político y avance de la derecha”, en *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, No. 60, Madrid.

<sup>23</sup> *Idem.*, pág. 18.

También se valora su capacidad de satisfacer las expectativas de los ciudadanos en aspectos que varían de país en país: empleo, seguridad, servicios públicos, salud, educación, etc. Sin duda, el abismo entre las opiniones e intereses de la gente y las instituciones políticas, el cuestionamiento de los procedimientos para la toma de decisiones, en particular en cuanto hace a la selección del personal político, la honda corrupción política que ahoga a muchas naciones democráticas, etc., son fuentes de una profunda crisis de representación, tanto de las instituciones democráticas como de los partidos que les sirven de soporte.

Finalmente, el auge de estos nuevos caudillos está íntimamente relacionada con la emergencia de la llamada “video-política”, en la cual la imagen ha comenzado a sustituir en muchos casos al discurso. El polémico diputado federal del PRD, Marcos Rascón, quien en medio de la marea de actitudes no convencionales que han invadido a la escena pública mexicana (tales como el “Superbarrio Gómez” o Radio Pirata) se disfrazó de cerdo durante el segundo informe presidencial de Ernesto Zedillo, afirmaba en una entrevista que su vieja rebeldía como miembro de grupos alzados en armas la “canalizé para poner en jaque a las formas y rituales de un Estado que se resiste al cambio. No ha sido accidental: cuando mezclas la teatralidad con formas políticas, adquieres un sentido de renovación”<sup>24</sup>.

En efecto, en el mundo de las comunicaciones, que conlleva una honda transformación cultural, la imagen se va a constituir en una forma de relación personal entre los dirigentes y los ciudadanos por intermedio de la televisión. Como sostiene Oscar Landi, en una sociedad dominada por las comunicaciones todo acontecimiento es potencialmente escénico y, en tal contexto, “para ingresar a la escena central, el nuevo político ya no tiene que transitar pasillos, clubes, cenas, transtiendas, en que la imagen se contamina con la de la desprestigiada clase política central tradicional. El nuevo político está en escena bajo la forma de una imagen, no bajo la forma de cuerpos en lugares de oscuras roscas políticas”<sup>25</sup>. No es de extrañar que en tal contexto se hable hoy en Argenti-

na del llamado “Grupo Raiting”, íntimamente dependiente de la construcción escénica propia de los medios audiovisuales<sup>26</sup>.

En Argentina la emergencia de estos nuevos líderes no sólo se ha dado con el nacimiento de los llamados partidos provinciales, muchos de ellos liderados por militares de



alto rango ligados a la dictadura militar de los setenta (Domingo Bussi, Roberto Ulloa, José Luis Palacios y Aldo Rico), sino aún en el seno de los propios partidos históricos. En el peronismo, por ejemplo, han surgido dirigentes que, como Ramón “Palito” Ortega en la provincia de Tucumán o Carlos “Lole”

<sup>24</sup> *Proceso, Semanario de información y análisis*, No. 1.036, septiembre 8 de 1996, pág. 26.

<sup>25</sup> Oscar Landi, “Outsiders, nuevos caudillos y media politcs”, en Romeo Grampone (ed.), *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas obligatorias*, Lima, IEP, 1995, pág. 294.

<sup>26</sup> Héctor Schmucler y María Cristina Mata (eds.), *Política y comunicación. ¿Hay un lugar para la política en la cultura mediática?*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Córdoba/Catálogo Editores, 1992.

Reuteman en la provincia de Santafé, gozan de recursos de opinión ganados en el canto o en las carreras de Fórmula 1, es decir, al margen de la política. De nuevo, la imagen sustituyendo a las viejas lógicas de acción política propias de la época en que imperaba la imprenta, lo cual constituye una fuente propulsora de estos hombres que su autoperciben como provinciales, infalibles e inobjetables.

¿Cuáles son los rasgos de estos “líderes anti-partido”? En términos simples, en medio de muchas particularidades, todos tienen algunos rasgos comunes: tendencias caudillistas pronunciadas, mesianismo, actitudes paternalistas, oposición a toda forma de organización con reglas definidas. Todos mantienen una actitud de oposición a toda forma de mediación entre el “caudillo” y el “pueblo”, y en general son despectivos frente a cualquier modalidad de democracia representativa. En general, pues, existe una total incongruencia entre un discurso participativo y unas prácticas políticas teñidas de caudillismo.

Sin duda, en América Latina la emergencia de estos nuevos liderazgos en medio de las precariedades institucionales que le han abierto camino a las llamadas “democracias delegativas”, explican por qué coinciden en nuestros países el retorno a la democracia y el “regreso del líder”, para retomar la expresión de Sergio Zermeño<sup>27</sup>.

### **3. Prerrogativas militares y dominios reservados**

Hemos sostenido que una nueva ola de militarización en América Latina no constituye el escenario más probable de América Latina en los próximos años. Ni el contexto internacional ni el propio contexto latinoamericano favorecen hoy los golpes militares. Sin embargo, todavía y a pesar del predominio de gobiernos civiles, persiste a lo largo del continente un modelo de relaciones cívico-militares hondamente insatisfactorias. Estas se basan, de una parte, en la existencia de altas prerrogativas militares<sup>28</sup> que, en muchos casos, desbordan sus funciones específicamente castrenses y, de otra parte, en la persistencia de “dominios reservados” o “condicionamientos no democráticos” impuestos

por las fuerzas militares a los gobiernos civiles en el momento de la transición<sup>29</sup>.

Como subraya Manuel Antonio Garretón, “no debe olvidarse que, excepto el caso de derrocamiento de Somoza en Nicaragua, ninguna de estas transiciones se hizo bajo la forma revolucionaria o insurreccional, es decir, con derrota militar de los titulares del poder autoritario. En casi todos los casos hubo negociaciones entre los sectores de la oposición y los núcleos dominantes del régimen militar que, junto con viabilizar el tránsito al nuevo régimen, preservaron la integridad y las prerrogativas institucionales de las Fuerzas Armadas”<sup>30</sup>. Ni siquiera en el caso de Argentina en donde a consecuencia de la derrota de este país en la guerra de las Malvinas el régimen militar prácticamente colapsó, se produjo una real reorganización institucional.

En nuestros países se han presentado, desde entonces, variadas situaciones en cuanto hace a las relaciones cívico-militares. Desde enfrentamientos abiertos e intentos de desestabilización (Argentina y Venezuela), mantenimiento por parte de las Fuerzas Armadas de altas prerrogativas que escapan al control civil (Brasil y Ecuador), impedimientos para el juzgamiento de los miembros de las Fuerzas Armadas respon-

<sup>27</sup> Sergio Zermeño, “El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, 1989.

<sup>28</sup> Se trata, según Alfred Stepan, de aquellos ámbitos “(...) en que los militares como institución presumen, con acuerdo o sin el de los demás, que poseen el derecho o el privilegio adquirido, formal o informal, de ejercer el control efectivo sobre sus procedimientos internos de gestión, de desempeñar un papel en áreas extramilitares del aparato de Estado, o aun de estructurar las relaciones entre el Estado y la sociedad política o civil” (“Las prerrogativas militares en los nuevos régimenes democráticos”, en *Síntesis*, No. 11, Madrid, mayo-agosto de 1990, pág. 54).

<sup>29</sup> Samuel Valenzuela, “Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process and Facilitating Conditions”, en Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell y Samuel Valenzuela (comp.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992.

<sup>30</sup> Manuel Antonio Garretón, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pág. 35.

sables de acciones contra los derechos humanos (Uruguay), "enclaustramiento" militar (Chile) o una combinación de algunas o algunas de las anteriores situaciones<sup>31</sup>.

#### 4. La creciente exclusión social

Alain Touraine ha insistido que el título de su conocida obra sobre América Latina, *La palabra y la sangre*, no es improvisado. La palabra hace referencia al mundo de la participación y la sangre al de la exclusión y la represión. "La característica de América Latina es la dualidad, resultante de no haber sabido nunca unir estos dos mundos"<sup>32</sup>. Mientras que una dualidad similar existía en los alrededores de 1870 en Estados Unidos, de 1890 en Japón o Suecia, al cabo de algunas décadas lo habían relativamente superado. Sin embargo, subraya Touraine, esto nunca ocurrió en América Latina que, por el contrario, ha visto cómo se ahonda día tras día la fosa social. "A partir de los años ochenta, se produce un retroceso brutal. En sólo diez años, el continente sufre un retroceso de 15, 20, a veces hasta 30 años, según qué países y qué sectores"<sup>33</sup>. Algunos países regresaron a mismos niveles de desarrollo que tenían en los sesenta o setenta, el porcentaje de América Latina en el comercio mundial decreció luego de casi 50 años de constante aumento y se intensificaron las desigualdades sociales. Juan Luis Londoño, mediante la comparación de 102 naciones y utilizando estimaciones de la curva de Kuznetz llega a la conclusión de y de formación de lo público. El impacto es más pronunciado en los países periféricos que en los países del centro, sostiene Zermeño, y éste hecho se evidencia en cuatro dimensiones al menos: en primer término, en una creciente exclusión social de segmentos significativos de su población sumergida en el desempleo, el subempleo, la pobreza e incluso, la indigencia; en segundo término, un desmantelamiento acelerado de los actores de la sociedad civil y, en particular, de aquellos actores de la modernidad (sindicatos, ligas campesinas, etc.); en tercer término, sostiene Zermeño, "un refugio en

la vida privada por parte de los sectores integrados al consumo y a la modernización, convencidos ideológicamente de que la culpa de la crisis actual nació de las intervenciones centralizadas y la vida republicana (populismos, socialismos, estados de bienestar)"<sup>35</sup>; y, finalmente, en una acción deliberada y sistemática de los aparatos estatales tendiente a desmantelar toda suerte de identidades colectivas que se perciben como perturbadoras para la implementación del nuevo modelo de sociedad: tanto partidos, organizaciones sociales o políticas, como medios de comunicación o universidades públicas son objeto de esta política.

### III. La crisis de la política

**E**n todas partes de América Latina parece existir no sólo un malestar generalizado contra "la política" (concebida como el ámbito privilegiado de regulación y conducción de los procesos sociales) sino, y de manera simultánea, contra "los políticos" (entendiendo por este término, tanto al personal que ocupa altos cargos en la dirección estatal, como a las cúpulas partidistas y a los miembros de los cuerpos de representación política). No es difícil encontrar en países tan dis tintos como México, Venezuela o Argentina

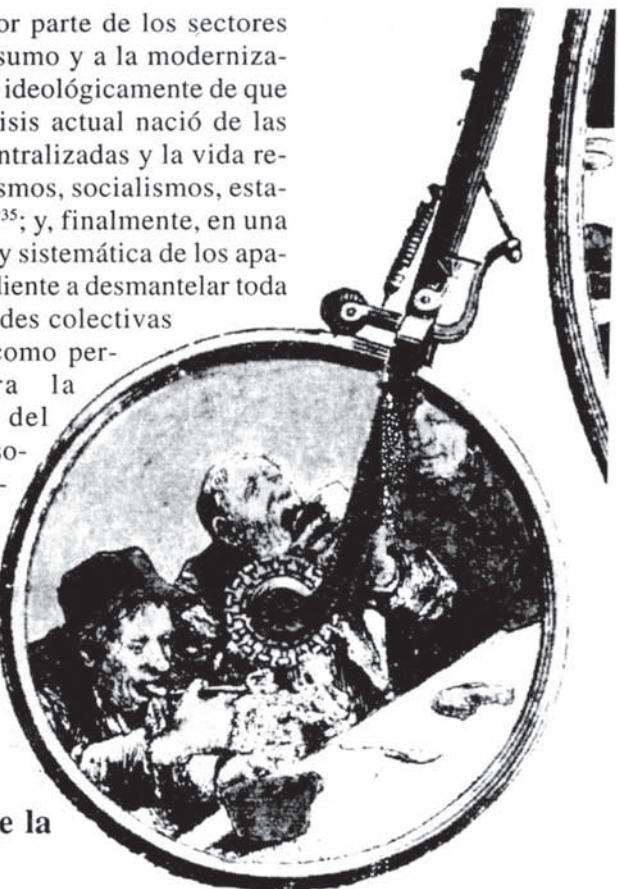
<sup>31</sup> Cf., Eduardo Pizarro, "Las relaciones cívico-militares en el mundo andino", en Pilar Gaitán, Ricardo Peñaranda y Eduardo Pizarro (eds.), *Democracia y reestructuración económica en América Latina*, Bogotá, Cerec/lepri, 1996.

<sup>32</sup> *Op. cit.*, pág. 27.

<sup>33</sup> *Idem*.

<sup>34</sup> Cf., Eduardo Bustelo y Alberto Minujín, "Los ejes perdidos de la política social", en *Papel político*, No. 5, Bogotá, abril de 1997.

<sup>35</sup> Sergio Zermeño, *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin del siglo*, *op. cit.*, pág. 12.



titulares de prensa y artículos haciendo referencia al malestar existente. Comentarios contra la corrupción, el descrédito de los parlamentos, la crisis de los partidos, la ingobernabilidad de los sistemas democráticos, la ineficacia o impotencia del Estado, la ausencia de líderes y la ilegitimidad de los liderazgos existentes, la crisis de representación o de participación, son una constante aquí y allá en todo el continente. Lo grave del desencanto con la política es que ésta “puede afectar gravemente a los procesos de democratización al restarles arraigo a las instituciones políticas”<sup>36</sup>.

Jorge Domínguez, en una investigación reciente, comprobó con asombro cómo, con la sola excepción de las organizaciones comunistas del antiguo campo socialista, los partidos de gobierno de América Latina sufrieron un castigo sin precedentes en el mundo en tan sólo una década. “Los partidos en el poder fueron derrotados por lo menos una vez en elecciones en los siguientes países (de sur a norte): Argentina, Uruguay, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela, Guyana, Barbados, Trinidad-Tobago, Jamaica, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala”<sup>37</sup>. Sin pretender entrar a explicar las razones de esta derrota casi generalizada de todos los partidos de gobierno en el área, dos preguntas nos parecen necesarias para orientar estas reflexiones: ¿se

trata solamente de una indignación generalizada contra los políticos profesionales por su manera particularista y corrupta de conducir los asuntos públicos? O se trata de algo de mayor calado, ¿de una inconformidad generalizada de la opinión pública frente a las formas actuales de hacer política?

Más grave aún: ¿estamos asistiendo a la desaparición de la política como ámbito privilegiado de definición de metas colectivas y de la noción de bien común? ¿Será el mercado? O será, desde ciertas perspectivas posmodernas, ¿que debemos renunciar a todo principio articulador de vida colectiva y resignarnos a la relatividad absoluta de los proyectos individuales? O por último, ¿estaremos transitando, como sugiere Norbert Lechner, por una época de transición hacia una redefinición de la política? Para este autor, más que una crisis propiamente dicha, estaríamos presenciando una transformación del quehacer político como resultado de la pérdida creciente de centralidad de la que éste gozó en el pasado<sup>38</sup>.

En todo caso, cualquiera que sea la interpretación sobre las raíces de esta depredación que sufre hoy por hoy la política a nivel global, en América Latina la situación es crítica. En nuestro continente, como en muchas otras naciones democráticas del mundo, se presentan actualmente dos actitudes extremas frente a esta crisis simultánea de “la política” y de “los políticos”: por una parte, una actitud abiertamente “anti-política”, es decir, una negación y, por tanto, un rechazo frontal de la política, percibida como el ámbito privilegiado de la corrupción y de las promesas incumplidas; por otra parte, una actitud de repensar el papel de la política, la naturaleza y finalidad propias de esta actividad y las posibilidades reales que, hoy por hoy, la política puede ofrecer y cumplir. Esta postura, que



<sup>36</sup> Norbert Lechner, *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, México, FCE, 1990, pág. 154.

<sup>37</sup> Jorge Domínguez, “Los desafíos de los partidos políticos en América Latina y el Caribe”, ponencia preparada para la conferencia sobre partidos políticos en América Latina y el Caribe bajo los auspicios del PNUD y la Fundación Eber, Cartagena, julio de 1995, págs. 1 y 2.

<sup>38</sup> Norbert Lechner, “Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo”, en *Nueva Sociedad*, No. 130, Caracas.

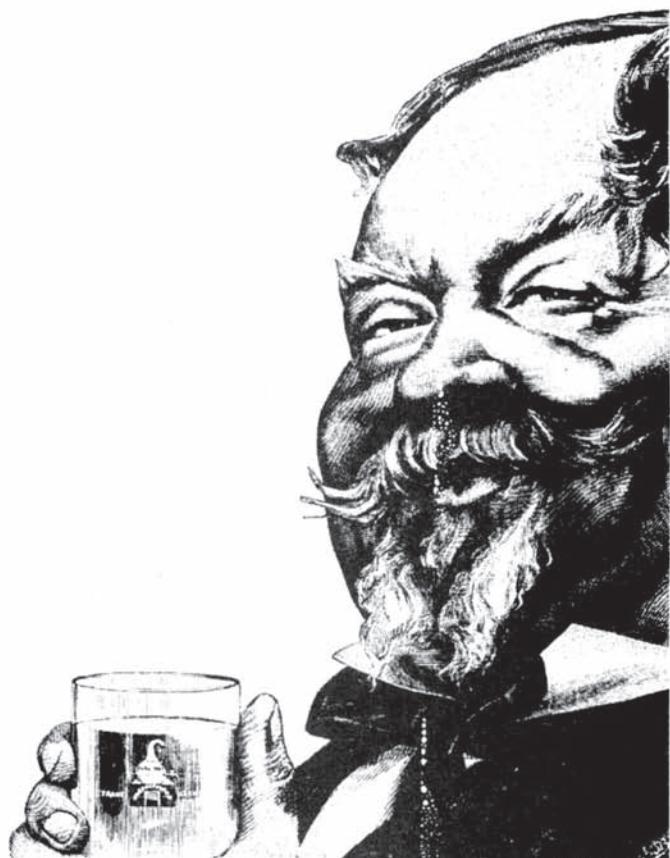
es la nuestra, pasa por un reconocimiento expreso de la existencia de una dimensión política irreducible en la vida social.

Sin duda, nos encontramos en un momento de hondas transformaciones en los régimes de corte democrático, el cual tiene como expresión central la crisis de las formas actuales de la acción política. No obstante, de acuerdo con nuestra perspectiva, no estamos *ad portas* de una desaparición de la forma partido como instrumento de representación, pero sí nos vamos a ver abocados en los próximos años a una redefinición de sus funciones y, muy probablemente, a un replanteamiento del papel estratégico que tuvo en el pasado, dada la emergencia de otros instrumentos de representación y de otras instancias de participación ciudadana.

Al menos dos argumentos nos impiden anunciar el deceso inminente de los partidos. Por una parte, la convicción de la existencia de un ámbito político irreducible que no puede ser subsumido ni reemplazado por otras instancias tales como el mercado. Por otra parte, dadas las características de la sociedad moderna es utópico pensar que puedan existir formas de democracia directa o participativa que sustituyan a la democracia representativa. Y ésta no puede existir sin estructuras partidistas que articulen diversos intereses y perspectivas en orden a conformar una voluntad colectiva.

Sin embargo, no hay duda que tanto la política tal como se estructuró en los últimos dos siglos como los modelos de partido que le sirvieron de eje central en distintas etapas, están en un proceso de transformación muy profundo. ¿Cuáles son sus principales rasgos?

En primer término, un fortalecimiento de nuevas formas democráticas, tales como la democracia participativa y la democracia directa que van a servir de complemento necesario a la democracia representativa. Las formas participativas, en las cuales los ciudadanos sin mediación alguna participan en los procesos de decisión, van a caracterizar muchas formas democráticas a nivel micro relacionadas con los procesos de descentralización; las formas de democracia directa, que constituían un



patrimonio casi exclusivo del sistema democrático, ha ido extendiéndose hacia todo el mundo y hoy los italianos votan a favor o en contra del aborto, y los ingleses aprueban o desaprueban su ingreso a la Unión Europea. Es decir, que temas de crucial interés para una nación deberán pasar por la ratificación ciudadana directa para alcanzar la legitimidad y el respaldo requeridos;

en segundo término, se van a multiplicar nuevas y novedosas formas de organización que van a servir de complemento a los partidos como canales de expresión de valores, intereses o identidades; si en el pasado los partidos no tenían el monopolio exclusivo de la representación, dada la importancia de los viejos movimientos sociales (sindicatos y gremios), aun cuando gozaban de un centralidad incontestable en el plano político, esta centralidad se va a ver limitada debido a la invasión creciente en su campo de influencia de estas otras formas de organización, tanto públicas como privadas;

en tercer término, estos nuevos canales de representación no van a tener sólo un carácter doméstico en el marco del Estado-nacional, sino que muchos de ellos tendrán como escenario de acción el espacio-mundo, como viene ocurriendo con organizaciones como Greenpeace o Amnesty International;

finalmente, en este nuevo contexto, vamos a observar una honda transformación de los partidos políticos no solo porque deban servir de eslabón entre el espacio regional, el nacional y el mundial, sino porque sus funciones, sus medios de acción y sus modalidades de representación van a sufrir profundos cambios. Por otra parte, los partidos que quieran sobrevivir en el próximo siglo deberán estar en capacidad de incorporar en sus agendas los llamados "valores posmaterialistas": género, medio ambiente, igualdad racial y derechos humanos.

### A manera de conclusión

**E**n la primera parte de este ensayo colocamos el acento en las enormes precariedades que aun subsisten en el continente en diversos planos y que afectan la consolidación de nuestros todavía débiles sistemas democráticos: en particular, la persistencia de "enclaves autoritarios" en el sistema político, el ahondamiento de los desequilibrios sociales y la persistencia de

altas prerrogativas en el seno de las Fuerzas Armadas. Estas "cuestiones de la transición" no resueltas de manera satisfactoria están dando lugar a formas de representación que, bajo un ropaje democrático, esconden modalidades autoritarias y caudillistas de gestión política. Sin duda, Alberto Fujimori es el paradigma, pero los Menem, los Collor de Melo o los Bucaram nos muestran los riesgos de una epidemia generalizada.

¿Cómo evitar esa epidemia? La transición a la democracia no ha conllevado una reconstrucción de la política y de las prácticas democráticas, salvo probablemente en dos países con una larga tradición participativa como eran Chile y Uruguay. Sin duda, hoy por hoy, en América Latina es indispensable repensar el papel de la política, de sus medios y objetivos, dado que constituye una herramienta insustituible para conducir con éxito el continente hacia el nuevo milenio.

Es de enorme importancia, por tanto, repensar desde las ONGs –sobre cuyas espaldas recae buena parte de la reconstrucción del tejido social latinoamericano–, el tipo de política que requerimos con urgencia en el continente. Sin duda, para la consolidación democrática en América Latina vamos a tener que redefinir y rescatar el sentido y el papel de la acción política democrática para los sectores mayoritarios de la población.



*Llegamos a todo el mundo!*

#### CAMBIAMOS PARA SERVIRLE MEJOR A COLOMBIA Y AL MUNDO

Estos son nuestros servicios:

Venta de productos por Correo  
Servicio de Correo Normal  
Correo Internacional - Correo Promocional  
Correo Certificado - Respuesta Pagada  
Post Express - Encomiendas  
Filatelia - Corra - Fax

#### LEA ATENDEMOS EN LOS TELEFONOS

243 88 51 - 341 03 04 - 341 55 34  
980015503  
FAX: 283 33 45

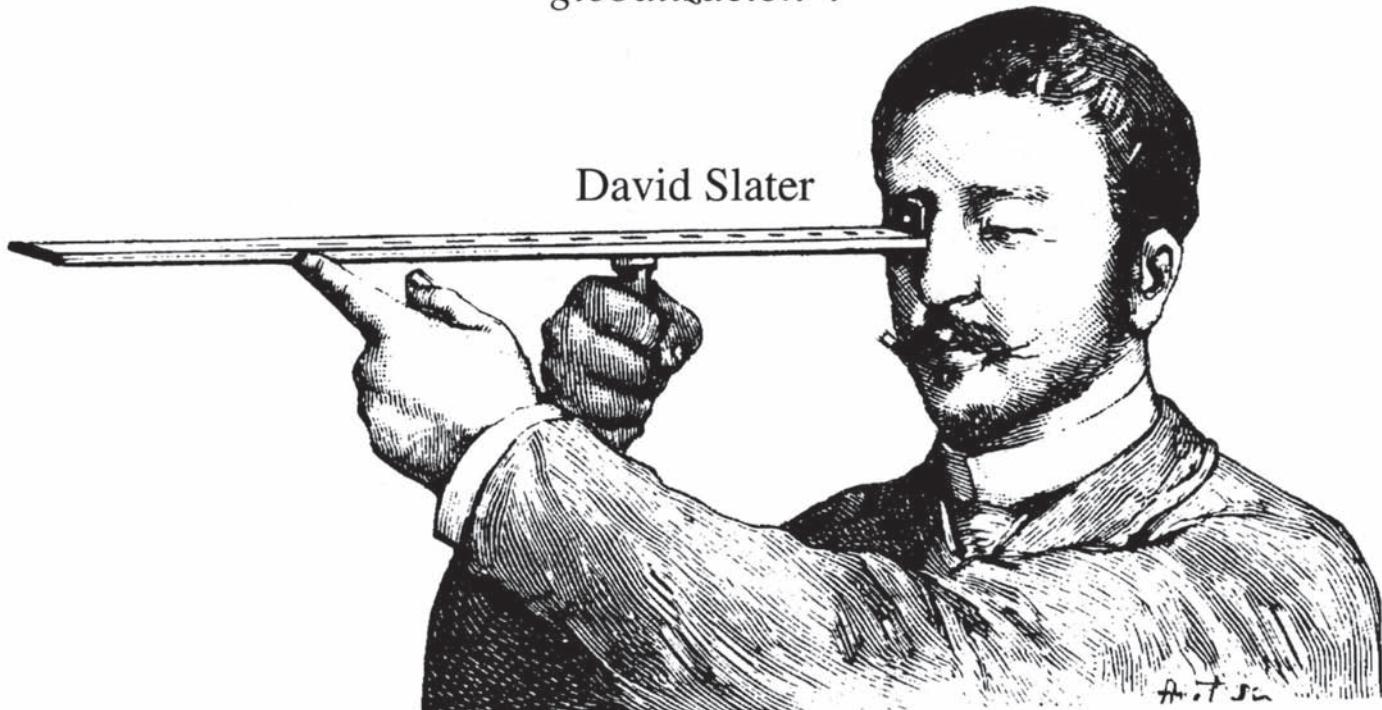
David Slater

Departamento de Geografía  
Universidad de Loughborough  
Reino Unido de Gran Bretaña

# Terrenos de poder/ movimientos de resistencia:

*Re-pensando el orden y las fronteras de la política en tiempos de globalización\*.*

David Slater



Las tendencias contemporáneas en las teorías de las ciencias sociales y los estudios culturales reflejan cada vez más un sentido de comprensión del concepto espacio-tiempo que engloba todo. Conceptos de velocidad y movilidad y el nuevo mapa de identidades territoriales y de características culturales, demarcan el terreno de una gran parte de los análisis recientes. Y, además, términos tales como globalización, los nexos entre lo local y lo global, globalización crítica y la «condición global»<sup>1</sup> reflejan todos una sensibilidad creciente de la necesidad

de ir más allá de las fronteras nacionales. El hecho de extenderse más allá de tales fronteras y de hacer conexiones globales ha sido una característica de algunas de las nuevas formas de movilización, de resistencia y de movimientos sociales; movimientos que han sido contextualizados en términos de «nómadas del presente» (Melucci 1989), captando así un sentido importante de fluidez y flexibilidad. Resistencia y oposición han sido vistos más y más como independientes de cualquier discurso universalista reduccionista. Archipiélagos de resistencia o discurso contrario, que tienen el po-

tencial de ser conectados a través del espacio, pero que también son distintos, específicos e insertados en los contextos locales y regionales han aparecido en numerosas y diversas sociedades alejando, en algunos casos, el uso del término «nuevos movimientos sociales».<sup>2</sup>

Si dejamos de lado por un momento la pregunta de cómo estos movimientos sociales podrían ser interpre-

\* Ponencia preparada para ser presentada al encuentro de la Asociación para Estudios Latino Americanos, Hotel Plaza Continental, Guadalajara, México, 17-19 de abril de 1997.



tados, y en qué forma su incidencia y persistencia podrían ser tratados desde un punto de vista teórico, es absolutamente claro que su existencia ha sido relacionada con una gama de temas significativos como desarrollo y democracia, ciudadanía y cultura, medio ambiente y emancipación. Estos focos de conocimiento tienen sus propias intersecciones, pero son un reflejo del creciente interés en los movimientos sociales y su investigación y análisis crítico plantean una variedad de temas y cuestiones. En la medida

dida que el concepto de clase está menguando o disminuyendo, en la medida en que observamos «el declive de las grandes convicciones colectivas» (Melucci 1996:393), el resurgimiento del interés en la sociedad civil, y en las relaciones entre el Estado y la sociedad han sido acompañados por una búsqueda de formas alternativas de «hacer política», en una variedad de contextos culturales, y frente a un telón de fondo de proyectos normalizadores del orden y del poder global. Como argumentaré adelante, las conexiones entre movimientos sociales y la política cultural, y en particular el marco cultural de «hacer política» se han vuelto un tema clave para la investigación, que puede ser ampliado y re-pensado mediante la incorporación de un imaginario espacial.

### Movimientos y re-diseño del mapa de lo político

**U**n área potencial para la investigación, que en efecto se ha mantenido subvalorada, tiene que ver con lo que llamaré la imbricación de la geopolítica con los movimientos sociales. Es así como, en algunas discusiones sobre las interconexiones entre movimientos y democracia, o desarro-

llo, o cambio cultural, ha sido marginada la territorialidad o, en forma más general, el ámbito espacial de los movimientos, del poder y de la política<sup>3</sup>.

En la literatura sobre movimientos sociales, la diferencia que se establece a partir de lo geo-político no suele ser considerado como una cuestión importante, si bien es cierto que la forma como podemos pensar la política y lo político se relaciona con movimientos y formas de resistencia.

<sup>1</sup> Por ejemplo Robertson (1992), sostiene que una gran parte de la historia mundial puede ser vista como una secuencia de «miniglobalizaciones» en el sentido que la formación histórica de imperios implicó la unificación de territorios y entidades sociales que fueron anteriormente subyugadas. Sugiere una serie de fases en el desarrollo de la globalización y enfatiza el punto según el cual hay una autonomía general y una «lógica» al proceso de globalización, que opera con *relativa* independencia de los procesos estrictamente sociales y otros procesos culturales estudiados en forma más convencional.

<sup>2</sup> Tal descripción apareció por primera vez en el contexto europeo, pero rápidamente obtuvo una aplicación geográfica más amplia. El tema de lo «novedoso» ha promovido una serie de debates sobre continuidad y discontinuidad histórica, y ha provocado intercambios interesantes acerca de las bases teóricas para entender los movimientos sociales en general. Temas como divergencias Norte-Sur y los problemas de análisis comparativos han también sido introducidos a la discusión general -ver Calderón (1995) para un texto reciente sobre los movimientos sociales en América Latina puesto en un contexto internacional, y Slater (1991 y 1994) para algunas consideraciones sobre la cuestión de novedad y divergencias teóricas.

<sup>3</sup> Reservaría el término «Territorialidad» para contextos que implican un espacio dentro de los estados-nación, mientras que «ámbito espacial» está utilizando en este texto para referirse a contextos múltiples dentro y entre estados-nación. Además, argumentaré que el término «geopolítico» puede ser interpretado en un doble sentido, refiriéndose a instancias externas e internas; que no debe necesariamente referirse a un marco exclusivamente inter o transnacional.

Mi argumento, aquí, es que lo geopolítico contiene una cierta dualidad y puede ser examinado en relación con la territorialidad de la política dentro de las fronteras nacionales, así como con los flujos y penetraciones transnacionales de las diferentes modalidades del poder. En el contexto de los movimientos sociales, las luchas para una descentralización del poder político en el interior de un territorio nacional dado, y para la reestructuración radical del poder territorial del Estado, pueden ser identificados como ejemplos de formas de lo geopolítico orientadas más hacia lo interno. Con lo cual no quiero decir que no existan lazos hacia el contexto transnacional o global de política contestataria; sino más bien que el enfoque principal es sobre lo «interno», mientras que hay otras instancias, otros tipos de movimientos que, si bien tienen también un «interno» están profundamente involucrados en la esfera transnacional, tal como se puede ver con el ejemplo de algunos movimientos ambientalistas. Falk (1993:39) se ha referido a este tipo de fenómeno como «globalización desde abajo». Igualmente, es posible decir que, en el análisis de la democracia y de los procesos de democratización, hay también un «interno» -la territorialización de las instituciones que operan al nivel global, pero que tiene efectos múltiples en el interior de las entidades territoriales de los países del Sur. Claramente en los casos de los movimientos sociales y de la democracia, lo interno y lo externo de lo geopolítico, no pueden ser vistos en forma separada, sino más bien como sobrepuertos y combinados en relaciones complejas. Además, las representaciones culturales de la democracia desbordan sobre esta área general de debates, desde que unos autores han argumentado recientemente (Dhaliwal 1996, Parekh 1993, Rivera 1990 y Sheth 1995) que la visión occidental de la democracia y del liberalismo presume frecuentemente una relevancia universal para ciertos tipos de institu-

ciones y valores culturales que, tal vez, no puedan ser aplicadas en forma similar en otras regiones del mundo. Igualmente tales visiones ocultan con frecuencia la asociación de la difusión de modelos occidentales de democracia con la penetración del poder colonial (Hippler 1995).

Connolly (1991a) insiste en que parecería que polítólogos democráticos y teóricos de las relaciones internacionales tienen poco que decirse. Por un lado, las teorías sobre relaciones entre Estados tienden a enfocarse en cuestiones «internas» como derechos, deberes, justicia, comunidad, identidad y legitimidad, mientras que, del otro lado, las teorías intraestatales examinan cuestiones «externas» de seguridad, alianzas, violencia, guerra y subversión. Para Connolly, esta particular división discursiva del trabajo permite que el impacto de los cambios en la época contemporánea pasen a través de las fisuras en la teoría democrática. Entonces lo que se necesita es una toma de conciencia que la política democrática debe extender a cuestiones globales debido a que de manera creciente las cuestiones más fundamentales de la vida no pueden ser resueltas dentro de los confines del Estado nacional<sup>4</sup>. En forma más general, se plantea que uno de los requisitos claves de la época actual es el de complementar y desafiar las estructuras de la democracia territorial con una política de democratización no-territorial de cuestiones globales. Aquí, uno puede pensar en un número de movimientos que replantean los significados y las prácticas de la democratización.

Los movimientos feministas que continúan luchando por la liberación de las mujeres de todo tipo



de opresión han construido nuevas formas de organización y de solidaridad con conexiones transnacionales. En América Latina, por ejemplo, los encuentros feministas bienales que se han dado desde 1981 se han ampliado en forma consistente, enfrentando una variedad de temas desde la autonomía hasta cuestiones de liderazgo comunitario (Jaquette 1994 y Sternbach, Navarro, Chuchryk and Alvarez 1992). En otro campo, tal como lo plantea García (1992) y Wapner (1995) lo ha señalado, los grupos ambientalistas transnacionales han extendido sus actividades más allá de los confines territoriales de cada país en particular. En estos dos ejemplos las relaciones de género y las cuestiones ambientales son el punto central para re-pensar los espacios de la democratización. Para Connolly, estos tipos de movimientos ejemplificarían el argumento según el cual la democratización no-territorial puede ventilar cuestiones globales a través de la intervención creativa de actores no-estatales. A su vez, estas intervenciones podrían fortalecer potencialmente la democracia interna de los Estados territoriales. Sin embargo, falta una base territorial segura a la democratización no-territorial, y se puede argumentar, que está menos firme en relación con su capacidad de responsabilidad (*accountability*). Tal como lo ha indicado Held (1995), la democratización en casos donde va más allá de la base territorial tiende a estar en un proceso emergente, ya que se caracteriza por una serie de demandas y reivindicaciones que están todavía en un proceso de relativa formación, si bien esto no sería tan cierto en cuanto al movimiento de mujeres. Esto se contrapone al Estado nacional en tiempos de globalización, este tiende a reposar sobre un terreno más y más frágil y precario, con presiones desde abajo que suelen abrir fisuras en su control territorial, mientras que la globalización del poder financiero, económico y cultu-

ral afecta en forma creciente al Estado nacional desde arriba<sup>5</sup>.

Es muy importante subrayar la tendencia con la cual una gran parte del discurso teórico social y político, ha pretendido evadir la difícil cuestión sobre lo interno y lo externo y sobre su dialéctica, ya sea en el contexto de la interpretación de los movimientos sociales, o de la democracia, o del Estado. En una intervención relacionada con este tema, Connolly (1991b) nos llama la atención sobre la manera como una corriente difusa de la politología construye una frontera entre lo interno (yo) y lo externo (el otro). Detrás de esta frontera tenemos nuestro mundo conformado por la comunidad, la sociedad, el entendimiento mutuo, nuestra moral, mecanismos de distribución, responsabilidad democrática (*accountability*), obligaciones y fidelidad. Del otro lado, fuera del mundo que hemos construido, habría otros mundos conformados por personas desconocidas, peligros, principios externos y tipos de moral dudosos. No habría mucho que nos conecte políticamente, moral y culturalmente, a estos otros mundos. El peligro de anarquía y cambios en el exterior intensificaría la tendencia a considerar los entendimientos compartidos y los principios comunes de asociación como normas adecuadas para definir los criterios políticos al interior del Estado, así como se fortalecería la perspectiva según la cual, el Estado territorial es la unidad mayor de lealtad política, de identificación y de participación democrática. En este tipo de contexto casi no cabrían las posibilidades de los que Campbell (1996) llamó las «interdependencias radicales» atravesando las fronteras.

Mientras que la crítica de Connolly a la dicotomía entre interno y externo, constructiva para una gran parte de la politología, es muy relevante para muchas cuestiones, y para las formas interpretativas que clasifican y contextualizan los movimientos socia-

les dentro de un «interno» que se contiene a sí mismo, es igualmente importante notar que la teoría que Connolly evalúa es una teoría occidental, y que las formas como la geopolítica han evolucionado en sociedades europeas y de Norte América no se pueden separar realmente del imaginario y de los proyectos coloniales e imperialistas que son enraizados en estas sociedades. En efecto, si bien la heterogeneidad y las diferencias complejas dentro de las categorías «occidental y nor-occidental» o «norte y sur» deben ser siempre tenidas en cuenta, la memoria geopolítica, re-memorando y re-presentando estas divisiones cruciales en la naturaleza, envergadura y magnitud de las relaciones de poder, debe ser considerada como una

<sup>4</sup> Durante el período de post-guerra, Herz (1957) ofreció uno de los primeros textos, que luego fue ampliamente preocupado por la extraña unidad, composición compacta y coherencia del Estado-nación moderno, y relaciona estas características a lo que él llamó el substrato de esencia de estado, donde el Estado «nos confronta...en su capacidad física y corporal: tal como una expansión territorial rodeada para su identificación y su defensa de una «caparazón dura» de fortificaciones... en su interior reposa lo que aquí llamaremos la «impermeabilidad», o simplemente la «territorialidad» del «Estado moderno» (p.474). Herz consideraba esta territorialidad y protección otorgada por un Estado moderno a sus ciudadanos, como una característica básica del desarrollo histórico del sistema político en general. Es interesante notar, y también sintomático, que se hacen generalizaciones sobre la base de una cierta lectura de la experiencia europea, y las violaciones de la integridad territorial de naciones no-europeas no son tomadas en cuenta.

<sup>5</sup> Siempre es necesario considerar que, cuando uno se refiere a la globalización, los procesos no son homogéneos, y tal como Mosquera (1994) indica, vivimos en un mundo de «globalización axial» y de «zonas de silencio», así es como en numerosos casos africanos por ejemplo, los lazos culturales y de comunicación fluyen directamente hacia las metrópolis europeas, dejando muchos países africanos separados uno del otro, o solamente con conexiones tenues.

parte central de nuestro propio proyecto actual de análisis crítico<sup>6</sup>. Tal como lo sugirió Ortner (1995), en su intervención oportuna, uno de los temas notables en re-pensar nuestro análisis sobre los movimientos de resistencia tiene que ver con la cuestión de las dinámicas culturales y con la manera como las formas, momentos y ausencias de resistencia, deben ser relacionadas con lo que se denomina la densidad del proceso social, dentro del cual puede haber una matriz de lealtades complejas, de alianzas cambiantes y también de categorías móviles.

Si bien la política moderna es una política espacial, determinada por la distinción entre lo «interno» y lo «externo», entre, ciudadanos, comunidades y movimientos sociales al interior, y al exterior, enemigos, otros y ausencias, es también cierto que el universalismo característico de tantas teorías sociales y políticas ha expresado una amnesia constante hacia las penetraciones, fragmentaciones y relaciones de poder geopolíticas dentro del marco del cual los recuentos modernos de universalidad han sido articulados. Además, donde se ha considerado la política moderna como política mundial, numerosos trabajos han tenido la tendencia a asumir que el concepto de «política mundial» se refiere no solamente a una estructura determinada, sino más bien a procesos que se dan en esferas que se encuentran «más allá» de la sociedad. Eso contrasta con

los movimientos sociales que frecuentemente han sido considerados como fenómenos que se dan dentro de la sociedad, que existen yuxtapuestos a las estructuras políticas que les dan su sentido esencial, tales como estados y sistemas estatales. Además, dentro de esta esfera interna de la sociedad, se suele interpretar a los movimientos sociales como una parte de la sociedad civil que, a su vez, ha sido tildada de separada de los asuntos políticos del Estado moderno. En este sentido la forma como los movimientos sociales han sido analizados tiende a reproducir el enfoque según el cual la política está limitada dentro de una esfera pre-definida, implícitamente construida como no problematizada. Los movimientos sociales pueden ciertamente estar ligados al campo político a través de su impacto sobre las políticas estatales o las prioridades de los partidos políticos, pero en forma característica cualquier conexión con la polí-

tica global pasaría por la mediación del sistema político interno. Esta perspectiva particular tiende a tratar la política como un dominio o un nivel aparte de lo económico y lo social, y también demarca límites entre una esfera política nacional interna y un campo externo de política mundial.

En unos comentarios anteriores sobre este tema sugería que se ha hecho una división binaria entre la esfera política nacional, delimitada dentro del Estado, y de los partidos políticos, y el espacio de lo social, enmarcado alrededor de la familia, la escuela, la religión, el individuo, los movimientos. De otro lado, he sostenido que se podía revestir la dimensión política con una cierta dualidad, mediante la cual se podía considerar como insertada dentro de diferentes esferas del conjunto de lo social y también como formativo del terreno sobre el cual se decide el tejido y la suerte de este conjunto social (Slater 1994). Por tanto, lo que es o no es político, en cualquier

<sup>6</sup> Jameson (1992) hace una distinción útil entre culturas del Tercer Mundo y aquellas del primero en el sentido que las primeras tienen mucho más dificultades para mantenerse independiente de la mirada y la penetración de las culturas metropolitanas del Norte. Las segundas culturas pueden elevar sus barreras y murallas, así mismo los científicos sociales de los países del Norte pueden más fácilmente ignorar la vida intelectual del Sur –nociónes implícitas y explícitas de lo contenido en sí mismo, pero la naturaleza universal del conocimiento occidental y especialmente el conocimiento teórico están profundamente enraizados en la cultura occidental.



movimiento, cambia con la llegada de nuevas preguntas que plantean nuevas formas de subjetividad, por ejemplo, «lo personal es político», y diferentes tipos de relaciones sociales. Esto no significa que lo político elimine las condiciones sociales a partir de las cuales su sentido puede aparecer; el género, las creencias religiosas, el medio ambiente, la nacionalidad, los regionalismos etc. pueden volverse políticos en ciertos momentos, pero no son solamente políticos. Además la heterogeneidad cultural entre sociedades debe cambiar la manera como se constituye lo político; la especificidad de las prácticas religiosas, por ejemplo, como en el caso brasileño, ha afectado las formas de expresión de la oposición (Krischke 1991), y en el contexto de los movimientos indígenas, la historicidad de los significados y prácticas culturales tiene un impacto político crucial (Guerrero 1996, y Wilmer 1993).

Una de las primeras características de lo político tiene que ver con el planteamiento de la duda acerca de lo que es socialmente dado, de lo que parece ser socialmente natural e innegable. Cuando lo que es «dado» no está aceptado tal cual pero se refiere a constituciones anteriores, su inestabilidad potencial es develada y reactivada (Laclau 1990:212). Esta inestabilidad es parte inseparable de la pluralización de su origen, de la ruptura de la noción implícita de la singularidad de los significados originales, o como Foucault (1984:79) lo expresó en su discusión sobre la genealogía, y Nietzsche «lo que se encuentra en el comienzo histórico de las cosas no es la identidad inviolable de su origen....es su disparidad». La fragmentación de lo social implica desnudar su contenido político, y desde que lo social se expresa por una pluralidad de formas, la fragmentación de lo que es socialmente dado, por su pluralidad nos revela la naturaleza potencialmente variable de lo político. Es dentro de este contexto

que se ha notado que los movimientos sociales contemporáneos han desafiado y/o redefinido las fronteras de lo político. Esto quiere decir, por ejemplo, que los movimientos pueden subvertir lo que tradicionalmente se considera como dado dentro del sistema político -poder estatal, partidos políticos, instituciones formales- refutando la legitimidad y el funcionamiento en apariencia normal y natural de sus implicaciones en la sociedad. Pero también, el papel de algunos de los movimientos sociales ha sido el de revelar el sentido escondido de lo político que está encerrado en lo social. Las luchas sociales pueden ser consideradas como «guerras de interpretación» dentro de las cuales la orientación y el significado de sus demandas y reivindicaciones son construidas mediante la práctica. Dentro del marco de un enfoque similar sobre los movimientos sociales, Walker (1994: 674/675), en su intervención creativa, plantea que tal vez el elemento más interesante de los movimientos sociales tiene que ver con la forma como pueden contribuir a la «refundación y/o reconfiguración de lo político bajo condiciones contemporáneas».

### **La movilidad de la investigación teórica**

**T**al vez unas de las preguntas más fascinantes y complejas acerca del tratamiento de la conjunción entre movimientos sociales y lo político, se refiere a los fundamentos de la teoría en sí. Para Walker (1995:311) una gran parte del análisis de la novedad de los movimientos sociales se caracteriza por una limitación bastante crucial: que «el horizonte de la investigación está ya dado por un entendimiento histórico específico de lo que significa hablar de una comunidad, clase, interés, identidad, o movimiento de acción...» En consecuencia, solemos encontrar pre-

guntas tales como ¿si los movimientos sociales constituyen una ruptura o una continuación de la política clasista? ¿si reflejan un fortalecimiento de la sociedad civil o un abandono del Estado? ¿si constituyen movilizaciones libres de formas anteriores de populismo, o si captan una continuación del pluralismo liberal? En estos tipos de cuestionamientos estratégicos se insinúan frecuentemente unos significados implícitamente pre-definidos y consensuales de los fenómenos sociales y políticos. Walker afirma que a pesar de toda su sofisticación, la literatura sobre movimientos sociales parece todavía atada a marcos limitados de lo que son los potenciales de lo político, impidiendo así dudar de las concepciones acerca de los conceptos de comunidad e identidad política. Por tanto, la posibilidad de lo novedoso de los movimientos sociales se limita a «una reducción específica de lo que significa ser político, y de donde se encuentra lo político» (Walker 1995: 312).

Si miramos algunas de las recientes discusiones sobre movimientos sociales (Munck 1995, Jordan 1995, Paramio 1997, Scott 1995, Shefner 1995 y Weyland 1995) podemos encontrar ejemplos del eje fundamental de la afirmación crítica de Walker, y sobre todo nos impacta una suposición común que la política y la estrategia política, así como clase y materialidad, son de alguna forma ya pre-definidos por su significado y lugar en la esfera analítica general. Es como si algunas categorías existieran dentro de un campo pre-discursivo, donde contenidos conceptuales tales como clase y materialidad son construidos como lo radicalmente de-construido. Butler (1990), en su análisis del feminismo y la subversión de la identidad, plantea que dentro de la interpretación cultural de sexo y el género, la construcción concepto del sexo como pre-discursivo tenía que ser entendido en términos de las relaciones de poder,

que tienen como efecto una construcción del concepto de un sexo pre-discursivo, escondiendo así la operación misma de la construcción discursiva. Asimismo, con ciertos tipos de argumentos sobre movimientos sociales y cambios políticos, encontramos todavía interpretaciones que otorgan implícitamente un sentido pre-discursivo e independiente a las categorías de clase, materia y actor, escondiendo así la forma como estos conceptos fueron construidos por el discurso. Tal como lo nota Butler (1992:13) en un artículo posterior, la mediación (agency) se puede ver como parte de una forma de pensamiento en la que se considera a las personas como actores que son instrumentos enfrentados a un campo político externo, y «si estamos de acuerdo que la política y el poder existen ya al nivel donde el sujeto y su intermediario (agency) se articulan y se vuelven posibilidad, entonces la mediación (agency) se puede presumir solamente al costo de negar la investigación acerca de su construcción».

Una de las principales cuestiones en este tipo de argumento tiene que ver con la definición de lo que es la política y lo político, y su relación con nuestra comprensión de los movimientos sociales. En muchas contribuciones al debate sobre movimientos sociales no se hace una distinción entre la política y lo político, y tal como lo hemos notado aquí, frecuentemente se refiere a la política en una forma que presume que tiene un sentido consensual y básico. Plantearía que nuestros espacios conceptuales y de pensamiento son definidos y desarrollados por la inestabilidad y las dudas que vuelven sumamente problemática la aplicación de marcos pre-existentes, en vez de sugerir qué marcos teóricos pre-existentes pueden ser

identificados y empleados. Se puede decir que muchos de los conceptos que se utilizan para explicar los fenómenos sociales y políticos parecen más y más precarios y parciales. En tiempos de re-pensar, re-visionar, re-imaginar, la idea de tomar «pruebas», o el énfasis sobre la fluidez, para no decir el vértigo dentro de los campos de investigación analítica, reflejan la presencia de un terreno movedizo y cambiante. Campos de conocimientos que antes estaban marcados y demarcados por los límites de categorías y construcciones similares, están siendo más y más desestabilizados y fracturados por ideas que vienen de los márgenes, que atraviesan y traspasan estos campos más viejos que estaban seguros hasta la fecha. Una de estas ideas es la forma como

podemos re-pensar la política y lo político.

Mouffe (1995:262/263), por ejemplo, dentro de un enfoque relacionado con el trabajo anterior de Lefort (1988), escribe que para ella «lo político» tiene que ver con la dimensión antagonista inherente en toda sociedad humana -un antagonismo que puede tomar muchas formas diferentes y que puede ser ubicado en diversas relaciones sociales. Esto contrasta con la «política» que puede ser considerada como referida al conjunto de prácticas, discursos e instituciones que buscan establecer un cierto orden y organizar la vida social bajo condiciones que siempre son sujetos potenciales de conflicto, precisamente porque son

afectadas por la dimensión de «lo político».

Dentro de este enfoque, la política puede ser entendida como un intento de pacificación de lo político, o bien la instalación e incorporación del orden y de prácticas decantadas en una sociedad dada. La despolitización es la tarea más tradicional o común establecida de la política. Autores como Honig (1993) y Rancière (1995) han

planteado que se puede argumentar que las ramas claves de la filosofía y de la teoría política han desplazado lo político como medio para lograr la aproximación más cercana al bien público en medio del desorden de la política empírica. La noción provocativa de Rancière acerca de la pacificación de la política puede ser ejemplificada de otras maneras, que son particularmente relevantes para nuestra discusión.

Primero: en el contexto de muchas sociedades del Sur, donde los conflictos sociales, la inequidad, la violencia y la creciente desilusión con las instituciones formales se manifiestan en formas que parecen paulatinamente más problemáticas, las nuevas políti-



cas de «buen gobierno» y el intento de introducir paliativos al estilo occidental para la democratización, pueden ser considerados una forma externa de ordenamiento y restricción de lo político. Al mismo tiempo, dentro de algunas sociedades africanas, por ejemplo, nuevas redes de solidaridad se están estableciendo y nuevas orientaciones se están perfilando, es así como, tal como lo indica Monga (1995:360), en su análisis de la democratización de África francófona, «estamos viendo una transformación

completa de las condiciones bajo las cuales aparece la política».

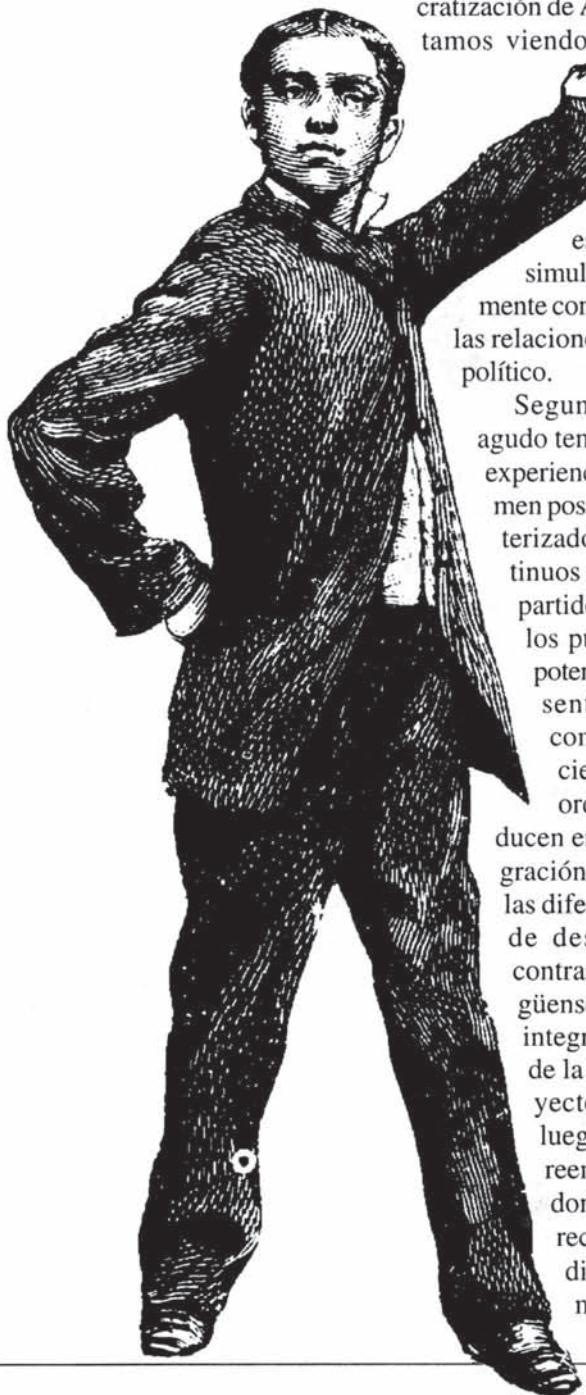
Lo que tenemos en estos casos son intentos simultáneos, pero, profundamente contrastantes de re-alinear las relaciones entre la política y lo político.

Segundo: Como contraste agudo tenemos el ejemplo de la experiencia cubana bajo el régimen post-revolucionario caracterizado por los intentos continuos de un Estado con un partido único por neutralizar los puntos de antagonismo potencial, mediante la representación del gobierno como la síntesis de la sociedad. La necesidad de orden y seguridad se traducen en las políticas de integración y asimilación, donde las diferencias son sinónimos de desestabilización. En contraste, en el caso nicaragüense, el intento inicial de integración de las minorías de la costa atlántica al proyecto sandinista, cambió luego radicalmente y fue reemplazado por diálogos donde el gobierno llegó a reconocer el derecho a la diferencia y a la autonomía. Dentro de la his-

toria en general de los proyectos marxistas en el Tercer Mundo, la fuerza hacia el centralismo ha sido más bien enraizada en una desconfianza por lo local y lo regional, y la pacificación de lo político ha sido un proyecto territorial inherente.

Tercero: En países andinos como Bolivia, Colombia y Perú, durante los últimos quince o veinte años ha habido una serie de movilizaciones, de protestas y movimientos que surgieron de los niveles locales y regionales y respondieron a la territorialidad actual del Estado (Fals Borda 1992, Laserna 1986 y Slater 1989). Más específicamente, se hicieron nuevas asociaciones entre democratización y descentralización, y en las luchas contra el centralismo aparecieron nuevas formas de identidad y subjetividad espaciales. Estas nuevas formas, desafiando la territorialidad adscrita al sistema político se pueden ver como reflejos de lo político expresado en el espacio. Como respuesta, la administración central de cada Estado ha introducido una gama de reformas, buscando incorporar estas resistencias locales y regionales. Los diferentes gobiernos en estos países han buscado contener y pacificar lo geopolítico dentro de sus fronteras constituidas, mediante el intento de re-alignar y re-estructurar el poder territorial del Estado central.

En estos ejemplos y en general, el punto más sobresaliente de mi argumento trata de poner énfasis en la naturaleza interactiva de la política y lo político; de plantear como principio su naturaleza distinta, pero también, sus inter-conexiones esenciales. Por tanto, la referencia a lo político no incluye una marginalización de la esfera formal de la política, sino más bien llama la atención hacer una distinción entre dos categorías que se implican e involucran la una a la otra. La política tiene su propio espacio público; es un campo de intercambios entre partidos políticos, de asuntos parlamentarios y gubernamentales, de elecciones



y representación, y en general del tipo de actividades, prácticas y procedimientos, que se dan en el campo institucional del sistema político. Lo político, sin embargo, como lo ha propuesto Ardit (1994:21), para mayor eficacia puede ser visto como un tipo de relaciones que se pueden desarrollar en cualquier esfera de lo social, independientemente de si está o no, dentro de los límites institucionales de la «política». Lo político, entonces, es un movimiento vivo, un tipo de «agma de voluntades en conflicto», o antagonismos. Se mueve y tiene el don de ubicuidad, yéndose más allá pero también subvirtiendo la escena y los fundamentos institucionales de la política.

Es importante hacer notar que la idea de la imbricación de la política y lo político refleja el debate en curso sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Nos referiremos a un texto reciente de Laclau. En una entrevista acerca de las paradojas de la política contemporánea, Laclau pone el énfasis sobre el hecho que la situación contemporánea puede ser caracterizada por lo borroso de las divisiones entre el Estado y la sociedad civil. Para Laclau (1994:45), hay corrientes que circulan entre las esferas del Estado y de la sociedad civil, que «vuelven ilusoria la idea de una confrontación e inclusiva de una delimitación entre las dos como entidades autónomas maduras». Como ejemplo Laclau se refiere a la radicalización del proceso democrático, planteando que es inaceptable el punto de vista que asimila la radicalización de la democracia con la profundización de la línea de demarcación entre la sociedad civil y el Estado, ya que en numerosos casos el progreso de la democracia requiere de una legislación progresiva que va en contra de los intereses profundos anclados en la sociedad civil. Por otro lado, parecería poco apropiado aceptar la idea que la esfera pública requiere jugadas estratégicas numerosas y com-

plejas que atraviesan las dos esferas y disuelven la clara diferenciación entre los dos» (Laclau op,cit, 46).

El intento de Laclau para entender la importancia de unas jugadas entrelazadas que fusionan y disuelven la distinción sociedad civil/Estado es particularmente relevante en el análisis de los movimientos sociales, ya que frecuentemente la sociedad civil ha sido «esencializada» dentro de un marco positivista, como el campo de lo bueno y de lo ilustrado. El énfasis sobre la imbricación es pertinente para nuestra discusión de la política y lo político ya que su interacción traspasa los límites entre Estado/sociedad civil. La fusión y entrelazado que se nota aquí puede ilustrarse dentro del contexto de la relación entre consolidación y reactivación. Por ejemplo, se puede pensar la política como la institucionalización de un orden diseñado para recubrir o, por lo menos, para confinar los peligrosos conflictos de lo político -un caso de consolidación. Pero «el orden», o la «gobernabilidad» representan siempre una serie de procedimientos, prácticas, códigos y categorías regulados y decantados que no pueden ser nunca cumplidos en forma absoluta. Ellas debido a que lo político -las posibilidades de subversión, de cuestionar, de oposición, de negación y de resistencia no pueden nunca ser totalmente superadas; la interrupción de la consolidación, o las intervenciones que constituyen una re-activación de la inestabilidad que el «orden» buscaba pacificar, reflejan lo inseparable que son la política y lo político. Dentro de este contexto, lo político es siempre esta periferia interna inamovible dentro del corazón de la política<sup>7</sup>.

Dentro de una corriente teórica similar, podríamos referirnos al concepto de «gobernabilidad» de Foucault (1991), visto como interno y externo al Estado, «ya que son las tácticas gubernamentales que hacen posible la definición continua y la redefinición de

lo que está dentro de la competencia del Estado y lo que no lo es, lo público versus lo privado etc...» (op,cit:103). Aquí gobernabilidad podría ser vista como un especie de intento de pacificación de lo político, y las resistencias y oposiciones a una tal pacificación -diferentes tipos de movimientos, a los cuales Foucault se refiere como «discurso invertido», podrían ser considerados como equivalentes a «lo político». En la presentación de Foucault sobre gobernabilidad hay un número de referencias al «occidente», pero las diferencias que podrían hacer lo no-occidental, o en forma más general el impacto de las diferencias culturales sobre las modalidades de la gobernabilidad no fueron el tema de su análisis. Asimismo, en la obra a la cual nos referimos anteriormente, la diferencia que hace lo cultural queda sin explorar. Regresaré más adelante.

### Localizando lo geopolítico

**U**na pregunta que surge, ahora, tiene que ver con la relevancia potencial de lo espacial para cualquier delimitación de la política y lo político. ¿Qué diferencia haría el prefijo geo- al argumento anterior? Inscribir una dimensión espacial en la noción de política presentada anteriormente podría llevarnos a un discusión de la territorialidad interna del orden institucional tal como está construido, por

<sup>7</sup> También hay que añadir que las discusiones de lo político y la política han sido caracterizadas por una variedad de perspectivas conceptuales. Es frecuente que lo político sea definido en relación con el Estado (Ricoeur 1995), y hay una larga historia de considerar la esfera privada fuera del campo de lo político. Nociones más recientes de la difusión de lo político en la sociedad han ganado más apoyo y reflejan una discusión que se expande sobre «las fronteras de lo político» (Morin 1995); para un tratamiento anterior clásico ver Schmitt (1976).

ejemplo, a través de una consideración de la composición de los sistemas políticos nacionales. Además, un camino conexo para la investigación podría consistir en un examen crítico de las relaciones entre los Estados nacionales -unidades de un sistema mundial predefinido-, las cuales han sido consideradas tradicionalmente como componentes que estructuran la geopolítica. Podríamos tratar también de ir más allá de los «contenedores», y pensar la geopolítica en términos de procesos globales que traspasan las fronteras de las unidades estatales (Ayerbe 1997, Falk 1997, Held 1995, y Taylor 1995).

Además, podemos seguir y señalar dos expresiones ligadas de lo geopolítico, que son relacionadas a la metáfora de «magma» utilizada por Ardit -a estas «substancias» subyacentes, inestables, fluidas que pueden romper la superficie ordenada y provocar un re-ordenamiento, una re-estructuración, o, en ciertos casos, unas rupturas transformativas, tales como las creadas por insurgencias revolucionarias del pasado. La primera expresión de lo geopolítico se puede definir por el campo del Estado territorial que está ostensiblemente limitado hacia el interior. Aquí, tal como lo hemos mencionado brevemente antes, ha habido ejemplos en una gama de sociedades periféricas de ciertos tipos de movimientos que han desafiado y siguen desafiando los ordenamientos territoriales establecidos por el Estado. En algunos casos, tales movimientos, tal como fue el caso en la costa atlántica de Nicaragua, estuvieron íntimamente anclados en identidades étnicas, mientras que por ejemplo en Bolivia, Colombia y Perú, que hemos mencionado anteriormente, en tanto que las comunidades indígenas fueron involucradas de diferentes maneras a las luchas contra el Estado centralizado, movimientos locales y regionales de estas sociedades han sido impredeciblemente heterogéneos y han acogi-

do una gama sumamente diversa de reivindicaciones. Tampoco queremos dar a entender con esta distinción tentativa que lo «indígena» y lo «comunal» son en alguna forma uniformes. Tal como nos lo recuerda Agrawal (1995), la idea de lo «indígena» suele ser utilizada en una forma que esconde una heterogeneidad importante que está contenida en ella. Y la heterogeneidad, o diferencia interna, conflictos y ambigüedades deben recibir una atención más analítica en toda nuestra discusión de las resistencias y los movimientos sociales (Melucci 1996:317-323).

En aquellos casos específicos donde se ha desafiado en forma planeada la naturaleza centralizada del poder estatal, tal como fue el caso en Bolivia, una respuesta legislativa eventual no termina con la protesta y contestación territorial, tal como fue el caso de la ley sobre descentralización Administrativa de 1995. En contraposición, la naturaleza constantemente entrelazada de la geopolítica y de lo geopolítico se traslada a una nueva fase. Tampoco deberíamos asumir que los desafíos, en el caso boliviano, a la centralización del poder tienen una orientación única, ya que varios comités cívicos departamentales han articulado sus reivindicaciones de manera que no siempre han logrado la unidad inter-departamental<sup>8</sup>. Igualmente, al nivel local, la Ley de participación popular de 1994, que descentralizó ostensiblemente el poder y los recursos hacia nuevas municipalidades rurales, provocó una variedad de respuestas de las organizaciones indígenas de base (Albó 1996).

Dentro de un contexto social diferente, los movimientos regionales de los años setenta en Perú sacaron a la luz pública el llamamiento para nuevos niveles de poder territorial -el establecimiento de gobiernos regionales dentro de un Estado unitario. Su impacto, y el desafío para el orden espacio-político, crearon las condiciones

para un debate nacional prolongado y una eventual legislación para instaurar una nueva instancia de gobierno. Sin embargo, la influencia de estos movimientos, que solían tomar la forma de «frentes regionales», fue lentamente socavada por la violencia creciente, la dislocación social y la inestabilidad aguda. *Sendero Luminoso*, específicamente, con su introducción de «paros armados» al nivel local y departamental, dificultó más y más la organización de la protesta pacífica y eficaz por parte de los movimientos regionales dentro de una atmósfera caracterizada por confrontaciones violentas entre los grupos armados de Sendero y las Fuerzas Armadas<sup>9</sup>.

En un momento particular, una organización guerrillera y una serie de frentes regionales agrupados en forma suelta representaban dos expresiones muy diferentes del desafío geopolítico del orden institucional existente. El primero llegó a eclipsar cualquier otra forma de contestación política, y con el cambio de gobierno en 1990, seguido por el «auto-golpe» de Fujimori, la intensidad de la amenaza al orden político fue utilizada para justificar una re-centralización del poder, y una reducción aguda de la importancia de los gobiernos regionales establecidos recientemente. En el caso peruano, en fuerte contraste con Bolivia, una profunda asociación de la violencia y del terror con un movimiento que había iniciado sus acciones en una

<sup>8</sup> Esto fue particularmente evidente en noviembre de 1993 cuando durante una reunión de los comités de la mayoría del país, que se hizo en Santa Cruz, aparecieron diferencias en relación con la fuerza de los sentimientos anti-centralistas, y también, dentro del contexto de los alineamientos partidarios de los comités. Para una discusión de la cuestión de la regionalización en Bolivia ver Slater (1995), y para un examen reciente de muchos de los temas sociales claves del período actual en Bolivia, ver Calderón y Laserna (1994).

<sup>9</sup> Para un análisis reciente del lugar de la guerrilla de Sendero Luminoso ver Starn (1995).

región esencialmente periférica de los Andes, facilitó inmensamente la renovación de un proyecto centralista. Además, cualquier contra-proyecto dirigiendo a profundizar y ampliar las estructuras democráticas, a «territorializar la democracia» podría ser estigmatizado por el signo del «terror» escondido en el nombre de «territorio»<sup>10</sup>.

Una segunda instancia de lo geopolítico puede ser pensada a través de la relación de la formación original de las soberanías nacionales. Lo geopolítico dentro de este contexto puede ser utilizado, significativamente, para desestabilizar algunos de los significados adscritos anteriormente a lo político ya que en numerosas de estas conceptualizaciones el análisis de la relación entre política y lo político se realizan dentro de los límites de un Estado territorial implícitamente occidental. Aquí se supone una integridad e impermeabilidad territorial dada de antemano, pero en el caso de los entes políticos periféricos, la realidad histórica de los poderes externos y su impacto al interior de estos sistemas es mucho más difícil de ignorar. Lo que este contraste indica es la falta de igualdad en el pleno reconocimiento de la integridad territorial de los Estados nacionales. Mayormente, estas corrientes subyacentes, móviles, inestables, destructivas, que pueden cambiar fundamentalmente el campo de la política están localizadas dentro del espacio implícitamente definido de un Estado nacional, el cual invariablemente tiene un origen occidental. Falta la posibilidad que fuerzas externas puedan también constituir el magma de lo político. Tal ausencia refleja un supuesto de principios, enraizado en la ciencia política moderna, según el cual el contexto está conformado por la soberanía territorial completa; la «quasi-soberanía», por lo contrario, sería aplicable a los Estados no-Occidentales (Jackson 1993).

Para las sociedades de América Latina, África y Asia los principios que gobiernan la formación de su modelo

de ente político fueron profundamente moldeados por la penetración externa. Por ejemplo, el colonialismo representó una imposición y la instalación de principios políticos que violentaban los lazos entre la soberanía nacional y la constitución de un ente social. La delimitación del tiempo y el ordenamiento del espacio siguieron una lógica impuesta por el exterior que no dejó de tener efectos en el período post-colonial. Las luchas para recobrar un discurso autóctono del tiempo y un conjunto indígena de significados para el territorio nacional han constituido una parte esencial de la política de la post-Independencia<sup>11</sup>.

Las luchas para infundir una nueva vida en el nexo tiempo-espacio de la independencia, en lo que fueron llamadas «guerras de liberación nacional», están en el corazón del movimiento anti-imperialista. Sin embargo, al mismo tiempo debemos subrayar que las luchas contra el imperialismo en sociedades periféricas siempre han tomado una variedad de formas, tal como se ve en América Latina, donde los significados que da *Sendero Luminoso* en Perú al imperialismo cultural contrastan significativamente con el discurso sandinista de los ochenta o de los zapatistas de hoy en Chiapas. Evidentemente además, las luchas contemporáneas para redefinir lo geopolítico se dan en una era marcada, tal como lo hemos notado antes, por la hegemonía de las ideas neo-liberales.

Visto en forma general, el discurso neo-liberal no solamente enmarca el desarrollo dentro de sus nociones de ajuste estructural y buen gobierno, sino que se extiende y da un significado contemporáneo a los proyectos de democracia. El intento por construir una agenda global ha sido específicamente criticada por Parekh (1993:168) quien observa que insistir en la universalidad de la democracia liberal impone sobre otros países sistemas de gobierno que no concuerdan con sus capacidades y talentos, reduciéndolos

a «pantomimas, incapaces y renuentes a ser fieles a su tradición o...normas foráneas importadas»; y él añade, en forma pertinente, que «los estragos culturales causados por el colonialismo deberían alertarnos sobre los peligros de una imposición demasiado entusiasta de la democracia liberal»<sup>12</sup>.

### **Intrno/externo y zonas de resistencia**

**E**n el argumento esquemático sobre lo geopolítico que acabo de presentar, lo cultural, lo interno/externo y los movimientos se cruzan en una forma que podría ser precisada aún más, y el levantamiento en Chiapas puede servir de ejemplo particularmente ilustrativo de estos tipos de intersecciones. En este contexto es posible identificar el entrelazado de los «niveles de análisis», de tal forma que lo global, lo regional y lo local pueden ser interpretados como una profunda imbricación, conjuntamente con la noción de «fronterización» del mundo que hace resaltar la fragilidad de los órdenes espaciales establecidos.

<sup>10</sup> El territorio puede ser entendido como terreno, tierra, sustento, pero la forma de la palabra, tal como Connolly (1924:24) indica puede también ser relacionada a una derivación de *terrere* que significa aterrorizar.

<sup>11</sup> Acerca de la cuestión de tiempo y el choque colonial ver el texto pionero de Fabián (1983) y el artículo reciente de Norton sobre «memoria dominante». Ver Said (1993) para una discusión estimulante de los aspectos espaciales de la cultura y el imperialismo.

<sup>12</sup> En un argumento relacionado, Derrida (1994:82) escribe que la agravación de la deuda externa, y de los mecanismos conexos, está «haciendo morir de hambre y llevando al desespero una gran parte de la humanidad»...» tienden así a excluirla simultáneamente del mismo mercado que esta lógica sin embargo trata de ampliar... este tipo de contradicción opera mediante numerosas fluctuaciones geopolíticas inclusive cuando parecen ser dictadas por un discurso de democratización y derechos humanos.

El levantamiento armado de entre 3.000 y 4.000 indígenas en Chiapas en enero de 1994, y la toma de siete ciudades, fue planeado para coincidir con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (Nafta) con Estados Unidos. Uno de primeros comunicados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) declaraba que Nafta «es la partida de defunción de los pueblos indígenas de México, quienes son prescindibles para el gobierno de Carlos Salinas de Gortari» (citado en Harvey 1995:39). La validez de esta visión fue captada subsecuentemente por un documento interno del Chase Manhattan Bank de 1995 que fue filtrado, en el cual se decía que el gobierno mexicano «deberá eliminar los Zapatistas para demostrar su control efectivo sobre el territorio nacional y sobre sus políticas de seguridad<sup>13</sup>».

Tenemos aquí un claro ejemplo tipo de la importancia de conectar lo interno con lo externo, de mirar lo global y lo local y lo regional como intermezclados y no como hitos que dividen mundos separados y desconectados. En un análisis anterior, el subcomandante Marcos del EZLN describió a Chiapas dentro de un contexto regional/nacional/global, esbozando un enfoque que evoca mucho los argumentos de la perspectiva dependentista. En un lenguaje que evoca al texto clásico de Galeano, Marcos escribe «Chiapas sangra por miles de venas: por los oleoductos y gasoductos, por los cables de alta tensión, por los vagones del ferrocarril, por cuentas bancarias, por camiones y camionetas, por barco y avión, por senderos clandestinos, por carreteras de tercera y por desfiladeros»,...»petróleo, energía eléctrica, ganado, dinero, café, banano, miel, maíz, cacao, tabaco, azúcar, soya, melones, sorgo, mamey, mangos, tamarindo, aguacates y sangre chiapanera salen por 1.001 colmillos enterrados en el cuello del sureste de México.....;»billones de toneladas de recursos naturales pasan por los puertos mexicanos, estaciones de fe-

rrocarril, aeropuertos y sistema vial con destinaciones diversas: Estados Unidos, Canadá, Holanda, Alemania, Italia, Japón -pero todas con el mismo destino: alimentar al imperio»<sup>14</sup>.

La presencia de un imaginario geopolítico que fusiona una variedad de campos espaciales -lo global, lo nacional, lo regional y lo local - es también muy evidente en una entrevista del sub-comandante Marcos, publicada en agosto de 1995, de la cual vale resaltar tres observaciones cruciales. Primero: sostiene que los procesos actuales de globalización tienen el potencial de fracturar los Estados nacionales, y de agudizar las diferencias regionales internas, tal como se refleja en las divergencias entre las regiones norte, centro y sureste de México. Segundo: en lo que concierne a la guerra, comenta que la confrontación política y la lucha ideológica han adquirido un mayor significado que el poder militar directo, en esto evoca el contraste gramsciano entre una guerra de posiciones y una guerra de movimientos, y plantea cuestiones nuevas y cruciales sobre la relación conflicto/diferencias culturales. Tercero: identifica como eje importante el rol de los medios de comunicación. Si se puede hacer aparecer como muerto o moribundo a un movimiento o una resistencia social, no importa lo que pase en realidad, esto representa un peligro mayor que la superioridad militar<sup>15</sup>. Dentro de tal contexto el uso del correo electrónico y de Internet, revisan un potencial alternativo.

He citado ampliamente a un líder clave de los Zapatistas para subrayar cómo el pensamiento dentro de un movimiento de resistencia puede reflejar la naturaleza entrelazada de cuestiones que tienen una resonancia transnacional. Así mismo, como nos lo recuerdan investigadores como Dietz (1995), Harvey (1995) y Zermeño (1995), la rebelión Zapatista está anclada en una larga historia de luchas sociales y de oposición, que son su sustento político de fondo. Además,

sus líderes expresan su respeto por las diferencias y la pluralidad en contraste manifiesto con los movimientos revolucionarios anteriores, y sus diez y seis reivindicaciones populares sobre tierra, vivienda, trabajo, alimentación, salud, educación, cultura, información, independencia, democracia, libertad, justicia, paz, seguridad, la lucha contra la corrupción y la protección al medio ambiente, han sido articuladas mediante el énfasis en el dialogo y la organización de una «consulta nacional»<sup>16</sup>.

La oleada de apoyo masivo que saludó la insurgencia Zapatista tenía un componente tanto rural como urbano. Además, tal como lo muestra Dietz (1995:46), las nuevas alianzas de comunidades indígenas de Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Morelos convocaron asam-

<sup>13</sup> Fue el periódico dominical London Independent on Sunday que obtuvo la copia del documento del Chase, en otro extracto relacionado con el que cito aquí, el documento establece que mientras la insurrección en Chiapas «no representa un peligro fundamental para la estabilidad política de México, numerosos inversionistas de la comunidad financiera la perciben como tal»...»lo que México necesita es un gobierno más autoritario en vez de más democracia», citado en Doyle L «¿Será que los bancos estadounidenses mandaron batallones contra el ejército rebelde mexicano?», *The Independent on Sunday*, 5 de marzo de 1995, p.14, Londres.

<sup>14</sup> Esta cita viene de un escrito distribuido en 1992 con el título «El primer Viento» -ver la traducción de Bardacke y López (1995:32/33).

<sup>15</sup> Estos puntos provienen de una entrevista publicada en *La Jornada*, 27 de agosto de 1995, pp.10-11, Ciudad de México.

<sup>16</sup> Respondieron un poco menos de 825.000 personas a la consulta nacional que tuvo lugar el 27 de agosto de 1995; 97.7% aprobaron las reivindicaciones mencionadas en el texto y más del 90% estuvieron a favor de una reforma política; además 56.2% se manifestó para que el EZLN se convirtiera en una fuerza política independiente -reporte de *La Jornada* del 29 de agosto de 1995, p.5. Ciudad de México.

bleas regionales en las cuales se miró con beneplácito a la lucha armada, mientras añadían que el empeoramiento de la situación de sus regiones no difería mucho de aquella que generó la insurrección en Chiapas<sup>17</sup>. Las luchas por la autonomía territorial, encarnada en organizaciones como el Frente Independiente de los Pueblos Indígenas (Fipi) y la Convención Indígena Nacional (CIN), tienen a la vez una dimensión étnica y regional que se conecta con la rebelión de Chiapas y refuerza el significado general y creciente de lo cultural dentro de lo geopolítico. La re-affirmación de las lenguas indígenas es, en este contexto, una característica sintomática de la validación de la cultura, tal como lo refleja por ejemplo, el hecho de que el reciente «manifiesto de Aguas Blancas» del Ejército Revolucionario Popular Guerrillero fue leído en español y náhuatl (ver *Latinamerica Press* Vol.28, No.26, 11 de julio de 1996).

En el ejemplo de la resistencia Zapatista y sus desafíos al orden institucional existente, es evidente que nuestra conceptualización de lo geopolítico supone dos sentidos, si nos quedamos dentro de un marco más interno. Primero: el levantamiento de Chiapas y su condensación en una oposición social fuertemente enraizada se puede representar como un cuestionamiento radical del funcionamiento territorial del Estado mexicano contemporáneo. Su lista de reivindicaciones, y su priorización de la democracia radical y por una sociedad justa han sido articulados en un contexto territorial y de poder, y han establecido lazos entre lo regional, lo nacional y lo global. Segundo: es un movimiento que a través de su nombre, se re-conecta con uno de los movimientos fundadores de la Revolución Mexicana. En un acto recordatorio radical re-enmarca en forma subversiva los temas de tierra, jus-



ticia y democracia. Mediante un proceso de re-activación de significados disputados se presenta como un movimiento de resistencia que es a la vez cultural y geográfico. Al mismo tiempo, los efectos de la globalización, y mediante Nafta el cuestionamiento de la soberanía nacional, ofrecen un ejemplo de lo geopolítico generado desde afuera que invade lo interno, de tal forma que el momento y la trayectoria del discurso Zapatista no se pueden entender fuera de la red de entrelazados de lo interno y lo externo. Se pue-

de elaborar más este punto en relación con cuestiones de democracia, justicia y el impacto del neo-liberalismo.

A principios del 96, el EZLN conformaba el Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN), «una organización civil no-violenta, independiente y democrática, mexicana y nacional, que lucha por la democracia, la libertad y la justicia en México». En la Cuarta Declaración de la Selva Lacandona, los Zapatistas pidieron una nación de muchos mundos, y afirmaron que la democracia vendrá cuando la cultura de la nación esté remodelada desde la perspectiva de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, los Zapatistas no solamente han hecho causa común con muchos sectores de la población mexicana en su oposición al neoliberalismo, pero más significativamente han extendido también su estrategia al terreno internacional, llamando a un Foro Internacional Contra el Neoliberalismo. Se planearon encuentros en Berlín, Tokio, una ciudad africana, Sydney y la Ciudad de México. Una característica significante de su agenda es la organización de una cultura internacionalista amplia para contrarrestar la cultura neoliberal. Esto incluye: «todos los individuos, grupos, colectividades, movimientos, organizaciones sociales, cívicas y políticas, asociaciones de vecinos, cooperativas, todos los grupos de izquierda, organizaciones no-gubernamentales, grupos de solidaridad con las luchas de los pueblos del mundo, grupos nómadas, tribus, intelectuales, músicos, trabajadores, artistas, maes-

<sup>17</sup> Harvey (1995:48) presenta unos índices de pobreza en Chiapas, nota por ejemplo que el 41.6% de viviendas carecía en 1992 de agua potable, mientras que el 33.1% no tenía electricidad, y el 58.8% no tenía desagüe; los promedios nacionales eran respectivamente: 20.6%, 12.5% y 36.4%.

tros, campesinos, grupos culturales, movimientos juveniles, medios de comunicación alternativos, ecologistas, invasores (**squatters**), lesbianas, homosexuales, feministas, pacifistas» (citado en Yúdice 1996). Por tanto, la lucha Zapatista por la democracia, la justicia y la soberanía nacional está íntimamente ligada a los opuestos de esto: el neo-liberalismo y Nafta. Hicieron las conexiones entre lo global, nacional, regional y lo local y no limitan su visión geopolítica a uno de los niveles de análisis o de acción. En el mismo estilo el Foro de São Paulo, que aglutina partidos de izquierda y movimientos sociales de América Latina y el Caribe, ha criticado en forma consistente las políticas neo-liberales del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional y propugna por nuevas políticas para la democracia y la participación económica y social y para el compromiso pleno del pueblo latinoamericano en todos los asuntos relacionados con derechos y deberes.

Si, con fines comparativos, nos limitamos al ámbito interno del Estado territorial, por ejemplo los ámbitos territoriales internos, quisiera desde un punto de vista comparativo, sugerir que los efectos de cuestionamiento, fractura y desestabilización de los movimientos a los cuales me he referido brevemente en este texto, pueden ser considerados en términos de tres modalidades de lo geopolítico. Primero: Tal como lo demuestran los casos bolivianos y peruanos, hay movimientos regionales que desafían el poder territorial vigente del Estado central y demandan una extensión y profundización del proceso democrático. La fluidez y la heterogeneidad de estas resistencias, y en algunos casos su engañosa calidat efímera, han llevado a algunos investigadores a minimizar sus efectos en el «mundo real de la política». Sin embargo, siguen moviendo y desafiando los patrones culturales existentes del poder central y poniendo en tela de juicio nuestros modos de análisis establecidos<sup>18</sup>.

Segundo: Tal como se describió en el ejemplo mexicano, un levantamiento armado, un movimiento guerrillero con raíces regionales pero que no está confinado a su región, puede constituir otra modalidad interna de lo geopolítico que atraviesa las fronteras entre lo interno y lo externo teniendo efectos en una serie de esferas conectadas. Esto es solamente un ejemplo y tal como lo hemos sugerido más arriba, otras rebeliones guerrilleras, tal como Sendero Luminoso en Perú, que también tenía una base regional no limitada a Ayacucho, su región de origen, construyó un conjunto de significados y prácticas muy diferentes para confrontar el poder estatal centralizado. Además, dentro de Perú, estos significados y prácticas fueron diferentes de las del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru que era más pequeño, y que expresó su adhesión cercana a las ideas revolucionarias provenientes de Cuba y Nicaragua. En México, también, el Frente Amplio para la Construcción de un Movimiento de Liberación Nacional (FAC-MLN), que se conformó a principios del 96, ha entrado en contradicciones con los Zapatistas, y el gobierno mexicano ha, en forma reiterada, intentado relacionar el FAC-MLN al EPR que hemos mencionado antes y que es de tendencia izquierdista más tradicional. Y finalmente, por supuesto, los 80 presentaron una serie de movimientos guerrilleros en América Central, donde el poder territorial de los Estados internos fue efectivamente fracturado, pero de tal forma que volvía a hacerse la conexión a una gama de oposiciones revolucionarias heterogéneas.

Tercero: el crecimiento de las reivindicaciones indígenas por la autonomía territorial en un número de sociedades de América Latina combina una interrogación sobre el ordenamiento espacial existente con un cuestionamiento profundo de la formación del Estado mismo. La autonomía fue la

reivindicación principal de los pueblos indígenas de México cuando pidieron la creación de una Asamblea Indígena Pluri-Nacional para la Autonomía, denunciando que durante siglos el gobierno mexicano ha intentado integrarlos en una nación homogénea que nunca existió. Mientras que el llamado a la autonomía no es nuevo para los pueblos indígenas de América Latina, quienes siempre reclamaron el derecho a gobernarse por sí mismos, hoy en día es un tema muy delicado porque está visto por los gobiernos centrales como un llamado a la secesión y a la destrucción del Estado territorial. El derecho a la autonomía depende del derecho a las tierras tradicionales para los pueblos indígenas, lo que ha sido un escollo clave durante siglos. La tierra, dentro de la cosmovisión indígena, es la fuente y la madre de la vida, y hay un fuerte argumento según el cual garantizar el territorio, junto con la conservación ambiental, es crucial para la sobrevivencia económica y cultural de los pueblos indígenas (Collison 1996). Tierra, autonomía territorial y la re-affirmación de las identidades indígenas se fusionan en una forma que re-enfatiza las intersecciones cercanas entre lo cultural y lo geopolítico.

Estos tres tipos de desafíos a la política territorial del Estado no se pueden considerar en forma aislada, ya que los caminos actuales de lucha a veces se han cruzado. Todos representan el potencial para socavar y debilitar la solidez del sistema político contemporáneo, e igualmente se han cruzado, a veces, con otros movimientos sociales preocupados, por ejemplo, por temas de medio ambiente y derechos humanos. La entremezcla de lo interno y lo externo obviamente ha variado entre estos movimientos, así como el grado de conexión entre dife-

<sup>18</sup> Y tal como nos lo han recordado amablemente Routledge y Simons (1995:475) «las ciencias sociales han sido un instrumento clave para apaciguar el espíritu de resistencia».

rentes tipos de lucha dentro de una misma sociedad. Archipiélagos de resistencia, donde las conexiones pueden ser tenues, intermitentes o rotas sería una descripción más adecuada que la noción de coaliciones territoriales.

### Saber, movimientos y la ética de la investigación: algunas observaciones a manera de conclusión

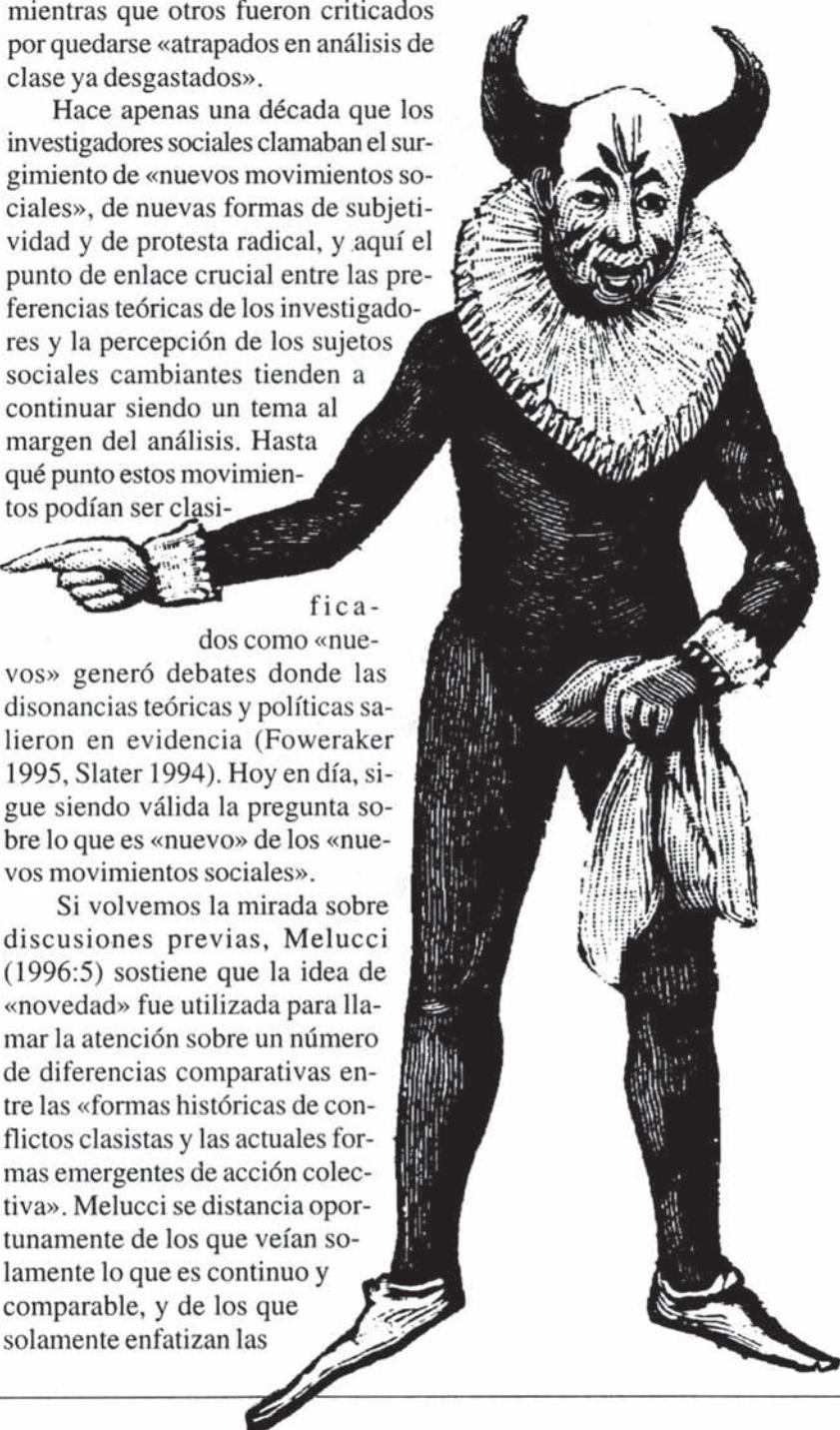
**E**n tiempos políticos turbulentos y de alianzas precarias, se ha vuelto más y más problemático ubicar los movimientos sociales. Calderón (1995:122) habla de la naturaleza heterogénea, plural y múltiple de los movimientos sociales, y considera que esta podría estar causando un resquebrajamiento en las formas totalizantes, excluyentes y particulares de conceptualizar el destino de América Latina, que han predominado tanto tiempo. Es en estos pequeños espacios de resistencia cotidiana y cultural que se podría vislumbrar el surgimiento de valores colectivos y de formas sociales de auto-gobierno y solidaridad - semillas, tal vez, de oposiciones persistentes y reconstrucción de «sujetos históricos». Nuestra voluntad optimista nos alienta a estar de acuerdo con Calderón, mientras que nuestro «realismo intelectual», al igual que su propio análisis, nos llevan a enfatizar el hecho que hay una gran diversidad y es imposible de predecir. Además, dentro de la diversidad, como lo han demostrado varios autores, puede haber conflictos, disonancias y ausencia de democracia (Hellman 1994 y Pásara y Zarzar 1991). El desarrollo de una serie de estudios de caso sobre movimientos específicos ha demostrado la complejidad de los problemas relacionados con cualquier caracterización de la trayectoria política de los imaginarios de oposición. En este orden, son

particularmente apropiadas las recientes observaciones de Ortner (1995) sobre la necesidad de evitar cualquier romantización de la política para enfatizar la importancia de retratos «culturalmente densos» de la subjetividad. Es allí también que el rol del «observador», investigador, académico es central. Hay aquellos que fueron fustigados por «haber escuchado los movimientos en forma romántica», mientras que otros fueron criticados por quedarse «atrapados en análisis de clase ya desgastados».

Hace apenas una década que los investigadores sociales clamaban el surgimiento de «nuevos movimientos sociales», de nuevas formas de subjetividad y de protesta radical, y aquí el punto de enlace crucial entre las preferencias teóricas de los investigadores y la percepción de los sujetos sociales cambiantes tiende a continuar siendo un tema al margen del análisis. Hasta qué punto estos movimientos podían ser clasifi-

cados como «nuevos» generó debates donde las disonancias teóricas y políticas salieron en evidencia (Foweraker 1995, Slater 1994). Hoy en día, sigue siendo válida la pregunta sobre lo que es «nuevo» de los «nuevos movimientos sociales».

Si volvemos la mirada sobre discusiones previas, Melucci (1996:5) sostiene que la idea de «novedad» fue utilizada para llamar la atención sobre un número de diferencias comparativas entre las «formas históricas de conflictos clasistas y las actuales formas emergentes de acción colectiva». Melucci se distancia oportunamente de los que veían solamente lo que es continuo y comparable, y de los que solamente enfatizan las





diferencias históricas. Para Melucci, los movimientos sociales combinan una multiplicidad de elementos sincrónicos y diacrónicos; «juntan formas de acción que tienen que ver con varios niveles de estructura social» y «estos engloban diferentes puntos de vista y pertenecen a períodos históricos diferentes». Melucci pone énfasis en el surgimiento de un «nuevo paradigma de acción colectiva» dentro del cual lo social y lo cultural, y sobre todo la producción de «códigos culturales» tienen un papel clave; para Melucci (1996:10) «la acción colectiva contemporánea entrelaza sus diferentes raíces en una multiplicidad de significados, legados del pasado, son los efectos de la modernización, de la resistencia al cambio». Lo que es también significante en esta forma de abordar la «novedad» es la medida en la cual el investigador haya adoptado nuevas formas de análisis y de entendimiento; hasta qué punto el análisis de los movimientos sociales contemporáneos haya sido acompañado por el surgimiento de «nuevos investigadores sociales»? ¿Hasta qué punto la aparición de nuevas formas de movilización y de resistencia conlleva a la renovación de los modos de investigación, y el planteamiento de nuevas preguntas para la investigación?

La investigación como proceso de auto-reflexión involucra diferentes tipos de responsabilidad. Melucci (1996:396-397) sugiere, por ejemplo, que si bien los investigadores no tienen el monopolio sobre los insumos cognitivos pue-

den aportar a los actores los instrumentos necesarios para la acción. Además, en el marco de la responsabilidad hacia los demás, los investigadores que son auto-reflexivos pueden ver las conexiones entre los campos y los agentes de la interpretación, en el sentido que por ejemplo la oposición al androcentrismo y al etnocentrismo son fundamentalmente entrelazados con la política y la ética del conocimiento.

De manera creciente se vienen haciendo más y más preguntas acerca de la aplicabilidad a los contextos no-occidentales de las teorías de extracción occidental. Es cierto que muchas de las discusiones acerca de los movimientos sociales se han dado como si tales fenómenos poco se hubieran dado en sociedades del sur. Pero no es solamente el objeto del conocimiento que está confinado al campo occidental o del norte, los agentes del conocimiento son también predominantemente de origen occidental. El régimen dominante de representación es euro-americano, mientras que el supuesto subyacente es que el conocimiento, y en particular el saber teórico, es propiedad del occidente.

En sí la categoría «euro-americano» es sintomática del problema por el hecho de incorporar las Américas bajo el rótulo «América», y la expresión modificada «Euro-Norte-Americanista», al margen de lo pensado de la expresión, no resuelve el problema de las diferencias que existen entre Canadá y Estados Unidos. En relación con mi argumento anterior, lo que es específicamente significativo aquí es la forma como la temática de lo interno/externo se conecta a cuestiones de conocimiento, cultura y representación. El impacto permanente del poder sobre otras sociedades, los efectos del discurso invasor sobre control y re-ordenamiento suelen estar ausentes de la investigación sobre movimientos y movilizaciones. El proyecto neo-liberal globalizante representa el más reciente de tales discursos, y contie-

ne en su interior el intento de subordinación de los diferentes modos de pensamiento y de interpretación. El desarrollo alternativo de conocimientos críticos promueve cruzar las fronteras y conectar lo interno con lo externo, pero lo hace dentro de un marco que requiere el reconocimiento y la reciprocidad, en un contexto que transciende el encajonamiento. Tal desarrollo no debe ser considerado como una alternativa pura y auténtica, pero tal vez como

una reflexión adicional de la necesidad de crear pensamientos y formas de análisis híbridos. Uno de nuestros retos futuros es como combinar el conocimiento adquirido mediante formas de conocimiento híbridos con un cuestionamiento continuo de las múltiples formas de poder y resistencia. En tiempos de globalización, re-pensar la política de las fronteras y del orden, remodelar nuestros marcos de análisis requiere que en Occidente, corazón de la política impe-

rialista y del discurso invasor, la construcción del saber transcienda este recinto occidental sintomático que afirma que la teoría es por esencia occidental, y que reviste lo no-occidental con las insignias de lo local, lo empírico y lo particular. Si el pensamiento global debe entrar a la academia, los agentes del saber deben ser combinaciones e híbridos que vayan más allá de las oposiciones binarias tan profundamente enraizadas en la historia y la geopolítica de la cultura occidental.

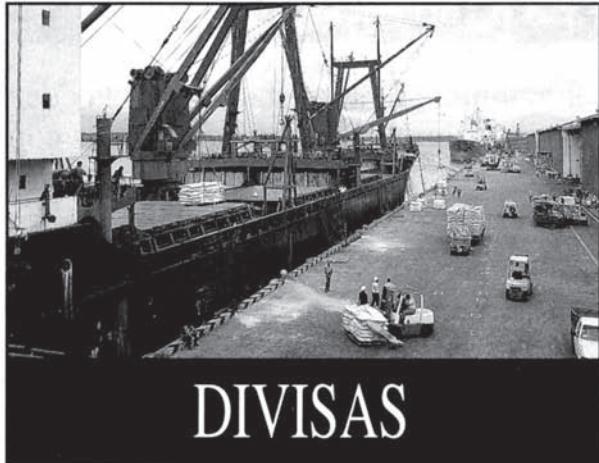
## Bibliografía

- Agrawal A. 1995, Dismantling the Divide between Indigenous and Scientific Knowledge, *Development and Change*, Vol.26, No.3, July, 413-439.
- Albó X. 1996, Bolivia: Making the Leap from Local Mobilization to National Politics, *Nacla Report on the Americas*, Vol.XXIX No.5, March/April, 15-20.
- Arditi B. 1994, Tracing the Political, *Angelaki* -una nueva revista de filosofía, literatura y ciencias sociales, 1:3, 15-28.
- Ayerbe L.F 1997, América latina/Estados Unidos -neoconservadurismo y guerra cultural, *Nueva Sociedad*, No.147, enero-febrero, 74-87.
- Bardacke F. and López L. 1995, (editores y traductores), *Shadows of Tender Fury*, Cartas y comunicados del Sub-comandante Marcos y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Monthly Review Press, Nueva York.
- Butler J 1990, *Gender Trouble*, Routledge, Londres.
- Butler J. 1992, Contingent Foundations: Feminism and the Question of «Postmodernism», en Butler J y Scott J.W (editores), *Feminists Theorize the Political*, routledge, Londres, 3-21
- Calderón F. 1995, *Movimientos sociales y política*, Siglo XXI, México.
- Calderón F. y Laserna R 1994, *Paradojas de la modernidad: sociedad y cambios en Bolivia*, La Paz.
- Campbell D. 1996, The Politics of Radical Interdependence: A Rejoinder to Daniel Warner, *Millenium-Journal of International Studies*, Vol.25, No.1. Spring, 129-141.
- Collinson H. (editor) 1996, *Green Guerrillas-Environmental Conflicts and Initiatives in Latin America and the Caribbean*, Latin America Buureau, Londres.
- Connolly W. 1991a., *Identity/Difference-democratic negotiations of political paradox*, Cornell University Press, Ithaca.
- Connolly W. 1991b, Democracy and Territoriality, *Millenium*, Vol.20, No.3, 463-484.
- Connolly W. 1994, Tocqueville, Territory and Violence, *Theory, Culture and Society*, Vol.11, No.1. Feb., 19-40.
- Derrida J. 1994, *Specters of Marx*, routledge, Nueva York y Londres.
- Dhaliwal A. 1996, «Can the Subaltern Vote? Radical Democracy, Discourses of Representation and Rights, and the Question of Race», en Trend D (editor), *Radical Democracy*, Routledge, Londres, 42-61.
- Dietz G, 1995, «Zapatismo y movimientos étnicos-regionales en México», *Nueva Sociedad*, No.140, noviembre-diciembre, 33-50.
- Fabián J. 1983, *Time and the Other*, Columbia University Press, Nueva York.
- Falk R., 1993, The Making of global Citizenship en Brecher J., Brown Childs y Cutler J., (editores), *Global Visions-beyond the new world order*, Black Rose Books Ltd, Montreal, 39-50.
- Falk R., 1997, State of Siege: Will Globalization Win Out? *International Affairs*, 73, 1, 123-136.
- Fals Borda O. 1992, Social Movements and Political Power in Latin America, en Escobar A y Alvarez S (editores), *The*

- Making of Social Movements in Latin America.* Westview Press, Boulder, 303-316.
- Foucault M 1984, Nietzsche, Genealogy, History en Rabinow P (editor), *Foucault Reader*, Pantheon books, Nueva York, 76-100.
- Foucault M.1991, Governmentality, en Burchell G., Gordon C y Miller P (editores) *The Foucault Effect -studies in governmentality*, Harvester/Wheatsheaf, Londres, 87-104.
- Foweraker J. 1995, *Theorizing Social Movements*, Pluto Press, Londres.
- García M. P. 1992, The Venezuelan Ecology Movement: Symbolic Effectiveness, Social Practices and Political Strategies, en Escobar A. y Alvarez S (editores), *The Making of Social Movements in Latin America*, Westview Press, Boulder, 150-170.
- Guerrero A. 1996, El levantamiento indígena de 1994. discurso y representación política en Ecuador, *Nueva Sociedad*, No.142, marzo-abril, 32-43.
- Harvey N. 1995, Rebellion in Chiapas: rural Reforms and Popular Struggle, *Third World Quarterly*, Vol.16, No.1, 39-73.
- Held D. 1995, *Democracy and the Global Order*, Polity Press, Cambridge.
- Hellman J.A 1994, Mexican Popular Movements, Clientelism and the Process of Democratization, *Latin American Perspectives*, Issue 81, Vol.21, No.2 Spring, 124-142.
- Herz J.H 1957, Rise and Demise of the Territorial State, *World Politics*, Vol.IX, No.4, 473-493.
- Hippler J. (editor) 1995, *The Democratisation of Disempowerment*, Pluto Press, Londres.
- Honig B. 1993, *Political Theory and the Displacement of Politics*, Cornell University Press, Ithaca.
- Jackson R.H. 1993, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and The Third World*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jameson F. 1992, *The Geopolitical Aesthetic- cinema and space in the world system*, Indiana University Press, Bloomington.
- Jacquette J.S. 1994, Introducción: From Transition to Participation -Women's Movements and Democratic Politics, en Jaquette J.s (editor), *The Women's Movement in Latin America-participation and democracy*, Westview press, Colorado, 1-11.
- Jordan T. 1995, The Unity of Social Movements, *The Sociological Review*, Vol43, No.4, 675-692.
- King A. 1991 (editor), *Culture, Globalization and the World System*, Macmillan, Londres.
- Krischke P. 1991, Church Base Communities and Democratic Change in Brazilian society, *Comparative Political Studies*, 24, July, 186-210.
- Laclau E. 1990, *New Reflections on the Revolution of Our time*, Verso, Londres.
- Laclau E. 1994, Negotiating the Paradoxes of Contemporary Politics -entrevista, *Angelaki*, 1:3, 43-50.
- Laserna R. 1986, Movimientos sociales regionales (Apuntes para la construcción de un campo empírico), *Pensamiento Iberoamericano*, No.10, 83-105.
- Lefort C. 1988, *Democracy and Political Theory*, Polity Press, Cambridge.
- Melucci A. 1989, *Nomads of the Present*-social movements and individual needs in contemporary society, Hutchinson/Radius, Londres.
- Melucci A. 1996, *Cahllenging Codes*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Monga C. 1995, civil Society and Democratisation in Francophone Africa, *The Journal of Modern African Studies*, 33,3, 359-379.
- Morin E. 1995, «Fronteras de lo político», *Revista de Occidente*, Madrid, No.167, Abril, 5-18.
- Mosquera G. 1994, Some Problems in Transcultural Curating, en Fisher J. (editor) *Global Visions- towards a New Internationalism in the Visual Arts*, Kala Press, Londres, 133-139.
- Mouffe C. 1995, Post-Marxism: Democracy and Identity, *Environemnt and Planning E: Society and Space*, Vol. 13, 259-265.
- Munck G.L. 1995, Actor Formation, Social Co-Ordination and Political Strategy: Some Conceptual Problems in the Study of Social Movements, *Sociology*, Vol.29, No.4, November, 667-685.
- Ortner S.B. 1995, Resistance and the Problem of Ethnographic Refusal, *Comparative Studies in Society and History*, 173-193.
- Paramio L. 1997, La política de los movimientos sociales, *Temas para el debate*, No.27, febrero, 24-26, Madrid.
- Parekh B. 1993, The Cultural Particularity of Liberal Democracy, en Held D (editor), *Prospects for Democracy*, Polity Press, Cambridge, 156-175.
- Pásara L. y Zarzar A. 1991, Ambigüedades, contradicciones e incertidumbres, en Pásara L, Delpino N, Valdeavellano R y Zarzar A (editores) *La otra cara de la Luna -nuevos actores sociales en Perú*, Manantial, Buenos Aires, 174-203.
- Rancière J. 1995, *On the Shores of Politics*, Verso books, Londres.
- Ricoeur P. 1995, La persona: desarrollo moral y político, *Revista Occidente*, No. 167, abril, 129-142.
- Rivera S. 1990, Liberal Democracy and Ayllu Democracy in Bolivia: The Case of Northern Potosí, *Journal of Development Studies*, Vol.26, No.4, 97-121.
- Robertson R. 1992, *Globalization: social Theory and Global Culture*, Sage, Londres.
- Routledge P. y Simons J. 1995, Embodiment Spirits of Resistance, *Environemnt and Planning D: Society and Space*, Vol.13, 471-498.
- Said E. W. 1993, *Culture and Imperialism*, Chatto and Windus, Londres.
- Schmitt C. 1976, *The Concept of the Political*, Rutgers University Press, Nueva Jersey, Traducción de George Schwab.
- Scott A. 1995, Culture or Politics? Recent Literature on Social Movements, Class and Politics, *Theory, Culture and Society*, Vol.12, 169-178.
- Shefner J. 1995, Moving in the Wrong Direction in Social Movement theory, *Theory and Society*, 24, 595-612.
- Sheth D.L. 1995, Democracy and globalization in India:Post-Cold War Discourse, *Annals of the American Association of Political Science*, 540, July, 24-39.

- Slater D. 1989, *Territory and State Power in Latin America: The Peruvian Case*, Macmillan, Londres y Nueva York.
- Slater D. 1991, New Social Movements and Old Political questions: re-thinking State-Society relations in Latin American development, *International Journal of Political Economy*, Spring, Vol.21, No.1, 32-65.
- Slater D. 1994, Power and Social Movements in the Other Occident: Latin America in an International Context, *Latin American Perspectives*, Vol 21, No.2, Spring, 11-37.
- Slater D. 1995, Democracy, Decentralization and State Power: On the Politics of the Regional in Chile and Bolivia, en *C.L.A.G. Yearbook 1995*, Vol. 21, Conferencia de geógrafos latinoamericanistas, editado por D.J. Robinson, University of Texas Press, Austin, 49-65.
- Starn O. 1995, Maoism in the andes: The Communist Party of Peru-Shining Path and the Refusal of History, *Journal of Latin American Studies*, 27, 399-421.
- Sternbach N.S, Navarro-Aranguren M, Chuchryk P. y Alvarez S.E. 1992, Feminism in Latin America. From Bogotá to San Bernardo, en Escobar A. y Alvarez S.E (editores), *The Making of Social Movements in Latin America*, Westview Press, Boulder, 207-239.
- Taylor P.J. 1995, Beyond Containers: inter-nationality, inter-stateness, inter-territoriality, *Progress in Human Geography*, 19, 1-15.
- Walker R.B.J. 1995, International Relations and the Concept of the Political, en Booth K y Smith s (editores), *International Relations Theory Today*, Polity Press, Cambridge, 306-327.
- Wapner P. 1995, Politics Beyond the State -Environmental Activism and World Civic Politics, *World Politics*, 47, April, 311-340.
- Weyland K. 1995, Social Movements and the State: The Politics of Health Reform in Brazil, *World Development*, Vol.23, No.10, 1699-1712.
- Wilmer F. 1993, *The Indigenous Voice in World Politics*-since time immemorial, Sage, Newbury Park, Londres y Nueva Delhi.
- Yúdice G. 1996, Culture and the Organization of Civil Society in an Age of Global Restructuring, ponencia presentada a la Conferencia sobre *Culturas políticas y política de las culturas: Re-mirando los movimientos Sociales Latinoamericanos*, Universidad Nacional de Campinas, Brasil, marzo.
- Zermeño S. 1995, Zapatismo, región y nación, *Nueva Sociedad*, No.140, noviembre-diciembre, 51-57.

## SEMBRAMOS CAÑA COSECHAMOS PROGRESO



MAS DE US\$240 MILLONES PARA EL PAÍS

Cuando sembramos caña, cultivamos el progreso no sólo de nuestra región sino de todo el país. El sector contribuye con el 40% de las exportaciones agroindustriales del país, y con el 2.5% de las totales.



**asocaña**

asociación de cultivadores  
de caña de azúcar de colombia

**SUSCRIBASE AÍ**

# Revista Foro

Valor del ejemplar hasta el número 27 \$ 3.500.00 c/u

Valor de ejemplares números 28, 29 y 30 \$ 5.000.00 c/u

Valor ejemplar desde el número 31 \$ 6.000.00 c/u

Suscripción por un año (4 números) \$ 21.000.00

Suscripción por dos años (8 números) \$ 40.000.00

Promoción: números 8 al 15 y 17  
(Hasta agotar existencias) \$ 22.000.00

Promoción: números 20 al 27  
(Hasta agotar existencias) \$ 22.000.00

## Números agotados: 1,2,3,6,16,18,y,19

Según opción por usted acogida puede consignar a nombre de Revista Foro en la cuenta 03901601-9 del Banco Santander, sucursal San Martín, de Bogotá y enviarnos copia de la consignación vía fax (2836045) o por correo (Cra. 4A No. 27-62) con los siguientes datos: Nombre completo, nit/c.c., dirección, teléfono, ciudad.



Nombre.: \_\_\_\_\_

C.C. o Nit.: \_\_\_\_\_

Dirección.: \_\_\_\_\_

Teléfono.: \_\_\_\_\_

Ciudad.: \_\_\_\_\_

País.: \_\_\_\_\_

Suscripción a partir del número.: \_\_\_\_\_

**EDICIONES FORO NACIONAL POR COLOMBIA**

Cra 4A No.27-62 • A.A. 10141 • Santafé de Bogotá,D.C.

Tels.: 2835982 - 2822550 - 3340967 - 2861488. Fax 57 (1) 2836045

Fabio E. Velásquez C.

Profesor del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Valle, Investigador de Foro Nacional por Colombia (Cali, Colombia)

# Descentralización y gestión local en América Latina<sup>1</sup>

Fabio E. Velásquez C.

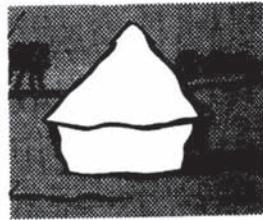
Desde hace un par de décadas América Latina le ha venido apostando a la descentralización como estrategia de reforma del Estado, al fortalecimiento de las instituciones territoriales y a la entronización del ámbito local como escenario importante de realización de propuestas de desarrollo. Sin negar la importancia que sigue teniendo la esfera nacional en el diseño de políticas públicas macroeconómicas y sociales, no cabe duda que es en el escenario local donde los intereses y demandas ciudadanas pueden manifestarse con especial vigor y darle contenido a la gestión pública.

Aunque en circunstancias disímiles y a ritmos diferentes, en la mayoría de los países del continente la descentralización se ha colocado como el signo de los nuevos tiempos, en un contexto cambiante marcado por fenómenos como la globalización, el avance tecnológico, la trasnacionalización del capital, el crecimiento de la pobreza, la desintegración social y la reivindicación de subjetividades e identidades. Los sujetos de ese proceso no son los mismos en cada país, los énfasis cambian en el tiempo y en el spa-



cio, las orientaciones difieren entre sí. Y, sin embargo, puede hablarse de unas tendencias descentralistas que ya forman parte de nuestro presente social, político y cultural. Probablemente, se trata de un proceso inacabado, lleno de incertidumbres y avatares que aún no logra "cuajar" y que sigue recorriendo la escabrosa ruta del "ensayo y el error". Pero no cabe duda de que se trata de un proceso irreversible sobre cuyo lomo nues-

<sup>1</sup> Una versión ampliada de este trabajo fue presentada en el Taller de experiencias en apoyo a procesos de democratización en América Latina, Villa de Leyva, junio 16 al 20 de 1997.



etros países hacen el tránsito al próximo milenio.

¿Cómo se ha desarrollado esa experiencia? ¿Qué tanto ha contribuido a modernizar y democratizar la gestión pública? ¿Ha tenido una real incidencia en el mejoramiento de las condiciones de vida de nuestros pueblos? ¿Qué podemos pensar de la descentralización de cara al futuro?

## Rasgos del proceso

**A** pesar de la heterogeneidad de las circunstancias nacionales, es factible identificar ciertas tendencias del proceso en la región: en primer lugar, la descentralización ha sido generalmente el producto de una iniciativa estatal, de una "política inductiva", como la denomina Cabrero (1996), que ha fijado los ritmos y la modalidad del proceso, generalmente en busca de mayores niveles de eficiencia en la gestión y/o de recuperar niveles de legitimidad perdidos. Son pocos los países (Bolivia y, en parte, Colombia) en los cuales las reformas descentralistas fueron precedidas por demandas más o menos sistemáticas de la sociedad civil o de los propios gobiernos locales.

Se trata, en segundo lugar, de un proceso predominantemente municipalista. En pocos países, (Argentina, Perú y Venezuela) la descentralización ha fortalecido en primera instancia a los entes intermedios (estados, provincias, departamentos, regiones), aunque en ellos también se contempla el traslado de responsabilidades a los municipios. Este hecho ha tenido importantes repercusiones pues, dada la histórica debilidad de estos últimos en el conjunto de la organización estatal, las nuevas relaciones surgidas a raíz de las reformas descentralistas (autonomía política, administrativa y fiscal) se han desenvuelto en medio de tensiones que han afectado seriamente la gobernabilidad en el plano local.

Un tercer rasgo del proceso ha sido la entrega a los municipios de un paquete voluminoso de competencias en campos muy diversos. Prácticamente en todos los países los municipios tienen competencia en ámbitos como la planificación del desarrollo lo-

cal, los servicios públicos domiciliarios, el manejo de las vías y el transporte y la educación en niveles básicos. Otras competencias importantes se refieren a la salud, el desarrollo social y la participación comunitaria, los equipamientos colectivos y el medio ambiente. En muy pocos países existen competencias exclusivas (Chile es uno de ellos). Lo habitual es la concurrencia de varios niveles de la administración pública en el ejercicio de algunas de ellas, o la falta de claridad en la norma sobre ese punto.

Así pues, los municipios ya no pueden limitar su acción a las obras públicas y de infraestructura, sino que deben atender asuntos sociales y medioambientales que hace algunos años no estaban en sus manos. Incluso los gobiernos locales, especialmente en ciudades intermedias y grandes, comienzan a asumir responsabilidades en campos hasta hace poco ajenos a la gestión local, por ejemplo la generación de empleo, el mejoramiento de los ingresos y la erradicación de la violencia<sup>2</sup>.

Otro rasgo es la uniformidad de las normas que reglamentan el proceso. Con pocas excepciones, como son los casos de Venezuela y Argentina, las normas de devolución de competencias obligan a todos los municipios, independientemente de su tamaño, de su capacidad económica y de gestión, a ejercerlas en los mismos términos. En muchos casos, como ha ocurrido en Colombia, ello se convierte en un peso demasiado grande para ciertas municipalidades que no cuentan con los recursos técnicos, financieros o humanos que les permitan afrontar esa responsabilidad.

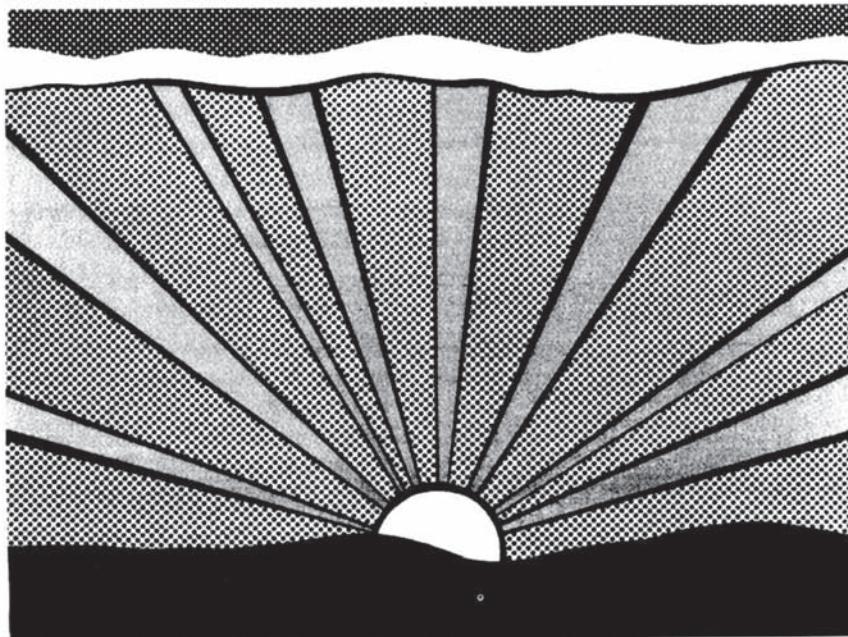
Recientemente, a raíz de estas experiencias negativas, ha venido ganando terreno la idea de flexibilizar las normas sobre devolución de competencias a los entes territoriales, permitiendo la asunción gradual de algunas de ellas por parte de los municipios y haciéndolo a través de convenios entre éstos y los gobiernos regionales o nacionales, en función precisamente en la capacidad de gestión del servicio demostrada por la res-



<sup>2</sup> Sobre el tema de las políticas urbanas para la erradicación de la violencia puede consultarse Concha et al. (1994).

pectiva administración municipal. La experiencia de la provincia de Córdoba en Argentina en materia de convenios de descentralización es un buen ejemplo al respecto.

En materia de finanzas, el proceso descentralista ha incrementado sustancialmente los ingresos de los municipios y ha aumentado su capacidad de gasto y de inversión. Los casos de Colombia y Chile son los más relevantes en materia de fortaleci-



miento fiscal. En Colombia los recursos de los gobiernos municipales aumentaron considerablemente: en 1994 representaban el 5.5% del PIB, frente al 2.6% en 1980. En el mismo período, las transferencias del gobierno central, como proporción del PIB, se multiplicaron por tres mientras que los ingresos propios pasaron casi del 2% del PIB en 1980 al 3.5% en 1994. Los ingresos tributarios registraron un crecimiento real del 10% entre 1993 y 1994, comparado con un crecimiento real promedio anual del 7% entre 1990 y 1993 y del 6.4% en la década del ochenta. El gasto municipal también creció: pasó del 3.3% al 6.8% del PIB entre 1981 y 1994. Una parte significativa de ese gasto se ha orientado a la inversión en programas y proyectos de desarrollo (Velásquez, 1996a).

En Chile, los Ingresos Propios Permanentes aumentaron en un 36.6% entre 1985 y 1991, mientras que los no permanentes lo hicieron en un 24%. En lo que respecta al

gasto municipal, la tendencia fue similar: su crecimiento real en esos seis años fue de 24.8%. La inversión en servicios para la comunidad absorbió una parte sustancial de esos recursos: en 1985 ese rubro representó el 32.2% del gasto permanente total. Seis años más tarde, esa proporción fue del 49.8% (Rosenfeld, 1993)<sup>3</sup>.

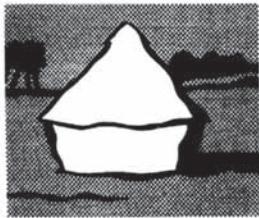
No obstante este incremento sustancial de las finanzas municipales es generalizada la falta de correspondencia entre competencias y recursos. Las causas de este fenómeno son de diversa índole y tienen que ver con el reducido potencial productivo del municipio, la incapacidad de generar y recaudar ingresos propios, la baja capacidad de gestión, la inexistencia de sistemas de planificación y gestión financiera y la debilidad de los sistemas decisionales para la asignación del gasto. Las experiencias de participación ciudadana en la elaboración y fiscalización del presupuesto municipal que tienen lugar en algunas ciudades de Brasil pueden ser una salida a la dificultad de obtener un equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad financiera del municipio, amén de la introducción de sistemas de gestión financiera que permitan un incremento del recaudo de ingresos propios y un uso racional de los recursos disponibles.

Un último rasgo se refiere a los mecanismos de participación que han sido instituidos como parte del proceso descentralista. La tendencia que se observa en varios países es la multiplicación de formas institucionales y no institucionales de participación ciudadana, que se suman a la elección de las autoridades locales (alcalde y concejales).

Colombia y Bolivia son los países en los cuales la participación ha sido establecida de manera explícita como un componente intrínseco de la descentralización. En Colombia, la reforma municipal de 1986 ordenó la elección popular de los alcaldes y abrió la posibilidad de realizar consultas municipales



<sup>3</sup> El caso de Bolivia también puede ser mencionado como ejemplo de fortalecimiento fiscal pues la Ley de Participación definió los ingresos propios de los municipios y la coparticipación en las rentas nacionales. No obstante, es un cambio muy reciente que habrá que evaluar más adelante.



a la población sobre temas de interés colectivo. Así mismo, reglamentó algunos canales de participación ciudadana y comunitaria: las juntas administradoras locales; la representación de usuarios en las juntas directivas de las empresas municipales de servicios públicos; los comités de participación comunitaria en salud y la contratación comunitaria de obras y servicios de beneficio microlocal. Posteriormente, la Constitución de 1991 y sus posteriores desarrollos legislativos crearon otros mecanismos de participación política y ciudadana en la gestión local, entre los cuales pueden ser mencionados los consejos territoriales de planeación, los comités municipales de desarrollo rural, las juntas de vigilancia, los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos, los comités de veeduría y las juntas municipales de educación<sup>4</sup>.

En Bolivia, un país de sólida tradición organizativa y de movilización popular, la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 restableció las elecciones municipales; posteriormente, en 1994, la Ley de Participación Popular instituyó las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y los Comités de Vigilancia como cuerpos de representación social y de participación en la gestión local, facultados para concertar con las autoridades locales los programas de desarrollo y fiscalizar la gestión pública. Recientemente, se ha instituido un sistema de planificación participativa que obliga a los gobiernos locales a utilizar una serie de herramientas que hagan posible la participación de la sociedad en la formulación de los planes de desarrollo sustentable con un horizonte de cinco años.

Pero no son éstos los únicos países donde ha sido estimulada la participación (Rosenfeld, 1995). En Brasil, a través de los Consejos de Gestión de Equipamiento se facilita a la población el uso de los equipamientos de la comunidad en la elaboración de los planes de acción, acompañamiento, fiscalización de las actividades desarrolladas y en las decisiones de ámbito local. Existen también los Forum/Consejos plenarios de carácter regional y municipal, estos últimos de carácter sectorial, creados con el objetivo de elaborar las directrices de acción, colaborar

con la formulación de políticas públicas y fiscalizar el gasto. Vale la pena mencionar también la elaboración de los presupuestos con participación ciudadana en varias ciudades, sistema que ha permitido un uso más racional de los dineros públicos.

En Venezuela, la Ley Orgánica de Régimen Municipal tiene un capítulo sobre la participación de la comunidad en los asuntos locales, la cual puede ser ejercida individualmente o a través de las asociaciones de vecinos. Los canales de participación que consagra la ley son esencialmente de carácter consultivo y operan, tanto en el plano de la formulación de políticas, como en control de la gestión. También existen mecanismos de carácter vinculante como el referendo y la revocatoria del mandato del alcalde.

En Ecuador, la Ley de Régimen Municipal contempla dos mecanismos de participación ciudadana de carácter consultivo: la junta parroquial y el cabildo ampliado. Las Juntas sirven de enlace entre la población y la administración municipal y tienen funciones de iniciativa y fiscalización. El cabildo es una reunión del Concejo Municipal con la participación de ciudadanos para la discusión de temas de interés común.

En Chile, La Ley Orgánica Municipal instituyó los consejos económicos sociales con participación de la comunidad. Son instancias de carácter consultivo conformadas con representantes de organizaciones sociales funcionales, territoriales y de gremios empresariales. En ciudades como Montevideo y Asunción, por iniciativa de los alcaldes se ha estimulado el acercamiento entre el ciudadano y las administraciones municipales a través de diversos canales de participación. En Asunción, por ejemplo, el intendente Carlos Filizzola ha estimulado la creación de comisiones vecinales en todos los rincones de la ciudad y ha establecido mecanismos de comunicación directa con los ciudadanos como las jornadas de gobierno en los barrios y las visitas casa por casa (municipalidad de Asunción, 1996).

<sup>4</sup> Un panorama completo de estos mecanismos y de su utilidad y modo de empleo puede consultarse en González, 1996.

## Balance inicial

**L**a descentralización no es un fin en sí mismo, sino la precondición para la consecución de ciertos objetivos. ¿Cuáles? Esa respuesta no es fácil, pues la descentralización es un proceso político. Por tanto, está sujeto a un cierto margen de incertidumbre pues obedece a los propósitos e intencionalidades de los actores que intervienen en él. Hay que hablar, por tanto, de los sentidos de la descentralización (en plural), es decir, de los significados que diferentes actores le asignan al proceso. Para algunos, constituye una forma de asegurar mayor eficacia y eficiencia de la gestión pública y romper una tradición centralista que, por su propia lógica, impedía un desempeño estatal capaz de responder con prontitud a las crecientes necesidades y demandas de la población.

Otros ven en la descentralización la posibilidad de recuperar legitimidades perdidas y afianzar una determinada hegemonía política. La descentralización, al acercar las instancias estatales al ciudadano y abrir la posibilidad de que éste vea representados sus intereses en las políticas públicas, cambiaría su óptica sobre el sistema de representación política y estabilizaría el sistema político en los planos simbólico y real.

Finalmente, hay quienes miran el proceso desde una óptica democratizante. La descentralización sería una respuesta a las tensiones y conflictos sociales producidos por la crisis económica y por la incapacidad del Estado para dar satisfacción a las demandas de la sociedad, debido a su excesiva centralización y a la ausencia de adecuados canales de participación política y ciudadana. A través de la descentralización se ajustarían los mecanismos reguladores del Estado para que permitan una inserción mayor de los ciudadanos en el sistema decisional.

Estas distintas miradas ponen de relieve dos dimensiones importantes de la descentralización que pueden servir de base para construir un análisis preliminar de su trayectoria y sus resultados: de un lado, la eficiencia y la eficacia de las administraciones locales de cara a la satisfacción de las necesidades de la población; de otro, la redefinición

de las relaciones entre el ciudadano y los gobiernos locales en términos de democratización de las decisiones y de legitimidad del sistema político<sup>5</sup>.

### Sobre eficiencia y eficacia

**L**a gestión pública es la organización y manejo de una serie de recursos (económicos, humanos, técnicos, organizacionales, de información, de poder, etc.) por parte de los agentes públicos para proporcionar, directamente o a través de agentes no estatales, a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo<sup>6</sup>.

La eficiencia alude al uso racional de tales recursos, especialmente de los más escasos, para la generación de bienes y servicios. Esa racionalidad no es –y no puede ser– exclusivamente económica (costo-beneficio), pues se trata de bienes públicos. Incorpora, por tanto, un criterio de inclusividad social que puede en determinadas circunstancias reñir con los criterios de costo-beneficio. Por su parte, la eficacia hace referencia a la capacidad de los agentes gestores de producir bienes y servicios en función de las necesidades de la población.



En América Latina, a medida que avanza el proceso de descentralización se ha hecho evidente una paradoja: de un lado, los entes territoriales, en especial los municipios, han recibido en los últimos años una cascada de competencias y recursos, lo que supuestamente los habilitaría para atender en forma directa los requerimientos de la población y para estimular el desarrollo de su respectivo territorio. Sin embargo, no cuentan con la suficiente capacidad de gestión para el buen uso –eficiente y eficaz– de tales competencias y recursos. Aunque la situación en cada país es diferente, en lo que respecta a este último aspecto, parece ser generalizada esa debilidad, particularmente en pequeñas y medianas localidades que no tienen cuerpos de funcionarios profesionales, ni han consolidado una cultura de la planificación y del manejo de proyectos, ni implantado sistemas de gestión financiera, ni incorporado una cultura organizacional centrada en la idea del servicio público, ni abierto canales de información y comunicación con los ciudadanos.

Esto trae consecuencias negativas para la prestación de los servicios. Entre ellas cabe enunciar las siguientes:

a. *El despilfarro de los recursos financieros*: teniendo en cuenta que los recursos para la gestión son escasos, el inadecuado manejo de los mismos constituye de suyo un despilfarro. Un factor importante, que opera principalmente en aquellos países en los cuales dominan modos clientelistas de gestión es la atomización del gasto público. Los compromisos adquiridos por los intermediarios políticos con sus caudas electorales y la ausencia de planes y programas de desarrollo terminan por fragmentar los recursos. En este campo, como se verá luego, a excepción de las experiencias de elaboración de presupuestos participativos en Brasil no existe una presencia ciudadana que intervenga en las decisiones de gasto y en la vigilancia sobre su ejecución. Hasta el momento esas decisiones han sido manejadas por círculos políticos y tecnocráticos que privilegian sus intereses particulares sobre el bien común.

b. *El predominio de intereses políticos y económicos en las decisiones locales* por encima de criterios relacionados con la satis-

facción de necesidades sociales. La ausencia de planificación y de priorización de demandas produce un vacío de criterios para la toma de decisiones, que abre el camino a la imposición de intereses, bien sea de tipo económico o político. Esto conduce a un esquema de democracia corporativa que favorece a los más poderosos y opera en contravía de los sectores tradicionalmente excluidos de los círculos del poder local.

c. *El aumento de los niveles de inequidad*. En países como Colombia y Bolivia ha sido trasladada a los municipios una gran cantidad de responsabilidades en materia de prestación de servicios que, en el caso de los más pequeños e inexpertos, se convierten en una pesada carga. Esto produce dos efectos posibles: de un lado, los municipios dejan de ejercer algunas de las competencias, simplemente porque no saben cómo proceder, técnicamente hablando. Es lo que ocurrió en Colombia a finales de la década del ochenta cuando muchos municipios tuvieron dificultad para asumir competencias como la asistencia técnica agropecuaria o la construcción de vivienda social. De otro, la recentralización de competencias (ver a ese respecto el caso ecuatoriano) y la desatención de aquellas demandas sociales relacionadas con las competencias no ejercidas. En ambos casos aumentan las inequidades sociales en el territorio.

Para contrarrestar la débil capacidad de gestión de los entes territoriales, en varios países de América Latina (Venezuela, Colombia, Chile, Argentina, Brasil, Bolivia, entre otros) se han adelantado programas de fortalecimiento institucional, en algunos casos patrocinados por gobiernos nacionales, a través de sus ministerios, o por entidades como el Banco Mundial, interesados desde hace algunos años en el tema del desarrollo institucional como un factor clave del éxito de la descentralización. Esos programas han tenido grados diferentes de éxito. En Colombia, por ejemplo, se llevó a cabo entre 1991 y 1994 el Programa de Desarrollo Institucional, patrocinado por el gobierno nacional



<sup>5</sup> Otras cuestiones como la autonomía y la gobernabilidad no serán tratadas aquí.

<sup>6</sup> Velásquez, Fabio (1991).

con apoyo del Banco Mundial, destinado a municipios de menos de 100.000 habitantes. El programa surgió de una política gubernamental y operó como oferta de desarrollo institucional para las administraciones municipales. Algunas evaluaciones señalan que el impacto del programa no fue tan positivo como se esperaba, aunque en algunas regiones del país logró éxitos importantes. Un estudio posterior sobre capacidad de gestión en municipios colombianos, realizado por el propio Banco Mundial, mostró que el error principal de ese programa fue precisamente haberlo implantado "desde arriba", sin que los municipios lo demandaran a partir de una necesidad sentida. Lo que el estudio encontró en el análisis de 16 localidades es que los programas de desarrollo institucional tienen éxito cuando nacen de una demanda "desde abajo", originada en el seno de las administraciones municipales, sea a partir de una toma de conciencia sobre las propias debilidades, sea como consecuencia de la presión ciudadana por una mejor prestación de servicios.

Sería erróneo pensar, en todo caso, que la gestión local en América Latina, luego de la implantación de las reformas descentralistas, ha sido del todo ineficiente e ineficaz. Hay indicios, comprobados mediante análisis empíricos, de que en el terreno de la modernización de las administraciones locales ha habido avances no despreciables. El Banco Mundial ha venido presentando los resultados de una serie de estudios sobre capacidad de gestión y sobre experiencias exitosas de gestión municipal que dan muy buenas pistas para pensar que el panorama no es tan negativo y que se abre paso, así sea de manera lenta, una posibilidad de cambio sustancial en los modelos de gestión en América Latina, a pesar de los obstáculos que ciertos entornos sociales y políticos quieren imponer a la descentralización.

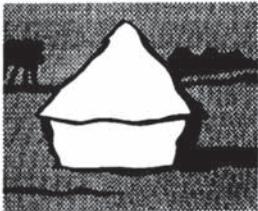
El estudio sobre capacidad de gestión arriba aludido fue realizado en 16 municipios de Colombia. El objetivo consistió en investigar cuánto y cómo habían progresado desde 1988 en cuanto al desempeño de sus nuevas competencias. Entre las conclusiones más importantes de esa investigación (Banco Mundial, 1995) se señala que "la experiencia de estos municipios presenta un panorama alentador. Aprovechando la capaci-



dad existente pero subutilizada, y esforzándose a conciencia por perfeccionarla, la mayoría de sus gobiernos logró enfrentar los desafíos de la descentralización con relativa eficacia. La percepción de que el traspaso de competencias trae el colapso general de los servicios puede descartarse, al menos en lo que respecta a estos municipios. No se observaron graves problemas sino en unos pocos lugares y en determinados sectores. En cambio, los estudios, corroborados por sondeos de opinión sí encontraron prueba de aumentos de cobertura en los servicios, satisfacción de la ciudadanía, atención a las zonas rurales y a la gente pobre, conciencia acerca de los costos, y esfuerzos de movilización de recursos" (p. vii).

El otro estudio, también del Banco Mundial (Campbell, 1996), se propuso examinar los procesos de innovación en la gestión local, para lo cual documentó 20 casos de





prácticas exitosas en el nivel municipal en países como Colombia, Argentina, Brasil y México. Las prácticas se refieren a aspectos muy disímiles como la incorporación del sector privado en la gestión pública, el manejo de los sistemas de transporte colectivo, la operación de un instituto de capacitación municipal y programas de crédito para la construcción de infraestructura con participación ciudadana, entre otros. El estudio demuestra que estas prácticas de gestión innovadora se vieron favorecidas por la conjunción de cuatro factores: un nuevo estilo de liderazgo visionario, la profesionalización de los cuerpos de servidores públicos<sup>7</sup>, el incremento sustancial del recaudo de ingresos para asegurar la sostenibilidad de la gestión<sup>8</sup> y, por último, el aumento de la participación ciudadana en las decisiones públicas.

Las experiencias de gestión exitosa en la prestación de servicios se han venido multiplicando en América Latina en ciudades y municipios en los cuales han existido algunas o todas las condiciones antes mencionadas. Vale la pena aludir a los casos de Lima e Ilo en Perú, con la Izquierda Unida (Pease, 1991), la Asunción de Filizzola, Porto Alegre y su presupuesto participativo, la São Paulo del PT, la Provincia de Córdoba, la experiencia de la izquierda en Montevideo, los ensayos de gestión alternativa en varias ciudades de Colombia, como Barranquilla, Valledupar, Bogotá, Cali y Medellín, etc., para mencionar los casos más conocidos de algunas ciudades en las cuales, no solo se ha innovado en los estilos de gestión, sino que han visto fortalecida su capacidad para la prestación de más y mejores servicios.

Otro aspecto que vale la pena destacar es la generalización de prácticas de planificación y de gestión de proyectos en varios países que incluyen, además, variadas dosis de participación ciudadana. En Colombia, Chile, Bolivia y Brasil, entre otros, la gestión ha incorporado de manera importante procesos de planeación que han contribuido a priorizar las necesidades, programar la acción de los entes ejecutores de políticas y atender de manera más racional las necesidades sociales y territoriales. La formulación de los planes, desde luego, no garantiza una mejor gestión. Se requiere ejecutarlos. De todas formas, la planificación constituye una

oportunidad para identificar problemas y movilizar recursos en torno a la consecución de metas de desarrollo y bienestar.

En síntesis, en materia de eficiencia y eficacia hay que aceptar que, si bien no han sido transformadas algunas de las viejas consuetudes en materia de gestión (clientelismos, fragmentación del gasto, favoritismos, círculos cerrados en la toma de decisiones, corrupción, ausencia de planificación, estructuras administrativas obsoletas y poco funcionales, etc.), hay que reconocer que se han dado pasos importantes en la ruta de la modernización de la gestión y, sobre todo, se ha demostrado por parte de algunos alcaldes que existiendo voluntad de cambio, recursos y una buena cuota de intervención ciudadana es posible transformar esos viejos estilos y satisfacer de manera oportuna las demandas de la población.

### **Democratización**

A finales de la década pasada se desarrolló un debate sobre las relaciones entre descentralización y democracia<sup>9</sup> que dejó en claro, por lo menos, tres cosas: en primer lugar, que se trata de procesos que no necesariamente van de la mano y, que, por tanto, la primera no es una condición suficiente para la segunda. En segundo lugar, que para comprender las relaciones entre una y otra es preciso distinguir entre la democratización a nivel nacional y a nivel local. En el primer caso, la descentralización democratiza: el hecho de que el poder de decisión no esté concentrado en manos de un gobierno central sino que esté distribuido entre los entes periféricos constituye de por sí un primer elemento de democratización. Los gobiernos locales y regionales conocen mejor sus problemas y probablemente sus soluciones. Que ellos decidan sobre su suerte es más democrático que si lo hace el gobierno central por

<sup>7</sup> En América Central, Paraguay y Colombia la proporción de profesionales en las administraciones municipales pasó de 11% en 1980 a 46% en 1990.

<sup>8</sup> En Porto Alegre, los recaudos aumentaron en un 22% entre 1991 y 1995; en Tijuana, un 58% entre 1989 y 1994; en Manizales, un 165% entre 1988 y 1994; y en Villanueva (Honduras), un 373% entre 1991 y 1993.

<sup>9</sup> Ver al respecto Borja (1989) y De Mattos (1989).

ellos. Otra cosa puede suceder a nivel local. Cuando ocurre el traspaso de poder es posible que permanezca concentrado en una élite local que cierre las puertas a la intervención de otros agentes sociales y políticos o que sea ejercido en forma democrática por un gobierno representativo y abierto a la participación. Finalmente, que la descentralización puede tener un papel importante en la democratización de la vida local y nacional siempre y cuando existan actores sociales y políticos interesados en promover y dar soporte a un proyecto democrático<sup>10</sup>. ¿Qué ha sucedido a ese respecto en estos años de descentralización en América Latina?

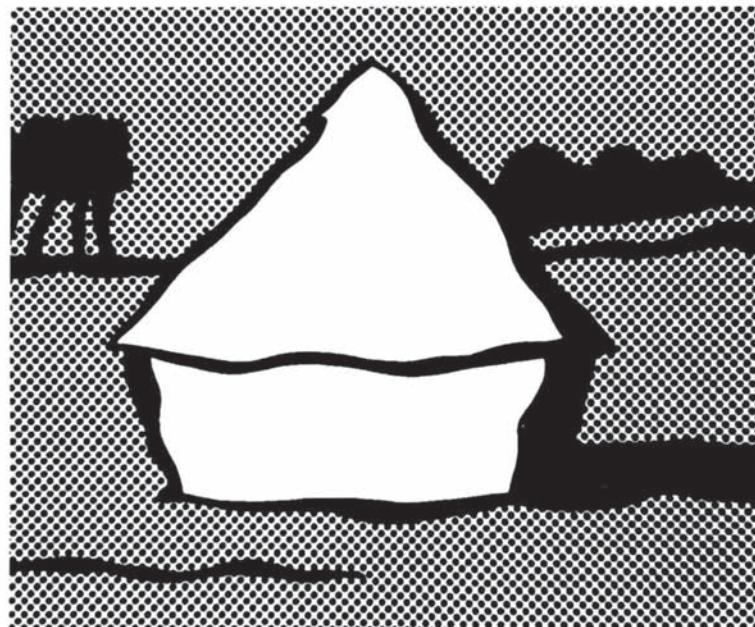
El balance en este aspecto puede ser parecido al realizado con respecto a la eficiencia y la eficacia: en medio de las diferencias históricas y culturales que separan a unos países de otros, puede afirmarse que, a pesar de los obstáculos interpuestos por los "enemigos" de las reformas descentralistas, se ha avanzado bastante, tanto en términos de representación política como de participación ciudadana.

La elección directa de las autoridades locales (alcaldes y concejales) no solamente ha fortalecido la autonomía política de los municipios, sino que ha contribuido a "pluralizar" los sistemas políticos locales e, incluso, nacionales. Nuevas fuerzas locales han surgido en la escena política y otras, como algunos sectores de la izquierda, que en el plano nacional habían sido tradicionalmente minoritarias, han logrado mayores niveles de representación en la vida local. En países como Colombia, Bolivia y Ecuador, las minorías étnicas han entendido la importancia del poder político local y han construido movimientos propios con vocación de poder. Los movimientos cívicos y las coaliciones suprapartidistas también han ganado un lugar importante en ciertos países. Esto mues-

tra, además, que los espacios regionales y locales han sido recuperados como escenarios de la competencia política. El mecanismo de revocatoria de los alcaldes y gobernadores funciona en varios países y ya va siendo costumbre, en algunos países vuelta norma, exigir a los candidatos un programa de gobierno.

Tan importante se ha vuelto la política local que, como lo señala Carrión (s.f.), muchos alcaldes, especialmente de grandes ciudades, se han convertido en candidatos presidenciales, y algunos candidatos presidenciales (generalmente perdedores) terminan como alcaldes, convertidos en figuras políticas. Los gobiernos locales, pues, no solamente han recuperado un valor político y una legitimidad<sup>11</sup> que habían perdido, sino que constituyen plataformas de proyección política cada vez más apetecidas.

Ahora bien, que los alcaldes, los gobernadores, los concejales, etc. sean elegidos no garantiza que la gestión sea democrática. Las elecciones locales también han sido la oportunidad para que sectores políticos tradicionales fortalezcan su poder local o regional e impongan modelos de gestión tecnoburocráticos o clientelares<sup>12</sup>. En ese aspecto juegan mucho las particularidades lo-



<sup>10</sup> Nos referimos a la democratización como "la progresiva nivelación de las posibilidades de acceso a los bienes societales, a la información necesaria para asumir actitudes racionalmente fundadas respecto de las decisiones colectivamente vinculantes, y a la participación en la toma de dichas decisiones" (Duhau y Girola, 1990).

<sup>11</sup> Varias encuestas realizadas en Colombia muestran el alto grado de aceptación del mecanismo de elección popular de los alcaldes como instrumento de democratización de la política local y de respuesta eficiente a los problemas de los municipios. Ver al respecto Velásquez, 1996b.

<sup>12</sup> Un estudio sobre gestión de servicios en siete países de América Latina muestra la gran diversidad de modelos de gestión en ciudades intermedias y la distancia aun grande en que se encuentran con respecto a formas de gestión democrática de los servicios. Ver Rodríguez y Velásquez, 1994.

cales, regionales y nacionales, en especial factores tales como las tradiciones políticas dominantes y los sistemas electorales. Por ejemplo, la cultura política clientelista y excluyente que ha dominado en muchos países de la región genera resistencias al cambio democrático.

Un factor importante en el funcionamiento de la política local en todos estos casos es el juego de relaciones entre los partidos y, concretamente, entre los alcaldes y los concejales cuando de tomar decisiones importantes se trata (presupuesto municipal, planta de cargos, planes de desarrollo, endeudamiento, etc.). Si bien los cuerpos de representación popular son autónomos en sus decisiones, ello ha llevado en los sistemas de democracia representativa formal a un alejamiento severo entre electores y elegidos que, en el caso de los gobiernos locales, se traduce en la toma de decisiones a partir de "pactos de poder"<sup>13</sup> que interpretan primordialmente los intereses de los propios actores políticos, antes que los de la sociedad a la cual –se supone– representan. De alguna manera se invierte la lógica de la política: el manejo del poder se vuelve un fin en sí mismo y las necesidades y demandas sociales se convierten en un mero instrumento para el afianzamiento de privilegios políticos.

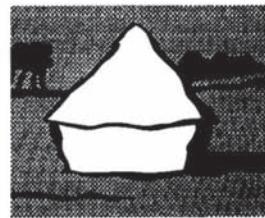
Ha sido esta circunstancia la que ha motivado un cierto desencanto de los ciudadanos con respecto a las instituciones políticas, tanto nacionales como locales, y el abandono de los partidos –por lo menos en algunos países en los que el sistema partidista no es tan fuerte– a cambio de una relación directa de los ciudadanos con el Estado, generalmente a través de mecanismos de corte corporativo. En ambos casos, la democracia local resulta lesionada, no tanto porque la población busque otras formas de relación con el Estado, sino porque los mecanismos de representación política se debilitan y dejan de cumplir su función como agregadores de intereses.

¿Qué ha ocurrido con la participación ciudadana? Como ya se señaló, en varios países ha sido instituida una serie de mecanismos de participación, mientras que en otros la participación se desenvuelve a través de vías informales de iniciativa ciudadana o estatal. Desde que el proceso de des-

centralización ha ido tomando fuerza, los ciudadanos cuentan con una oferta, más que todo institucional, de mecanismos de intervención. Hasta cierto punto, esa oferta ha creado un cierto nivel de demanda. Varios de ellos han cumplido su papel como instancias de expresión de múltiples intereses y como mesas de concertación con los representantes de la municipalidad. En Brasil –ya se mencionó– los presupuestos participativos han dado resultado y a través de otros canales se ha logrado socializar información y definir políticas sectoriales, por ejemplo en salud. Los cabildos abiertos se han generalizado en muchos países como escenarios de discusión de problemas locales entre los concejales y la población. En Colombia, los comités municipales de desarrollo rural han asumido un importante papel en la concertación de políticas, al igual que los comités de participación en salud, las juntas municipales de educación, las juntas administradoras locales y otros mecanismos instaurados desde la década pasada. Y así podrían seguirse ennumerando experiencias en otros países.

¿Cuáles son las condiciones que han permitido que esos mecanismos hayan operado con una cierta permanencia permitiendo el acercamiento entre los ciudadanos y el gobierno local? Pueden enumerarse los siguientes:

- a. La decisión de algunos sectores políticos, de autoridades locales y de funcionarios públicos de modernizar la gestión e involucrar en ella a la población.
- b. La existencia y permanencia de un clima social y político propicio para la expresión y la acción individual y colectiva. Es decir, la aceptación colectiva de que la participación es un instrumento legítimo para la toma de ciertas decisiones y la confianza que las propias comunidades van teniendo sobre sí mismas para decidirse a actuar en la escena pública.
- c. La conciencia de los ciudadanos acerca de la importancia de intervenir en los



<sup>13</sup> Entendemos por pactos de poder los acuerdos negociados entre los actores políticos en función de intereses particulares (políticos, económicos, burocráticos, electorales, etc.) y no del interés común. Un análisis de estos pactos en el caso colombiano puede verse en Velásquez, 1992.

asuntos locales. De alguna manera, el crecimiento del número y densidad de las organizaciones sociales en muchos países ha favorecido ampliamente esta toma de conciencia.

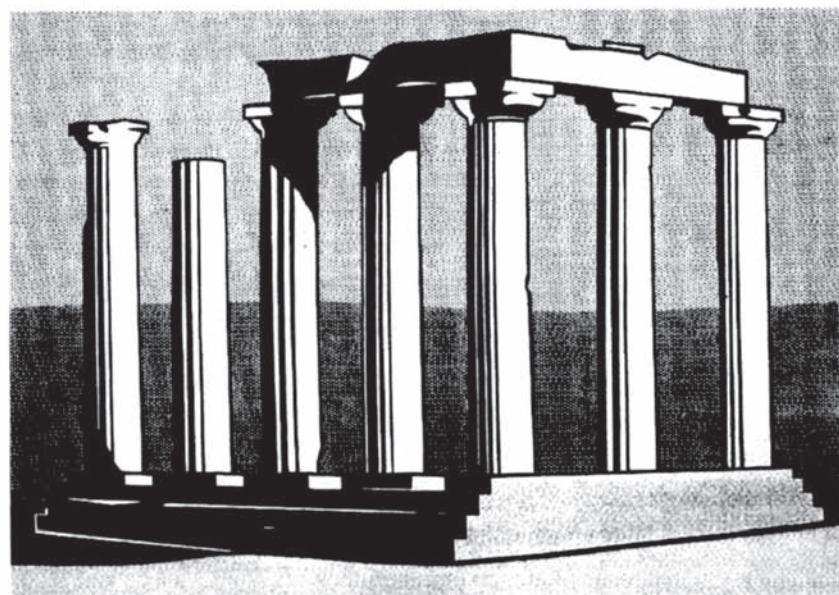
d. Las motivaciones que llevan a la gente a tomar la decisión de participar. Este es un punto crucial que ha ganado mucha fuerza como factor detonante de los procesos participativos, en especial las motivaciones de corte pragmático. Aquí adquiere un importante papel la eficacia de los mecanismos como medios para la resolución de problemas, conflictos y necesidades, pues ello produce confianza en la gente sobre su alcance.

Sin embargo, en algunas circunstancias y países la participación a través de instancias institucionales ha sido sumamente débil (Rosenfeld, 1995). En esos casos, la reglamentación de los mecanismos no es suficiente pues no garantiza que operen, ya que una norma jurídica por sí misma no tiene eficacia social. En Colombia, por ejemplo, la representación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas municipales de servicios públicos sirvió en algunas ciudades como forma de representación de los intereses de algunos sectores en particular, por ejemplo los gremios empresariales, pero no del conjunto de los usuarios. Igualmente, los consejos municipales de planeación en muy pocos casos tuvieron una buena dinámica como interlocutores del gobierno local en la definición de los planes de desarrollo y hoy muy pocos de ellos permanecen con vida. Algo similar ocurre en otros países: los mecanismos de participación en Ecuador no han promovido la participación y los ciudadanos no se sienten estimulados a hacer uso de ellos. En Chile, se reconoce que la participación ciudadana es débil, lo mismo que en Venezuela y en otros países. ¿Cómo explicar esas debilidades?

Es claro que en esos casos no se han dado las condiciones de decisión política, clima propicio, conciencia ciudadana y motivación individual y colectiva que han operado en otras circunstancias. Sin embargo, es preciso mencionar otros factores que también han impedido un buen despliegue de prácticas participativas:

\* La reglamentación no es clara en la definición de las atribuciones de ciertos mecanismos, como en el caso de Chile (Rosenfeld, 1995).

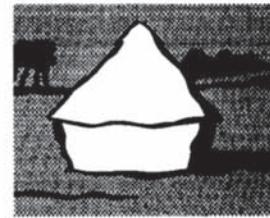
\* Con algunas excepciones en países como Colombia, Bolivia y Brasil, los canales de participación son de corto alcance, pues son generalmente consultivos o de fiscalización de la gestión, pero no permiten la inter-



vención de la población en la adopción de decisiones sobre políticas públicas.

\* El conocimiento que tiene la gente de esas posibilidades de participación es escaso. Ello ocurre porque no hay medios de información que den a conocer los mecanismos a los ciudadanos o porque, como sucede en el caso colombiano, la ley ha pecado por exceso instituyendo una gran cantidad de canales de participación que la gente no llega a conocer o que la confunden por la superposición de funciones.

\* Varios mecanismos dependen de la discrecionalidad de las autoridades locales (alcalde y/o concejales). En consecuencia, corresponde a ellos, y no a la sociedad civil, decidir si se ponen en marcha o no. Por supuesto, esa decisión está fuertemente marcada por criterios de conveniencia política y no de beneficio social.



\* Otros mecanismos no son eficaces para resolver problemas y ello les resta credibilidad a los ojos de la gente.

\* La tutela estatal sobre algunos mecanismos es evidente y ello aleja a ciertos sectores que prefieren mantener márgenes de autonomía con respecto al Estado.

\* No siempre hay un acuerdo sobre el significado de la participación: para algunos alcaldes consiste simplemente en pagar impuestos o en contribuir con trabajo y otros recursos a la ejecución de obras o en colaborar con las autoridades en programas sobre los cuales la gente no tiene ninguna capacidad de decisión ni control. La participación adquiere un sentido meramente instrumental. Otros piensan que de lo que se trata es simplemente de nombrar representantes en determinadas instancias, sin que necesariamente tales instancias sean eficaces. Es una concepción más formal o burocrática.

En vista de que no todos los mecanismos institucionalizados operan con igual eficacia, y que algunos definitivamente no pasan de ser letra muerta en las normas, muchas personas prefieren acudir a formas menos institucionalizadas, más informales, de participación. Este es probablemente uno de los aspectos más relevantes del proceso de descentralización. Se trata, en efecto, de iniciativas que provienen de las autoridades locales o de la población y que tienen un rasgo en común: la búsqueda de una forma de articulación de esfuerzos entre el Estado y la sociedad civil para resolver problemas que afectan al colectivo.

Los liderazgos innovadores, tal y como lo plantea el estudio del Banco Mundial (Campbell, 1996), son decisivos en ese proceso, trátese del alcalde, de un concejal, de un funcionario público o de un líder comunitario. La clave está en la capacidad de prever la eficacia del mecanismo y el beneficio que puede traer a quienes están involucrados en él. La norma no es lo importante, sino la acción misma. Y precisamente por su eficacia, estos mecanismos ganan credibilidad y permanencia. En Colombia, varios alcaldes han imaginado estas nuevas formas de relación con la población, lo mismo en Brasil y, más recientemente en Venezuela, Uruguay y Paraguay. En Perú ha existido una impor-

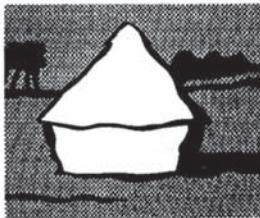
tante tradición de movilización ciudadana bajo esta modalidad, más que de participación a través de canales institucionalizados. En varias ciudades como Lima, Ilo y actualmente Cajamarca se han desarrollado experiencias de encuentro y concertación entre las autoridades locales y los ciudadanos y organizaciones de diferente índole que operan en el municipio para la planificación del desarrollo y la ejecución de proyectos participativos.

### Apuestas de cara al futuro

**A** pesar de lo ocurrido en Perú, donde el presidente Fujimori decretó echar para atrás el proceso de regionalización, todo parece indicar que la descentralización en la gran mayoría de los países de América Latina es un proceso irreversible. Y en aquellos donde aún no se ha iniciado, constituye una promesa.

Sin embargo, las circunstancias han cambiado. El nuevo contexto sociopolítico está marcado por fenómenos tales como la secularización y la indeterminación de los límites de la política, la deslegitimación del Estado y las instituciones políticas, la trasnacionalización del capital y de las decisiones económicas, la globalización y el cambio técnico, la desintegración social y la emergencia de nuevos actores socioculturales que buscan generar espacios para la afirmación de su identidad.

En ese contexto, cobra actualidad la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y el fortalecimiento de lo público como requisitos para el afianzamiento de un proyecto democrático<sup>14</sup>. Desde hace algunos años existe una creciente demanda por la ampliación de los espacios democráticos en lo político y en lo social como referente básico de la rearticulación entre el Estado y la sociedad. Así, "el fortalecimiento de la sociedad civil se hace solidario con la construcción de la democracia y de la ciudadanía y remite a la propia democratización del Estado, aunque no se reduce a



<sup>14</sup> En lo que sigue me apoyo en Cunill (1995).

ella" (Cunill, 1995). Y es allí donde adquiere validez la dimensión de lo público, entendido como un ámbito específico distinto a la esfera política y a la estatal, como lugar de deliberación colectiva de los ciudadanos, en fin, como lo que es de todos y para todos.

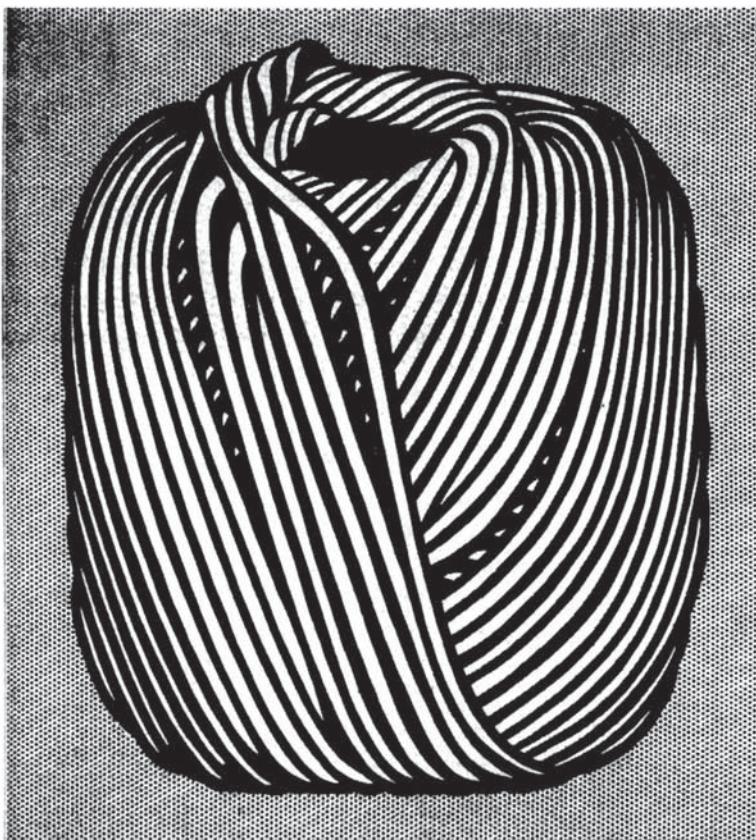
La idea de fondo es crear un lugar de confluencia entre el Estado, la sociedad y el mercado que pueda fungir como espacio de representación, negociación e interlocución, de manera que mediante una función crítica y de control por parte de la sociedad civil se logre que la acción estatal opere en función del bien común y que mediante mecanismos más directos de participación política y ciudadana pueda influir sobre las decisiones estatales. Como bien lo dice Cunill, "se trata de reivindicar la necesidad de que los intereses públicos aumenten su esfera de realización, tanto a través de la incorporación de una mayor cantidad de agentes sociales en su satisfacción, como a través de la creación de espacios de interlocución y negociación entre el Estado y la sociedad civil que garanticen que las decisiones de aquél tengan como medida la ampliación y garantía de los derechos ciudadanos. Recreación de la ciu-

dadanía política y extensión de la ciudadanía social estarían, pues, en el eje de la problemática de la construcción de lo público" (Cunill, 1995).

En lo que respecta a la descentralización, se trata de promover una orientación policéntrica en la que no existan asimetrías en la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad y en la que la construcción de escenarios públicos se convierta en un prerequisito *sine qua non* para la construcción de consensos en torno a los grandes problemas de los municipios y las regiones. La relación entre esos polos tiene que ser democrática, es decir, debe dar cabida a la representación de intereses colectivos y a la participación ciudadana como forma de complementación de la participación política.

La estrategia en tal sentido es propender por una democratización de la gestión local que incorpore elementos de eficiencia, equidad, transparencia y responsabilidad pública. Ello exige:

- Crear, si no existen, y consolidar, si ya existen, los escenarios de encuentro entre el Estado, la sociedad y el mercado.

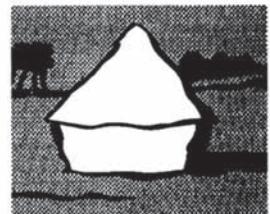


- Fortalecer a los gobiernos locales en su capacidad de convocatoria y de concertación con los agentes políticos; en su capacidad de gestión para que su intervención en el territorio genere impactos positivos sobre las condiciones de vida de la gente; en su función de garante del bien común; en su capacidad de negociación con otros niveles de la administración pública y con los centros de decisión internacionales; en fin, en su misión de promover la participación.

- Fortalecer a la sociedad civil para que pueda ejercer su función crítica frente al Estado y al mercado y pueda incidir directamente en la formulación de políticas públicas y en las decisiones correspondientes. Ello exige:

- Densificar el tejido social organizativo, de manera que se multipliquen y afinen las identidades, especialmente en el campo de los excluidos, se dote de recursos de todo tipo para la acción, y ganen autonomía con respecto a la sociedad política y al Estado en la negociación de sus propios intereses.

- Propender por el surgimiento de nuevos liderazgos que ejerzan una función crítica sobre el desempeño del Estado y del mercado y que, al



mismo tiempo, sean propositivos en la búsqueda del bien común.

- Fortalecer el sistema partidista para hacerlo plural y democrático, de manera que cumpla su función de intermediación de intereses. Transformar las viejas costumbres de la sociedad política en su relación con la sociedad y el Estado (clientelismo, autoritarismo, corporativismo) y propender por una dirigencia política que tenga como referente principal de su acción la construcción de lo público y la valoración de lo local. Como dice Verduga, “los partidos políticos nacieron y se desarrollaron en América Latina estrechamente vinculados a la estructuración y crecimiento de un Estado nacional centralista y suspicaz frente al relacionamiento internacional. Al modificarse el escenario de la acción política debería también renovarse el pensamiento, la metodología y la estructura organizativa de los partidos y demás actores políticos”<sup>15</sup>.

- Crear los mecanismos de participación ciudadana donde no existen y fortalecerlos donde ya existen para que cumplan su función de comunicación entre el Estado y la sociedad y permitan a esta última intervenir proactivamente en la construcción del bienestar individual y colectivo en la perspectiva de reforzamiento de la esfera pública.

- Dotar a los gobiernos locales de los instrumentos administrativos, financieros, técnicos y de autonomía necesarios para que cumplan la misión que la constitución y las normas le asignan en materia de promoción del bienestar. Articular los proyectos locales a los contextos regional, nacional e internacional para que puedan aprovechar las ventajas que le ofrecen esos entornos y hacer más eficiente el uso de sus propios recursos. Concebir la descentralización como parte de un proyecto nacional de cambio social y político democrático, lo cual significa definirle límites a la descentralización y articularla como propuesta política global que piense el país, no como un agregado de pequeñas unidades subnacionales sino como una totalidad fundada en la diversidad territorial, étnica, cultural y socioeconómica.

Poner en marcha esta compleja estrategia no es fácil, en tanto existen actores que interponen resistencias a la innovación: resistencia de órganos y agentes del gobierno central que no confían en la capacidad de gestión de los entes regionales y locales o que temen que el proceso caiga en manos de los intermediarios clientelistas; resistencia de los actores políticos tradicionales cuyo poder estuvo siempre apoyado en las estructuras del Estado central y que ven en un proyecto democrático de descentralización la posibilidad de que se desplomen las bases de su ejercicio del poder; resistencia de actores políticos locales que entienden que la descentralización puede propiciar el surgimiento de nuevos actores con un cierto potencial político que resquebrajaría su secular hegemonía; resistencia de ciertos funcionarios municipales que interpretan las medidas descentralizadoras y de apertura democrática como una amenaza a su estilo de gestión; resistencia de algunos agentes privados que ven en el proyecto de fortalecimiento del Estado y la sociedad civil el fin de su reinado como asignadores de recursos; resistencia, en fin, de actores sociales locales cuya identidad y movilización tuvieron constantemente como referentes bien sea el gobierno central, bien sea las redes de clientela y que, en consecuencia, sienten que la descentralización fragmenta su unidad corporativa.

Pero también existen sectores muy diversos (dirigentes políticos, líderes sociales, servidores públicos, intelectuales, empresarios y sectores democráticos de la sociedad civil) dispuestos a impulsar un proyecto de fortalecimiento de los municipios como espacios públicos de comunicación, deliberación y acción colectiva. Han surgido nuevos liderazgos que ya asoman como alternativa a los poderes tradicionales y que aspiran a corregir los rumbos de ese desarrollo perverso afincado exclusivamente en la acción del Estado o del mercado. Corresponde a ellos *ad portas* del siglo XXI darle vida a esa apuesta democrática de descentralización.

<sup>15</sup> Citado por Rodríguez, 1996, p. 59.

## Bibliografía

- Banco Mundial, 1995, *Colombia. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica*, Informe No. 14085-CO, Washington.
- Borja, Jordi, 1989, *Estado, Descentralización y Democracia*, Bogotá, Ediciones Foro.
- Cabrero Mendoza, Enrique, 1996, "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional", en *Nueva Sociedad*, No. 142, pp. 72-95.
- Campbell, Tim, 1996, *Innovations and risk taking - The Engine of reform in local government of LAC*, A preliminary Report on decentralization in LAC Best Practices and Policy Lessons, Washington (mimeo).
- Carrión, Fernando, s.f., "Gobiernos locales y descentralización en Ecuador", Quito, Flacso (mimeo).
- Concha Alberto, Carrión Fernando y Cobo Germán (comp.), 1994, *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito, PGU/GTZ.
- Cunill, Nuria, 1995, "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", en *Reforma y Democracia*, No. 4.
- De Mattos, Carlos, 1989, *La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?*, Ilpes, Santiago de Chile.
- Duha Emilio y Girola, Lidia, 1990, "La ciudad y la modernidad inconclusa", en *Sociológica*, año 5, No. 12, pp. 9-31.
- Gangotena, Raúl, 1995, "El proceso de descentralización en Ecuador", en Varios, *¿Descentralizar en América Latina?*, Quito, GTZ/PGU.
- González, Esperanza, 1996, *Manual sobre participación y organización para la gestión local*, Cali, Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Massolo, Alejandra, 1989, "La descentralización de la gestión pública en México: la reforma municipal de 1983", en Garza, Gustavo (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México D.F., El Colegio de México.
- Municipalidad de Asuncion, 1996, *Cinco años después. Hacia la Asunción del 2000*, Asunción.
- Paredes, Hernán, 1995, "Bolivia-Hacia un proceso de descentralización integral", en Varios, *¿Descentralizar en América Latina?*, Quito, GTZ/PGU.
- Pease, Henry (comp.), 1991, *Construyendo un gobierno metropolitano. Políticas municipales 1984-1986*, Lima, Ipadel.
- Rodríguez, Alfredo, 1996, "La descentralización en América Latina: los pro y los contra", en *Revista Foro*, No. 29, pp. 47-60.
- Rodríguez Alfredo y Velásquez Fabio (editores), 1994, *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, sur.
- Rosenfeld, Alex, 1993, "Estado, descentralización y gestión económica", en Varios, *Descentralización y gobiernos municipales*, Quito, Cordes/Banco del Estado.
- \_\_\_\_\_, 1995, "Descentralización y Gobiernos Locales en América Latina", en Varios, *Descentralizar en América Latina?*, Quito, GTZ/PGU.
- Varios, 1995, *¿Descentralizar en América Latina?*, Quito, GTZ/PGU.
- Velásquez, Fabio, 1991, «La Gestión local en ciudades intermedias de Colombia: Los casos de Cartagena y Santander», en Varios, *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, SUR.
- \_\_\_\_\_, 1992, "Descentralización y gestión municipal: en busca de una alternativa democrática", en *Boletín Socioeconómico*, No. 24-25, Cali, Universidad del Valle, pp. 137-162.
- \_\_\_\_\_, 1996, "Los horizontes de la descentralización en Colombia", en *Revista Foro*, No. 29, pp. 34-46.
- \_\_\_\_\_, 1996a, "Una década de descentralización en Colombia. Balance preliminar", Bogotá, Corporación Viva la Ciudadanía (mimeo).
- \_\_\_\_\_, 1996b, *Ciudad y Participación*, Cali, Ediciones Universidad del Valle.

# **CORPORACIÓN VIVA LA CIUDADANÍA**

## **REGIONAL BOGOTA**

Comprometida en la construcción de la democracia política y social en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, la Corporación Viva la Ciudadanía, impulsa, desarrolla y participa en procesos de formación y cualificación social y política, así como en la formulación de alternativas de actuación dirigidos a las ciudadanas y a los ciudadanos y a sus organizaciones en procura de una efectiva participación en el desarrollo de la ciudad.

Estas actividades se realizan a través de los siguientes programas:

***Ciudadanía y Desarrollo:*** desde el cual participa activamente en el Consejo Territorial de Planeación de Santa Fe de Bogotá, la Agenda Preparatoria de la Cumbre Social, el Foro Democrático y en la Corporación Bogotá Ciudad Educadora.

***Cualificación para la Democracia:*** desde el cual desarrolla los programas Escuela Distrital de Liderazgo Democrático y Escuela Local de Liderazgo Democrático en Ciudad Kennedy.



Carrera 4A No. 27-62 Téfonos 2838548 - 2822550 - 3340967.  
Fax: 2838548  
E.Mail: Vciudada @ latino.net.co.

# Dimensiones *educativas* de la construcción de *ciudadanía*<sup>1</sup>

Adolfo Castillo<sup>2</sup> y Jorge Osorio<sup>3</sup>

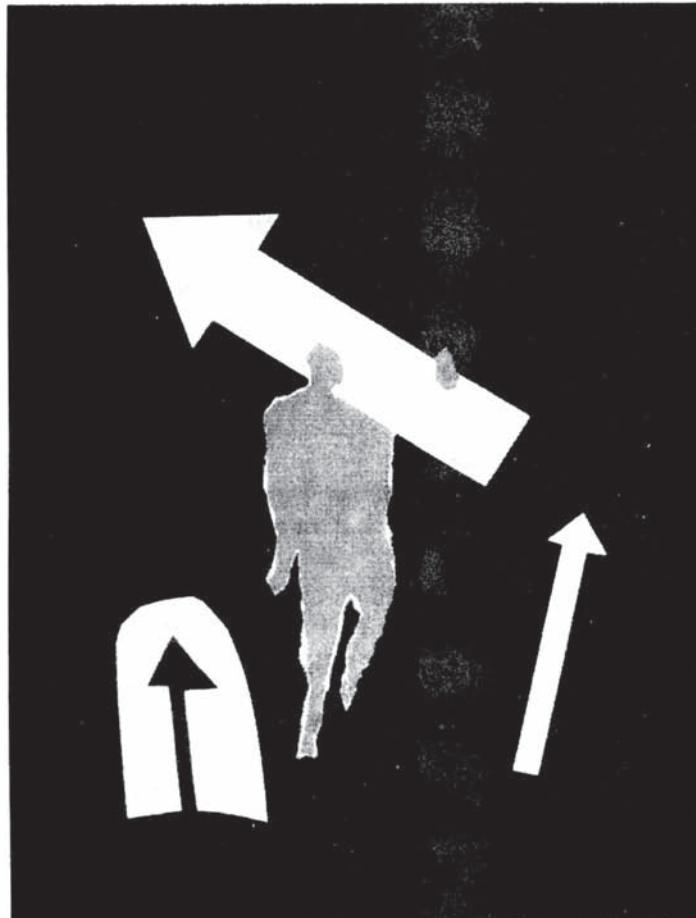
## 1. Argumentos y oportunidades de la educación ciudadana

### a. Educación para la ciudadanía: sistematizando un sentido común

Tanto desde el campo de la educación popular (EP) como desde los proyectos de construcción de ciudadanía a todo nivel se ha venido planteando como tema problemático la articulación sinérgica de la educación o, más específicamente, de los procesos educativos, con la construcción de la ciudadanía.

En general, se sostiene que la formación de los ciudadanos impone a los procesos educativos, escolares y no-escolares, el desafío de distribuir equitativamente los conocimientos y el dominio de los códigos en los cuales circula la información social necesaria para la participación ciudadana, así como el de generar una formación valórica que desarrolle capacidades y competencia para desenvolverse responsable y críticamente en los diferentes ámbitos de la vida social.

Este planteamiento está fundado en un enfoque que reconoce que la educación, no sólo cumple funciones instrumentales ligadas al mundo de la economía sino que, también, es un factor contribuyente a una formación ética de los ciudadanos que potencia las instituciones democráticas.



Al respecto, hemos señalado en anteriores trabajos, que la educación para la ciudadanía debe cuestionar tanto la idea de un ciudadano abstracto como la definición de una política educativa que responda sólo a las necesidades inmediatas del capitalismo tar-

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el Taller de experiencias en apoyo a procesos de democratización en América Latina, EZE, Villa de Leyva, Colombia, junio, 1997.

<sup>2</sup> Secretario técnico de la Plataforma sudamericana de derechos humanos, democracia y desarrollo.

<sup>3</sup> Secretario general del Ceaal.

dío, sin considerar el objetivo global de formar ciudadanos autónomos y críticos<sup>4</sup>.

Esto significa considerar la ciudadanía como una cualidad social de la democracia, en cuanto régimen político organizado en forma de derechos y deberes mayoritariamente reconocidos, y a cuyo fortalecimiento debe orientarse, en primer lugar, la educación a través de la creación de capacidades en los ciudadanos para participar en las instituciones de la sociedad civil, ejercer en forma asociada el poder de control sobre el gobierno y resolver pacíficamente los conflictos.

La ciudadanía también tiene una dimensión de mutualidad y consociatividad: una democracia participativa requiere, de parte de los ciudadanos, una facultad desarrollada de juzgar los acontecimientos críticamente y trascender la lógica individual para acceder a puntos de vista universales que les permita encarar de manera comunicativa (con otros y otras) los problemas de una comunidad. Un ciudadano-sujeto despliega su criticidad y autonomía, no en el vacío, sino en el marco de una racionalidad comunicativa. La ciudadanía se construye o se practica con otros.

Desde esta perspectiva, la acción educativa contempla, no sólo la formación de juicio crítico de los sujetos individuales sino, además, desarrollar sus posibilidades comunicativas y cívicas que vinculen lo individual con lo universal promoviendo la apertura del ciudadano a acciones asociativas.

#### **b. Aproximación a la educación para la ciudadanía desde la educación popular:**

La crítica del modelo político-pedagógico prevaleciente en la EP hasta la década de los años ochenta ha dado lugar a un proceso muy significativo de renovación y de «refundamentación» de la teoría y las prácticas de la EP. Se han fortalecido los circuitos intelectuales de la EP a través de las redes del Ceaal y otros proyectos (Cide-Ceso, por ejemplo); se han implementado investigaciones para sistematizar la crisis; y se han recuperado experiencias muy relevantes para la producción pedagógica de una nueva EP.

El desarrollo de la mirada autocritica a la experiencia nicaragüense-centroamericana de EP durante el ciclo sandinista y la sistematización de los trabajos en el cono sur, en

la zona andina y en Brasil fueron otorgando, cada vez más, relevancia a los contenidos asociados con la democracia, los derechos humanos, la construcción de una nueva cultura política y los aportes a una nueva manera de practicar la ciudadanía desde los movimientos sociales.

Este proceso coincide con la sistematización pedagógica de muchos proyectos de la EP en el continente que permitieron identificar cómo la politización había afectado en cierta forma la preocupación por los aprendizajes efectivos que los participantes de estos proyectos de EP obtenían. Se comprobó un cierta rutina metodológica y un distanciamiento creciente entre el pragmatismo de los participantes (aprendizajes efectivos) y la ideologización de los educadores populares.

Un reciente estudio del Ceaal ha descrito de la siguiente manera la crisis política y pedagógica de la EP:

#### **“1. La crisis de un modelo político articulador.”**

*Un primer elemento que señala la necesidad de la refundamentación tiene que ver con la crisis de las propuestas de transformación estructural que enmarcaron el surgimiento y desarrollo de la educación popular.*

*En efecto, ésta es tributaria de un movimiento de luchas y reivindicaciones populares a nivel continental, articuladas en una identidad más o menos común: los procesos revolucionarios cubano y nicaragüense, las experiencias de luchas democráticas a nivel nacional, el surgimiento de movimientos sociales de base, el desarrollo de la teología de la liberación, o las luchas campesinas e indígenas se vincularon, por mucho tiempo, como un proyecto colectivo y esperanzador de transformación radical de nuestras sociedades.*

*La propia educación popular, al fundamentar sus experiencias en el ámbito de la cultura del pueblo, recuperando ideas de Gramsci o relevando el trabajo de grupos*



<sup>4</sup> Osorio, Jorge (1994), “La educación como formación de sujetos y la construcción de la ciudadanía en América Latina”, en *La Piragua* N° 8.

organizados a nivel territorial, intentó realizar su aporte a este proyecto que, con todas sus imperfecciones y contradicciones, permitía el reconocimiento mutuo y la sensación de ser parte de un movimiento histórico mayor.

Lo que se confirma hoy en día es el desdibujamiento de este modelo que otorgaba identidad y sentido político. No se trata de la desaparición o pérdida de muchas de las ideas o procesos sociales que lo constituyeron, pero sí es necesario reconocer la crisis y dispersión que ha caracterizado a las propuestas progresistas en esta década.

Sostenemos que la Educación Popular, menos que vivenciar esta crisis por sí misma, ha vivenciado el derrumbe de un proyecto globalizante, incapaz de asumir las contradicciones que evidenciaba su propio desarrollo histórico.

Vigentes muchas de sus ideas-fuerza (participación en la base, relaciones de horizontalidad, sociabilidad como motor de la acción), éstas se expresan, hoy en día, en un campo de realidad signado por la dispersión. De este modo, la crisis de un proyecto (en cierta manera, más que un proyecto político en estricto sentido, un imaginario político que otorgaba identidad), repercute en una crisis política de la educación popular.

La referencia al poder, cuestión que siempre ha estado presente en las prácticas educativas, se realiza bajo condiciones y posibilidades distintas, exigiendo un esfuerzo de reposicionamiento en el entorno socio-político de cada país en la región y postergando, en el corto y mediano plazos, un horizonte de transformación político-social característico de tiempos recientes.

## 2. Crisis de un marco de referencia que fundamenta una práctica pedagógica:

Muy ligado a lo anterior, un segundo elemento que se constituye como referente ineludible para la refundamentación de la educación popular, tiene que ver con el cuestionamiento al modelo iluminista que predominó en el discurso educativo de las décadas pasadas.



En efecto, el paradigma positivista que fundamentaba el quehacer pedagógico-político de la educación popular identificaba la realidad como un componente externo a los sujetos y al conocimiento como un reflejo de la misma.

En esta concepción, el cambio en las interpretaciones (la toma de conciencia), gatillada por los procesos pedagógicos, permitía descubrir aspectos de la propia realidad, que hasta entonces parecían ocultos.

Este ejercicio (la reflexión sobre la práctica) posibilitaba, de este modo, un cambio en los sujetos participantes de la experiencia y su constitución como actores plenos de la realidad socio-política.

La concepción iluminista del proceso educativo ha sido ampliamente criticada a partir de las propias experiencias de los educadores. No sólo por la consecuencia vanguardista que evidenciaba el modelo (los educadores como promotores de conciencia)



sino, también, como producto de un conocimiento restringido a la propia realidad y su entrampamiento respecto a otros ámbitos del quehacer socio-cultural y político.

De esta manera, de un modo creciente, se ha ampliado la perspectiva de análisis hacia una concepción pedagógica de tipo interaccional (la realidad no existe fuera de lo que conocemos sino que, a través de nuestra experiencia con otros construimos realidad), enfatizándose en el efecto que el proceso interactivo produce en los sujetos, (tanto participantes como educadores), y en las consecuencias que esta experiencia provoca como realidad.

Un énfasis en esta dirección ha relevado la experiencia pedagógica como una práctica particular y plural; sin ataduras a modelos rígidos o universalistas, pero organizadas sobre la base de principios generales comunes: el acontecimiento como origen de los procesos, la diversidad como expresión de los sujetos participantes, los sentimientos y sentidos como componentes de la experiencia pedagógica, y la identidad y el poder (un poder a escala humana, entendible y ejecutable por los propios sujetos) como horizonte estratégico.

### **3. Crisis de una visión unitarista de América Latina.**

En el discurso de los educadores populares ha sido común la afirmación “son más las cosas que nos unen que las que nos diferencian”, y si para el caso latinoamericano esto es, en términos generales relativamente cierto, es posible que la asunción un tanto acrítica de modelos globalizantes, muchas veces construidos teniendo como referencia una realidad particular, haya limitado la comprensión de la diversidad social, económica y cultural del continente.

En efecto, desde sus inicios las prácticas educativas en América Latina reconocieron un trabajo local, centrado en los procesos vivenciados por los sujetos populares y animados por procesos de transformación de su propia realidad.

El intercambio teórico y metodológico permitió el acercamiento de realidades muy disímiles geográfica, demográfica y culturalmente hablando. La universalización de técnicas y estrategias pedagógicas, posiblemente, constituye la principal seña

de identidad de los educadores populares del continente. No puede negarse la riqueza de este intercambio y el reforzamiento que promovió a la acción educativa en los distintos países de la región.

Sin embargo, una debilidad, acumulada en estas décadas de trabajo, tiene que ver con el reconocimiento de diferencias nacionales y locales que inciden en el desarrollo de las prácticas educativas.

No ha existido un debate profundo acerca de las diferencias socio-culturales del trabajo con sectores campesinos y pobres urbanos. No se ha objetivado el grado diferenciado de modernización de las sociedades en el continente, que influye, sin duda alguna, en la predisposición al trabajo educativo. No existe una visión compartida acerca de tradiciones históricas de relación con el Estado en nuestras sociedades, como tampoco de los procesos vivenciados por los partidos políticos progresistas. El tema indígena, de género o generacional, ha sido abordado de un modo general, sin contemplar especificidades locales o regionales.

Pese a una estrategia de trabajo centrada en esta dirección (organización de redes temáticas y articulación subregional), en la conceptualización de la educación popular no parece advertirse esta importante distinción. De este modo, no ha existido un desarrollo teórico-pedagógico descentrado, reproduciéndose, en diversos ámbitos del quehacer educativo popular, un discurso circular.

La visión unitarista, de este modo, al no reconocer la diversidad histórica social del continente, ha limitado el desarrollo pedagógico de la Educación Popular.

El reconocimiento en la actualidad de nuevos desafíos temáticos (desarrollo local y políticas sociales, medio ambiente, etc.) y los procesos de competitividad que enfrentarán nuestro países a partir de las políticas económicas a nivel regional, hacen más evidentes esta limitación y la necesidad de su desarrollo en la reflexión de la Educación Popular.

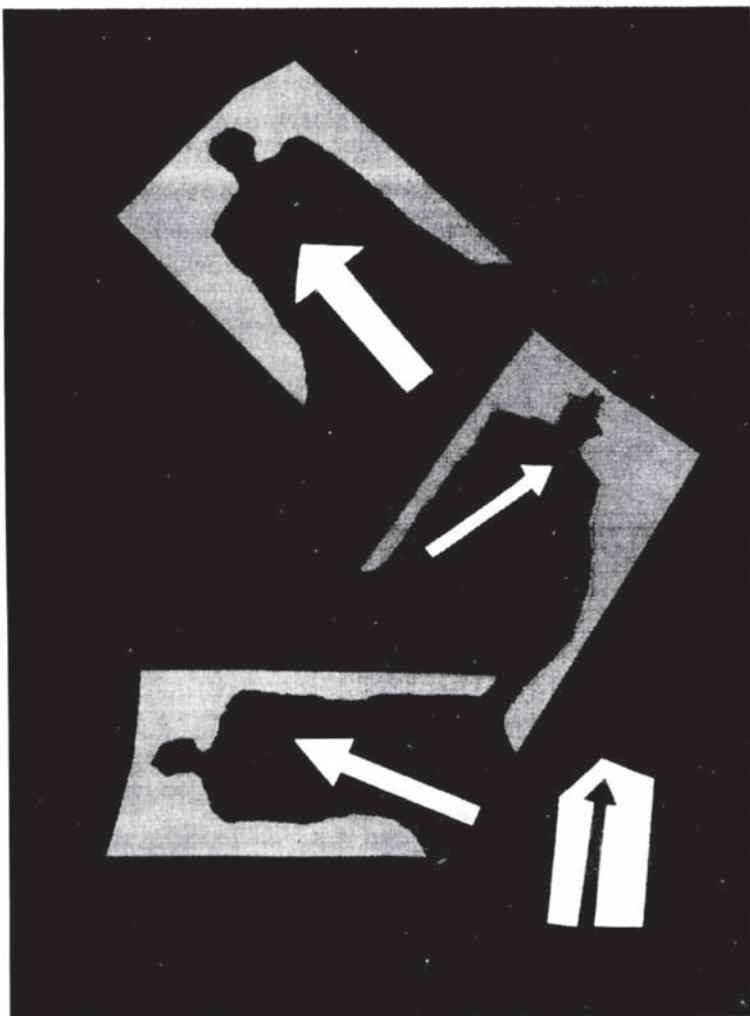
### **4. Crisis de la imagen de sujeto popular.**

Muy ligado a lo anterior, la refundación de la Educación Popular se sos-

tiene en la necesidad de cuestionar la imagen de un sujeto popular con rasgos más o menos comunes, entendido o agrupado en un concepto global movimientista.

En efecto, es evidente que desde sus orígenes las prácticas educativas en el continente estuvieron vinculadas a actores diversos (campesinos, indígenas, pobres habitantes de barrios marginales en ciudades, mujeres, jóvenes, etc.); como, del mismo modo, históricamente la educación popular transcendió la visión estrecha que restringía el concepto de sujeto popular al proletariado. De hecho, uno de los principales énfasis de la acción educativa radicó en la preocupación por actores que la izquierda tradicional consideraba secundarios para las transformaciones estructurales de la sociedad.

Sin embargo, la conceptualización de estos sujetos no ha tenido un desarrollo



acorde al desafío de la diversidad. Por el contrario, un entrampamiento en una imagen global movimientista motivada por objetivos comunes, y bajo el diagnóstico de condiciones de dominación o subordinación similares ha imposibilitado un desarrollo más rico y la búsqueda de estrategias particulares.

Nuevamente, esta limitación ha tenido un efecto restrictivo al desarrollo teórico-pedagógico de la Educación Popular. No existe –salvo, quizás, el caso del trabajo con mujeres– una acumulación específica que permita construir un concepto de sujeto popular latinoamericano más complejo, reconociendo, al mismo tiempo, la emergencia de nuevas identidades socio-culturales.

Expresiones juveniles urbanas, muchas veces vinculadas a actividades de consumo masivo (el rock o el fútbol), procesos dinámicos de mezclas de identidades (culturas híbridas), o nuevas realidades sociales producto de la aplicación de políticas socioeconómicas (campesinos, asalariados, actores focalizados objetos de políticas sociales) representan desafíos actuales de desarrollo teórico-pedagógico.

Sin renunciar a miradas globales o estructurales, la preocupación por la especificidad de los actores y su entorno emerge, de este modo, como un desafío fundamental para la vigencia y desarrollo de la educación popular".

A partir de este balance crítico<sup>5</sup> se ha ido construyendo un enfoque pedagógico que plantea dos grandes aspectos:

la necesidad de articulación de los procesos de apropiación y producción de saberes y conocimientos desde el ámbito de la vida cotidiana de los sujetos, especialmente en los ámbitos de la economía popular y de la vida local; y el desarrollo de procesos de aprendizaje que integren conocimientos instrumentales, políticos y éticos a través de dinámicas constructivistas que implican diá-

<sup>5</sup> Ver la colección de *La Piragua*, publicación periódica de Ceaal; el libro colectivo *Educación Popular: Refundamentación*, Ceaal-Dimensión Educativa, Aportes 46, Bogotá, 1996; y el texto de Ceaal, *Poder y esperanza: los desafíos políticos y pedagógicos de la Educación Popular*, Santiago, 1997.

logo de saberes y la noción de negociación cultural como componente de la intervención profesional de la EP<sup>6</sup>.

Profundizando estos dos aspectos, en un reciente análisis de la EP en América Latina ha señalado cuatro grandes definiciones que estarán marcando la nueva mirada del trabajo educativo en los sectores populares y que tienen incidencia en las acciones de educación ciudadana<sup>7</sup>:

Una EP «policéntrica» cuyas propuestas no giran en torno a un solo eje sino que rotan, se estructuran y se desarrollan en torno a múltiples y variados centros de interés y direcciones temáticas.

Una EP que teje puentes entre ambientes educativos múltiples y diversos donde existen actores sociales diferentes.

Una EP que construye “redes de sentidos”, a partir de la realidad, brindando a los sujetos y al proceso educativo mismo identidad y pertenencia en los diferentes momentos y espacios en los que transcurre la vida y se desarrolla la labor educativa.

Una EP que asume los acontecimientos cotidianos, culturales y políticos como fuente para identificar las necesidades sociales y de aprendizaje de la gente y como detonadores de los procesos formativos.

Estos planteamientos señalan en definitiva la pertinencia de una EP que promueva el desarrollo de aprendizajes para la comprensión de la realidad compleja en que se vive y la deliberación sobre los modos de intervenir en ella. En este sentido podemos decir que la EP es una pedagogía de lo público, de la deliberación, de la construcción de un sentido de lo común. La EP es ella misma una educación ciudadana, una esfera pública. Al hablar de EP nos referimos, entonces, a la creación en distintos ámbitos (escuelas, barrios, movimientos sociales, familia) de esferas públicas que permiten que la gente se reúna en sitios diversos para hablar, intercambiar información, escuchar, hacer negociaciones<sup>8</sup>.

Desde el punto de vista de esta teoría pedagógica una “EP para la ciudadanía” es metodológicamente deliberativa, es decir, reconoce que mediante la deliberación de dilemas, la resolución de conflictos, la construcción de acuerdos, negociaciones, etc. es

possible desarrollar formas compartidas de comprensión y apropiación de conceptos éticos<sup>9</sup>.

En resumen, una aproximación actualizada desde la EP hacia la educación para la ciudadanía nos permite distinguir a ésta como un proceso productivo-cultural, de elaboración de sentidos comunes, a partir de los dilemas y complejidades presentes en la política, en la economía y en el mundo de la vida cotidiana. Esta definición sitúa a la educación para la ciudadanía como un proceso que, siendo del orden de lo vivencial está, también, en conexión con las relaciones de poder presentes en la sociedad<sup>10</sup>.

No vale sino una educación ciudadana que desarrolle las facultades críticas de los sujetos, su autonomía personal y una apertura a la mutualidad como valor, esto es, a una con-ciudadanía<sup>11</sup>. Esta educación con apertura al otro y lo otro (a la diferencia) exige la construcción de un territorio discursivo y valórico común que permita el

<sup>6</sup> Osorio Márquez, Mario, *Educação/Interlocução, Aprendizagem/Reconstrução de Saberes*, Ed. Unijui, Ijuí, 1996; Martinic, Sergio, “La construcción dialógica de saberes en contextos de Educación Popular, en *Educación Popular: Refundamentación*, ya citado.

<sup>7</sup> Tomadas de Ghiso, Alfredo, “Unidad y Diversidad, Continuidad y Rupturas”, en *Contexto & Educacão*, Unijui, Nº44, 1996.

<sup>8</sup> La expresión de la educación, no como disciplina sino como una esfera pública, la tomamos de Giroux, Henri, *Placeres inquietantes*, Paidós, Barcelona, 1996, p.12.

<sup>9</sup> Sobre la educación para la ciudadanía como una conversación reflexiva ver, Maturana, Humberto. Emociones y lenguaje en educación y política, Santiago, 1993; Martinic, ya citado.

<sup>10</sup> Estas aproximaciones a la educación para la ciudadanía nos permiten observar que es un campo del saber-hacer aún en desarrollo. La acción educativa, no sólo debe ser reactiva y normativa, sino práctica crítica pero afirmativa que permita a los educadores comprender cómo se producen socialmente los sujetos (y sus subjetividades) en un contexto de poder determinado. Está aún inconclusa la tarea de pensar la relación entre educación y ciudadanía como una producción cultural, que conecta la acción y el orden a través de las formas que adoptan las representaciones públicas al estructurarse en la sociedad, incluyendo la familia y la escuela.

<sup>11</sup> La expresión la tomo de Rubén Fernández (Corporación Región, Medellín).



reconocimiento mutuo, la solidaridad, la tolerancia y el compromiso de respetar procedimientos y formas de relacionarse socialmente comunes a todos.

## 2. Educación ciudadana: mapas y disputas

**V**amos a presentar cuatro mapas temáticos que nos permitirán una aproximación a los aspectos conceptuales de la pedagogía ciudadana más relevantes a partir del debate globalizado.

### a. Ciudadanía y pedagogía crítica

Un primer mapa para situar la educación ciudadana se constituye a partir de los contenidos producidos por el movimiento de educadores que se podrían adscribir genéricamente a una corriente post-marxista. De esta corriente destacamos su propósito de construir las relaciones de poder que se establecen en la educación, revalorando el tema del vínculo pedagógico como algo central de proceso educativo, en cuanto espacio comunicacional de negociaciones culturales y de saberes, lo que exige a los educadores un procesamiento de las narrativas de los actores de la relación pedagógica y un desmontaje de las prácticas autoritarias en la escuela.

Este mapa se constituye a partir de un proceso de recuperación radical de las ideas de ciudadanía y democracia, iniciado en los años ochenta, en el marco de la expansión del post-estructuralismo.

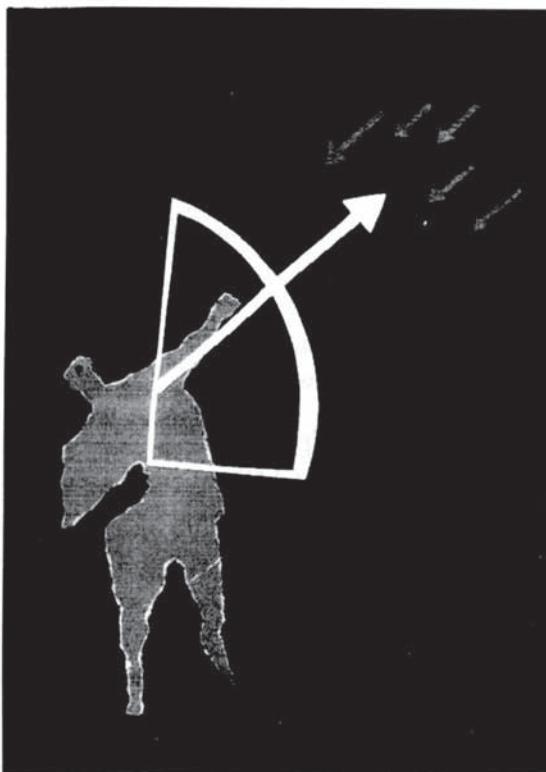
Henri Giroux<sup>12</sup> ha presentando este itinerario reconstructivo, mostrando cómo se ha producido la problematización de la democracia, en cuanto valor educativo, en la filosofía y en la reflexión pedagógica propiamente tal.

La producción reciente de Giroux podemos describirla como un intento de reconstrucción de un concepto crítico de ciudadanía y democracia, desde la práctica de los educadores articulados en movimientos sociales y con oficio en las escuelas públicas. Su planteamiento es muy sugerente: trata de sustentar una teoría pública acerca de las relaciones educativas, teniendo como horizonte intencional la construcción social de un orden sin discriminaciones.

Desde este enfoque la reflexión pedagógica se plantea las relaciones de poder y los diversos espacios de representación social y cultural que se dan en la sociedad y en la escuela, recuperándose las tradiciones democráticas modernas, que valoran la acción educativa como una formación de sujetos sociales, capaces de intervenir en procesos de producción cultural que tengan alcance político.

Una de estas tradiciones es la que representa el pensamiento de Dewey<sup>13</sup>, que Giroux releva al modo de un precursor de una educación ciudadana democrática crítica. Para Giroux el pensamiento de Dewey pone los fundamentos de una filosofía educativa en la que el desarrollo de la vida pública moderna requiere de un esfuerzo social constante para reconstituir to-

dos los espacios educativos (no sólo la escuela) sobre la base de los valores democráticos. Este principio cuestiona la versión liberal-individualista de la democracia, centrada sólo en sus procedimientos, e inspira una perspectiva alternativa: la de una educación democrática emancipatoria de la ciudadanía, centrada en el aprendizaje de los derechos democráticos para que sean ejercidos realmente en todos los ámbitos de la vida social; que concibe la escuela como un sistema de participación significativo y eficiente y valora la educación como una esfera o foro público.



<sup>12</sup> *La Escuela y la lucha por la ciudadanía*, Siglo XXI, México, 1993.

<sup>13</sup> "Educación y democracia", Morata, Madrid, 1996.



En el pensamiento de Giroux la educación ciudadana debe entenderse como una forma de producción cultural. Se debe orientar hacia la construcción de una ciudadanía democrática que sea un proceso vital en el cual experimentamos las relaciones sociales conflictivas, aprendemos a resolver las tensiones de manera pacífica y constituimos nuestras identidades y diferencias en medio de un sistema complejo de representaciones simbólicas. Es imposible imaginar una educación sin función ciudadana, sin dimensión valórica, sólo restringida a los límites de la lógica del mercado. Las escuelas son espacios formativos de la responsabilidad social y de las competencias necesarias para participar en la vida pública cuyo lenguaje principal es la solidaridad, la cooperación y los valores democráticos.

Existe en este planteamiento un distanciamiento crítico de aquellas reformas educativas modernas que han debilitado la noción radical de ciudadanía, reduciéndola a una idea abstracta e insignificante en el mundo de la escuela *vis à vis* una revaloración de la institución escolar como recurso sólo del desarrollo económico y de los requerimientos de la empresa.

La educación ciudadana, entendida desde este enfoque, es una acción concertada e intencional para enseñar los valores sociales que permitan a los sujetos actuar responsablemente en la vida pública. Por ello, la ciudadanía activa y participante es definida como un atributo que trasciende lo jurídico y se plantea como una condición social y cultural de la calidad de la propia democracia.

#### **b. El debate post-ilustrado: modernidad/postmodernidad**

El segundo mapa tiene su fuente en el debate acerca de los valores universales de la democracia que se realiza en el marco de la discusión de época: modernidad-postmodernidad.

Wilfred Carr<sup>14</sup> ha hecho patente en un estupendo artículo la innegable influencia ilustrada en las actuales concepciones de la educación para la democracia en la medida que se plantea que ésta presupone una fina-

lidad distinta a la mera socialización y que tal finalidad consiste en formar ciudadanos capaces de pensar por sí mismos, deliberar, juzgar y escoger sobre la base de sus reflexiones racionales. Además, el pensamiento educativo post-ilustrado se funda en la creencia de que es posible el perfeccionamiento de la condición humana en el proceso de su emancipación a través del desarrollo de la autonomía racional y el reconocimiento de valores universales como la justicia, la libertad y la igualdad.

En esta versión post-ilustrada el objetivo del desarrollo de la autonomía racional de los sujetos es el mantenimiento de la democracia en cuanto sistema político superior. La democracia es, de esta manera, un régimen de decisiones racionales que promueve la libertad de todos y evoluciona a través de acuerdos racionales.

En el campo genérico de la pedagogía crítica esta versión de la educación ciudadana está siendo sometida a una profunda revisión: ¿se trata de aniquilar todo vestigio de educación ilustrada? ¿Será preciso abandonar toda idea que sostenga el valor de la razón en la emancipación humana? ¿Desde qué fundamento podemos reconstruir un pensamiento educativo sujeto a principios? ¿Es ilusorio hablar de principios debiendo atenernos a una ética de flotación libre, débil, sostenida por una especie de no-fundamento? ¿Es impertinente pensar en una educación para construir el sentido de lo común? ¿Es posible una educación de valores universales?

Carr<sup>15</sup> y Giroux sostienen que es necesario convertir la modernidad ilustrada en un objeto de reflexión crítica a través de lo cual la emergencia de un pensamiento nuevo o post-moderno permitirá una reconceptualización de la relación educación y democracia.

En este debate propuesto por Carr y Giroux existen dos controversias: en el pensamiento de la ilustración el concepto de sujeto racionalmente autónomo se basa en ver-

<sup>14</sup> "Educación y Democracia: ante el desafío post moderno", en VVAA (1996): *Volver a pensar la educación*, vol. I, Morata, Madrid, 1995.

<sup>15</sup> Ibid.

dades filosóficas establecidas a priori acerca de la esencia universal de la naturaleza humana. En cambio, desde un enfoque post-moderno el yo es una configuración descentrada de creencias y deseos, cuya autocomprensión está siempre mediada por los discursos aprendidos y adquiridos al convertirse en participante de una cultura histórica. En este sentido, los filósofos no tienen ninguna posición privilegiada para trascender las particularidades de su propia cultura y tampoco poseen una posición que les permita a sus investigaciones un punto de vista neutral y ahistórico.

En la perspectiva del enfoque post-moderno, al modo como lo adoptan Carr y Giroux, aceptar la crítica a la ilustración por las razones señaladas previamente no debería significar que los valores de la emancipación sucumban junto con la justificación filosófica que le dio la ilustración. Sólo significa que estos valores ya no pueden caracterizarse en el lenguaje ilustrado. De igual modo, la crítica a la visión esencialista de la naturaleza humana de la ilustración no tiene por qué suponer el abandono de los objetivos educativos de la emancipación y la autonomía. En el planteamiento de Carr se señala que es necesario examinar de manera nueva lo que la emancipación y la autonomía significan en cuanto objetivos educativos en la transición epocal que vivimos.

La racionalidad educativa no se basa, de acuerdo con estas apreciaciones, en normas universales establecidas a priori, sino que se construye a través de nuestra participación en prácticas y discursos históricos. Es decir, la democracia no es la encarnación de un orden universal sino un proyecto humano que surge de determinadas contingencias y que ha de reinterpretarse para satisfacer las nuevas exigencias históricas que suponen los valores de la cooperación, la libertad, los derechos humanos, la solidaridad.

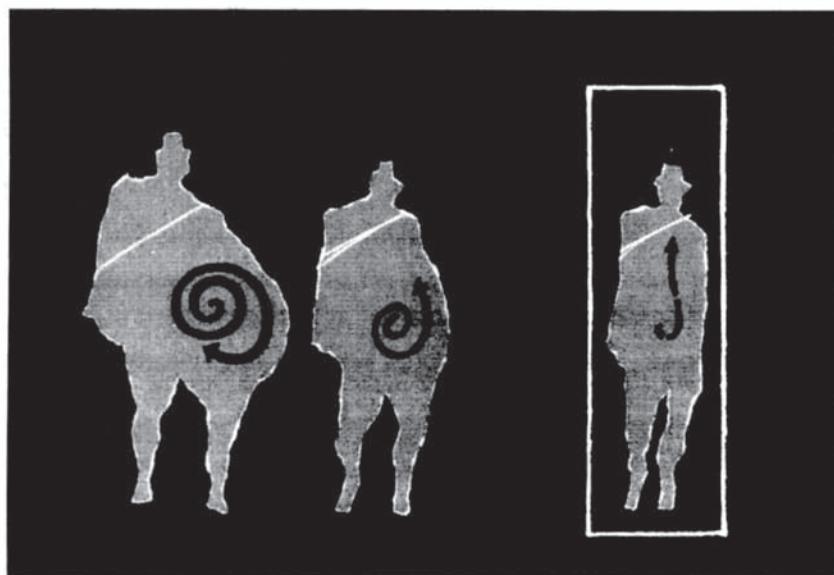
Sobre este punto de interés Carr también sugiere remirar en clave post-moderna el pensamiento reconstructivo de Dewey, que define la democracia como un ejercicio de cooperación y tolerancia, como una experiencia conjunta de construcción de lo comunitario a partir de las contingencias históricas y del diálogo en torno a ellas, a través de procedimientos acordados recíprocamente.

La escuela, en este sentido, aparece como un espacio de convivencia donde deben construirse, desde los sujetos históricos y sus prácticas contingentes, valores que son objeto de justificación argumental y de comunicación entre los actores educativos en un contexto histórico-cultural determinado, no abstracto.

### c. Pedagogías de la formación de sujetos

El tercer mapa se constituye desde el campo las teorías de la acción de los sujetos de sus influencias en los movimientos sociales y en la educación popular<sup>16</sup>.

Alain Touraine<sup>17</sup> ha planteado recientemente elementos de la educación política del sujeto democrático. El primero es la resis-



tencia a la dominación; el segundo es el amor a sí mismo; y el tercero es el reconocimiento de los demás como sujetos y el apoyo a las reglas políticas y jurídicas que dan al mayor número de personas las mayores posibilidades de vivir como sujetos.

Para Touraine la comunicación intersubjetiva no significa una relación frente a frente de individuos mediada sólo por la razón,

<sup>16</sup> Mejía, Marco R., *La Educación Popular: hacia una pedagogía política del poder. Deconstruyendo escenarios para reconstruir actores*, Ceaal, Santiago, 1996.

<sup>17</sup> ¿Qué es la democracia?, F. C. E, Buenos Aires, 1995.

sino y sociales. El sujeto no se reduce a la razón, del mismo modo que no se define ni se comprende a sí mismo más que en su lucha contra la lógica del mercado y los aparatos técnicos.

Según Touraine, el sujeto es a la vez razón, libertad y memoria. Estas tres dimensiones –señala el mismo Touraine– corresponden asimismo a las de la democracia. La apelación a una identidad colectiva (cultura, memoria) se traduce en la organización política por la representación de los intereses y los valores de los diferentes grupos sociales. La confianza en la razón remite al tema de la ciudadanía. Y la idea de libertad conduce a limitar el poder del Estado para preservar los derechos fundamentales del individuo. La democracia, entonces, es primordialmente una cultura y no sólo un conjunto de garantías constitucionales.

Desde esta visión, la pedagogía debe impulsar la acción ciudadana como una permanente extensión, tanto de los territorios, como de los procesos de toma de decisiones. Esto significa que se plantee en su propuesta formativa el tema de las relaciones entre las coacciones institucionales y los proyectos personales. Para Touraine éste es, ante todo, el papel de la educación. Ella debe tender hacia dos metas de importancia: la formación de la razón y de la capacidad de acción racional y el desarrollo de la creatividad personal y del reconocimiento del otro como sujeto. Escribe Touraine: "el conocimiento debe permanecer en el corazón de la educación y nada es más irrisorio y nefasto que un programa que dé preferencia, ya sea a la socialización por el grupo de pares, de los compañeros, ya a la respuesta a las necesidades de la economía. Así como hay que rechazar una concepción puramente racionalista del hombre y la sociedad, del mismo modo debemos oponernos a toda desvalorización de la razón. La lucha sin fin contra la alianza de la razón y el poder quiere, en primer lugar, salvar a la razón y preparar su alianza con la libertad"<sup>18</sup>. En este mapa el objetivo central de la educación democrática es el aprendizaje de la libertad, que pasa por el espíritu crítico y por la conciencia de su propia particularidad hecha, tanto de sexualidad como de memoria histórica, concluye el pensador francés.

Pedagógicamente estos planteamientos ponen en primer plano la cuestión del vínculo pedagógico, en la medida que el educador emerge como un mediador que enseña a uno a comprender al otro; que enseña que el sujeto está hecho de libertad y de identidad y que el precio de la libertad no puede ser la renuncia a la identidad. Este es un tema clave para la pedagogía crítica, pues se sustenta en el reconocimiento de que sólo quienes se forman como sujetos pueden oponer un principio de resistencia a la dominación de los sistemas.

#### *d. Competitividad y liderazgo democrático en la gestión educativa escolar*

Este cuarto mapa surge a partir de las críticas que se realizan a las políticas educativas implementadas desde organismos internacionales. Este mapa sitúa nuevos contenidos para una educación ciudadana, especialmente en los temas de gestión y liderazgo institucional, que son aspectos muy importantes en la agenda de las reformas educativas modernizadoras.

La clave de estos planteamientos está en la pregunta acerca del papel de la escuela en la transición a una economía de mercado transnacionalizada, en un contexto de respeto a las libertades ciudadanas básicas, especialmente en relación con las garantías electorales, a la libertad de expresión y al reconocimiento del movimiento asociativo.

Este enfoque comprueba que los cambios que se están desarrollando en el modo de producción derriban todos los horizontes tradicionales concebidos en la época moderna para la transformación educativa y plantea la pregunta por la capacidad de las instituciones escolares para formar a los niños y jóvenes en la nueva cultura del trabajo flexible y polivalente, que exige la formación continua, el dominio de competencias para la innovación, el uso de las nuevas tecnologías de la información y del diseño y la máxima potenciación de la creatividad individual.



<sup>18</sup> Touraine, Alain; *Qué es la democracia?*, F.C.E., Buenos Aires, 1995.

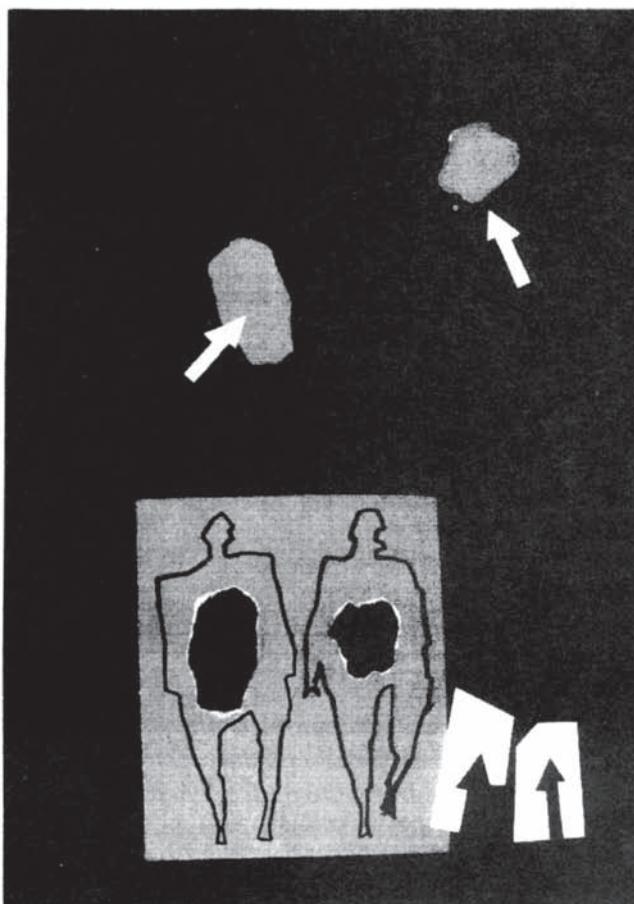
Se sostiene que estos cambios globales están determinados principalmente por el papel decisivo que asumen las nuevas tecnologías de la información en la cultura y en la economía y en su impacto directo en las relaciones sociales, en la estructuración del poder, en la integración política y en el ejercicio de la ciudadanía democrática.

¿La escuela seguirá siendo la institución educadora del futuro? ¿La formación continua exigirá el mismo diseño institucional vigente? Respecto a estos interrogantes nuestro cuarto mapa señala que es preciso pensar en reformas educativas que reconozcan el factor incertidumbre: "la sociedad del futuro, sometida a un ritmo acelerado y constante de cambio, debería dotarse de instituciones capaces de manejar la incertidumbre sin apelar a la supresión del debate"<sup>19</sup>.

De este análisis se desprende la importancia de la innovación constante en todos los proyectos educativos, la inconveniencia de adoptar reformas cerradas, sin atención a los procesos globales y la necesidad estratégica de asumir históricamente la formación para generar competencias propias de la modernización, que no son sólo competencias económicas sino, principalmente, cognitivas y epistemológicas.

Dos ejes constituyen lo fundamental en este mapa: calidad y competitividad. Sostiene que la eficiencia de las transformaciones educativas tiene relación directa con la capacidad de desarrollar liderazgos globales y locales que gestionen eficientemente la calidad de los sistemas educativos.

Sin embargo, existen diversas posiciones para llevar estas finalidades adelante: algunos tienden a privilegiar como única fórmula un cierto enfoque gerencialista. Por otra parte, emerge una modalidad más integradora a través de la noción de escuela eficiente, que pone el acento en el desarrollo de un liderazgo democrático, donde no sólo los gerentes del



proceso educativo adquieren un papel estratégico sino, también, los educadores en cuanto gestores pedagógicos de las estrategias metodológicas, técnicas e institucionales que se implementan. Al respecto se sostiene que el "liderazgo visionario y creativo y la gestión eficaz en educación requieren un consciente y deliberado intento de integración y coherencia: (requiere) el *enmeshement* (meter en un cesto) de los aspectos cualitativos y cuantitativos, de la sustancia y el proceso, de la visión externa e interna simultáneamente. En el contexto turbulento de la sociedad post-industrial, para revitalizar las escuelas hacen falta personas preparadas para: hacerse cargo de situaciones complejas; possibilitar el trabajo de todos los miembros de la comunidad educativa, sin perder el fin principal; mantener la capacidad de continua flexibilidad, adaptabilidad y renovación; entrar en relaciones abiertas con interlocutores, más allá de la escuela; reconocer la interdependencia de las personas en el conjunto del centro y controlar la ansiedad inherente al trabajo en colaboración; enlazar las ideas nuevas y visionarias en educación con las herramientas organizativas para ponerlas en práctica"<sup>20</sup>.

¿Qué repercusiones pedagógicas tiene esta discusión sobre gestión y liderazgo democrático de las escuelas en una pedagogía crítica de la democracia?

Las reformas modernizadoras plantean un conjunto de propuestas muy interesantes: representan estrategias de superación de las cargas conservadoras que están en la cultura escolar. Además, debemos valorar su

<sup>19</sup> Tedesco, Juan C. *El nuevo pacto educativo*, Anaya, Madrid, 1995.

<sup>20</sup> Chapman J.: *The role of school leadership in enhancing the effectiveness of schooling and developing a capacity to innovate and change*, Oede, Paris, 1991.

propósito de crear condiciones de equidad en el acceso al sistema escolar, su preocupación por los resultados de los aprendizajes y por la demostración de las competencias teóricas y prácticas que permiten desarrollar, tanto actitudes éticas para la convivencia política como habilidades para los trabajos modernos.

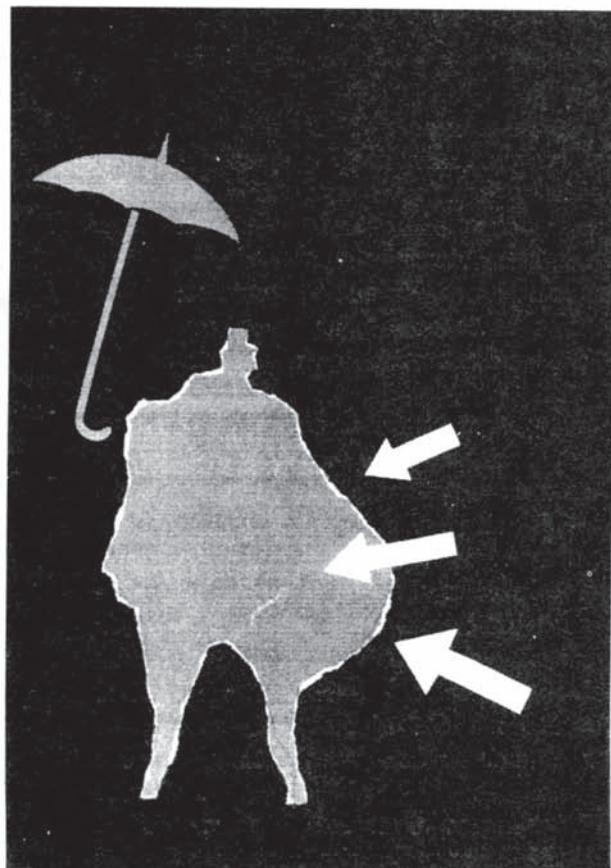
### **3. La pedagogía ciudadana como modernidad crítica**

**E**l pensamiento educativo y político está en transición y que sus énfasis varían de acuerdo con las claves matrizes que le sustentan y le dan sentido. El campo de la pedagogía ciudadana está en plena disputa de narrativas y de prácticas. Ya no es posible tender hacia un pensamiento monológico ante la complejidad de los cambios que se viven y de las nuevas preguntas que les plantean tales transformaciones a la educación. Es preciso seguir profundizando el entendimiento de los movimientos ciudadanos y el nuevo sistema de actores sociales que surge en la transición. Las teorías sociales desde las cuales pensamos la pedagogía crítica ya no son construcciones arquitectónicas perfectas y totalistas.

El punto medular es construir una pedagogía que suscite la necesidad de pensar en nuevos horizontes y orientaciones para la práctica educativa en todos los espacios sociales. Esto no significa que tengamos que formalizar una agenda orientada a establecer matrices para responder a todos los problemas que tiene la cultura, lo que sería un propósito equivocado dado el proceso histórico tan complejo e incierto que vivimos. Lo que sí podemos hacer es impulsar acciones formativas con los educadores, que les devuelvan la esperanza, que les permita enfrentar su malestar con la profesión y su ira ante la devaluación de su función social, que la sociedad ha permitido y que se niega a reconocer materialmente. Para que, junto con sus estrategias de reconocimiento público y material, los educadores vislumbren mundos alternativos se replanteen desde su trabajo práctico y local el tema de las finalidades educativas, se identifiquen con el saber pedagógico como una forma de producción intelectual de carácter asociativo; expli-

ten los argumentos que sostienen su práctica y expresen el horizonte de sentido que cada educador va construyendo desde su cotidianidad, tal como ellos la viven, tal como ellos la narran, en una tensión permanente de apertura y resistencia frente a la estandarización de la práctica profesional, que es el resultado del predominio del pensamiento paradigmático de los diseñadores o de los técnicos sobre el pensamiento narrativo de los actores de base.

La pedagogía ciudadana debe ser, desde esta perspectiva, un saber sobre la construcción de posibilidades, a partir de certidumbres a medias, no como texto total, donde lo central de su saber-hacer esté en la constitución plural de sujetos, en la elaboración de acuerdos éticos producidos en conversaciones cada vez más integradoras, y en la "vieja" idea de que la mejor educación es aquella que amplía las libertades, forma para la autonomía, hace emerger un pensamiento crítico y hace del enseñar y del aprender un diálogo creativo, de emociones y razones, de intuiciones y argumentos, de palabras y silencios, de frustraciones y esperanzas, de resistencias y afirmaciones.



### **4. Construyendo un programa abierto para la educación ciudadana**

**L**a educación ciudadana la concebimos como uno de los principales medios para enfrentar los desafíos mencionados. El acceso de nuestras poblaciones a los valores, co-

nocimientos y competencias que pueda brindar un programa de educación para la democracia se constituye en un elemento imprescindible para garantizar la estabilidad y permanencia de las instituciones democráticas, la participación política, económica, social y cultural, especialmente para los grupos más desposeídos (sustentabilidad educativa de los procesos de construcción de la ciudadanía).

La educación para la ciudadanía puede contribuir a conformar sociedades participativas, la cual se realiza a través de conocimientos y afirmación de valores que propician la convivencia, la responsabilidad, la tolerancia, la solidaridad y la justicia; promoviendo la formación de individuos solidarios en lo social, participativos y tolerantes en lo político, productivos en lo económico, respetuosos de los derechos humanos y conscientes del valor de un desarrollo sustentable.

La educación para la democracia es la base del principio de equidad, pues promueve una auténtica igualdad de oportunidades y posibilidades, evitando toda forma de exclusión de los sectores menos favorecidos. Podrá dar garantías de cohesión social, asegurando la igualdad de oportunidades educativas y productivas a la mujer, la incorporación y participación de los jóvenes, el desarrollo integral de las poblaciones indígenas y la valoración del pluralismo cultural y de convivencia multiétnica.

Un programa de educación para la ciudadanía democrática que busque ser integral e integradora frente a una realidad que va consolidando la globalización de las actividades económicas, la integración a nivel regional y la recuperación de los espacios locales como lugar de realización personal y comunitario podría tener como perspectiva de desarrollo los siguientes campos:

- Educación en derechos humanos
- Educación para la tolerancia y la no discriminación
- Educación para una nueva ciudadanía creativa.

#### a. *Educación en y para el ejercicio de los derechos humanos*

El fundamento ético de la democracia se afina en el respeto irrestricto de los dere-

chos humanos. América Latina ha sufrido durante décadas períodos donde los derechos de las personas han sido desconocidos y violados.

La calidad de un sistema democrático y las perspectivas de sustentabilidad gubernamental habrán de apoyarse especialmente en un amplio proceso de educación en derechos humanos. Dicho proceso acaece conjuntamente con el fortalecimiento y la revalorización de los sistemas democráticos, es decir, la educación en derechos permite avanzar hacia una cultura más democrática. Es fácil creer que existe democracia sólo porque existen las instituciones que la representan; ellas no son suficientes si al interior de los diversos espacios de la sociedad no se viven y promueven experiencias de verdadera participación, experiencias donde las personas se hacen ciudadanas.

La educación en derechos humanos puede y debe aportar a la formación de ese ciudadano y de esa cultura.

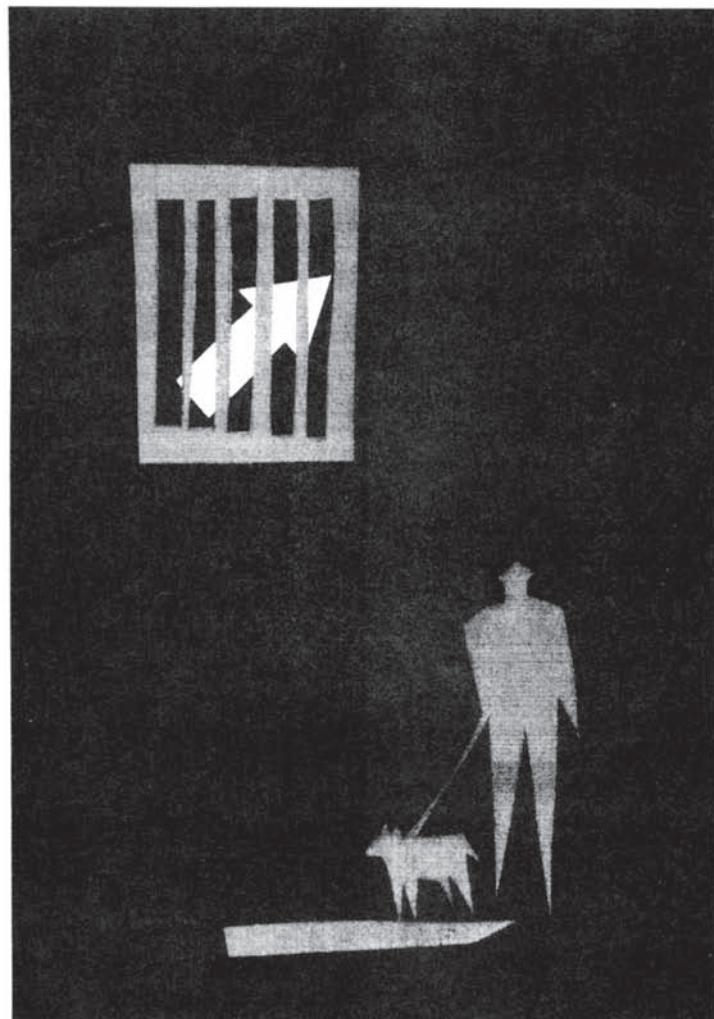
Desde luego que es preciso considerar los dos grandes ámbitos en los que se promueven iniciativas y acciones educativas; nos referimos al ámbito de la educación formal y educación no formal. En el primer campo, los sistemas escolares tienen un papel decisivo, pues asumen un papel de orientación sistemática en los cuales la persona se va formando como ciudadano crítico ante la realidad y ante él mismo. En este sentido, entre otras tareas es necesario hacer una revisión profunda, tal como ocurre en algunos países, de los currícula, donde se incorporen de manera creativa las amplias potencialidades que ofrecen los derechos humanos. Lugar destacado en esta visión cabe al estudio y promoción de los valores democráticos, al conocimiento de las instituciones, al papel que le cabe a las personas, a la ejercitación, tanto de derechos, como de deberes que pueden hacer posible una afirmación de principios como la libertad, la fraternidad y la equidad en nuestros países. También es importante la promoción entre las comunidades escolares, del conocimiento de la historia y las normas que protegen los derechos humanos.

En el campo de la educación no formal es importante valorar los esfuerzos que realizan diversas organizaciones y redes en el



campo de la educación en derechos humanos. Son innumerables las organizaciones que desde distintas temáticas están contribuyendo a la promoción y defensa de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y a los derechos medioambientales, de minorías y género<sup>21</sup>.

Un papel destacado cabe a los medios de comunicación. El progresivo avance de las llamadas "sociedades de la información" constituye uno de los hechos prometedores de fines del siglo XX. La revolución en el mundo de las comunicaciones se caracteriza por la aparición de dispositi-



tivos de multimedia y por una extensión espectacular de las redes telemáticas. Se empiezan a crear nuevas formas de socialización e, incluso, nuevas definiciones de la identidad individual y colectiva.

Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación podrán constituirse en auténticos medios de apertura a los campos de la educación no formal.

En un plano más operativo se pueden destacar iniciativas tales como:

Seguimiento a pactos y convenciones internacionales de derechos humanos de carácter vinculante para los gobiernos.

Diseño de informes alternativos sobre cumplimiento, por los gobiernos, de pactos y convenciones sobre derechos humanos.

Apoyar procesos de mediación de nivel local - comunal, a través de capacitación de monitores y extensionistas jurídicos.

Desarrollo de procesos de seguimiento a cumbres mundiales en torno de temáticas específicas (infancia, mujer, pobreza).

#### *b. Educación para la tolerancia y la no discriminación*

Uno de los valores llamados a sustentar el sistema democrático es la tolerancia. La capacidad y el convencimiento íntimo de reconocer en el "otro" un sujeto único, superando la dialéctica de "négación del otro", puede hacer posible el establecimiento del diálogo y la comunicación. Nuestras sociedades, aun cuando puedan estar viviendo en regímenes democráticos, presentan ámbitos en los cuales se niega y desconoce la existencia del otro, hecho que explica los cuadros de violencia política en algunos países. El valor de la tolerancia en el plano de la vida política es inobjetablemente el fundamento de la convivencia civilizada. Sin embargo, la dimensión política es expresiva de un ámbito de los sistemas sociales, existiendo un amplio conjunto de instituciones en las que también es fundamental dicho valor.

Sin tolerancia en el plano de los medios de comunicación existe censura, sin tolerancia en el campo de las libertades individuales existen límites a la creatividad de los individuos, sin tolerancia en el campo del pensa-

<sup>21</sup> Ver, Madgenzo Abraham, «*Curriculum, educación para la democracia en la modernidad*», P, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán, Bogotá, 1996.

miento existen dogmatismos, sectarismos y formas totalitarias que restringen la libertad y las creencias de las personas. Promover, por tanto, nuevas actitudes y comportamientos en las sociedades latinoamericanas es sembrar para el fortalecimiento de los sistemas democráticos.

La enseñanza de la tolerancia y del respeto al otro, condición necesaria para la democracia, debe considerarse una empresa general y permanente. En efecto, los valores, en general, y la tolerancia, en particular, no pueden ser objeto de una enseñanza en el sentido estricto de la palabra: querer imponer valores previamente definidos, poco interiorizados equivale en definitiva a negarlos, pues sólo tienen sentido si el individuo los escoge libremente. Por consiguiente, tanto los sistemas de educación formal como no formal pueden, a lo sumo, propiciar prácticas cotidianas de la tolerancia, mediante la enseñanza del pluralismo y el respeto por el otro.

La discriminación presente en nuestras sociedades constituye un fuerte obstáculo al desarrollo económico y al fortalecimiento democrático, pues, por razones de edad, género, condición socioeconómica, creencias religiosas, origen étnico o nacionalidad, miles de personas, especialmente los sectores más pobres, se ven afectadas a la hora de buscar empleo, acceder a la salud, la educación o manifestar libremente sus pensamientos.

La educación para la tolerancia y la no discriminación debe valorizar el pluralismo cultural, presentándolo como fuente de riqueza humana: los prejuicios raciales, las intolerancias y discriminaciones arbitrarias, factores de violencia y de exclusión, deben combatirse a través del conocimiento histórico y los valores de las distintas culturas.

Realizar estudios sobre las formas de discriminación presentes en las sociedades.

Apoyar procesos de paz a través de campañas educativas.

Fomentar el debate sobre multiculturalismo y diversidad ciudadana.

Incursionar en los terrenos legislativos para la promoción de iniciativas legislativas en favor de grupos excluidos y/o marginados.



#### c. *Educación para el ejercicio de una ciudadanía creativa*

Uno de los atributos que otorga calidad a la democracia es la participación y el consentimiento de la ciudadanía. El doble proceso que tiene lugar en América Latina, de globalización económica, por un lado, y de segmentación social, por el otro, ha puesto en interdicción la histórica relación existente entre Estado y sociedades civiles en la región.

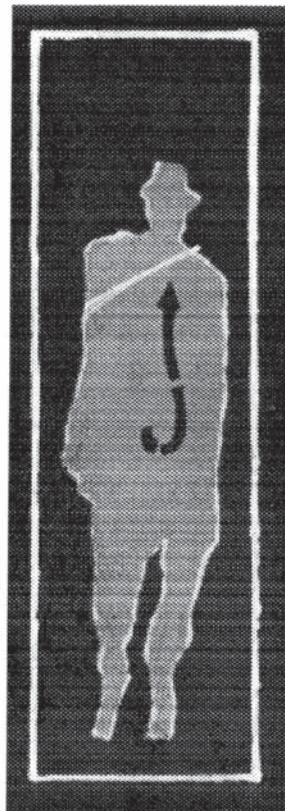
Día tras día se comprueba la modificación en los patrones organizativos, de representaciones, motivaciones y, en general, de perspectivas en la acción de los grupos sociales. Los gobiernos de la región comparten un diagnóstico común: las dificultades para establecer relaciones de colaboración y de cogestión en los asuntos regionales y locales con los nuevos actores sociales. Las consecuencias de estos fenómenos se reflejan en el retramiento y la pérdida de credibilidad a nivel de los grupos sociales en las políticas públicas orientadas a la solución de sus problemas.

Las tradicionales formas organizativas que presenta la sociedad latinoamericana,

vinculadas estrechamente al carácter comunitario y corporativo de su pasado, parecen estar encontrando limitaciones a las nuevas relaciones que surgen frente al Estado y el mercado. La persistencia de formas clientelísticas y caudillistas, en el plano de la cultura política, sólo manifiestan una continuidad que parece no estar llamada a ser el vehículo de sustentación y legitimación de las democracias en la región. Asimismo, tanto agencias de gobierno como del mundo privado destacan el surgimiento de nuevas formas de organización social que, tanto en su forma, como en sus contenidos y proyecciones evidencian la formación de una nueva trama asociativa, que se orienta a temáticas específicas de las cuales no dan cuenta las viejas organizaciones. Nos referimos a las expresiones asociativas del mundo juvenil, cultural, a las identidades de género, étnicas, al medio ambiente, etc. La ciudad (el gobierno de la ciudad) reclama una pedagogía de la convivencia y de la participación.

Desatender las nuevas demandas ciudadanas y limitarse a gobernar tomando dis-

tancia de los procesos de reorganización social puede tener resultados hoy, asegurar grados de estabilidad y gobernabilidad, pero no la sustentabilidad del sistema democrático en su conjunto. Es imprescindible valorar las diversidades sociales, apoyar y estimular el asociacionismo y la cooperación, establecer políticas en favor de las organizaciones civiles, destinando recursos y favoreciendo nuevos diálogos entre el Estado y la sociedad. La educación ciudadana debe contribuir al desarrollo de las estrategias ciudadanas de intervención en las agendas públicas y de la capacitación para el *lobbying* ciudadano de las acciones de interés público y la generación y fortalecimiento de movimientos ciudadanos *eficientes* y *creativos* capaces de trabajar como redes de actores sociales, así como debe propiciar la apropiación crítica de los temas ciudadanos emergentes, especialmente los relacionados con la justicia de género, las relaciones interculturales e intergeneracionales, empoderamiento y gobierno de la ciudad y de las regiones.



Darío Acevedo Carmona  
Profesor asociado Universidad  
Nacional de Colombia, sede Medellín  
Asesor de programas Escuela Nacional Sindical.

# Conflicto armado colombiano y derechos humanos ante la comunidad internacional

Darío Acevedo Carmona

**L**a mirada vigilante de los organismos y agencias internacionales defensoras de los derechos humanos, así como de algunos gobiernos extranjeros -USA, Comunidad Europea- sobre la situación de los mismos en Colombia se ha venido haciendo cada vez más sistemática. Ello es explicable si se tiene en cuenta que otros países del área, que vivían una situación dramática, han entrado de lleno en procesos de paz exitosos, como es el caso de El Salvador y de Guatemala, lo cual incide en el desplazamiento de las miradas hacia nuestro país. De otro lado, el proceso de globalización de las relaciones internacionales ha dado como resultado la adopción de una serie de acuerdos sobre asuntos que, como el del combate al narcotráfico, el manejo ambiental y los derechos humanos, entre otros, suponen la adhesión y la observancia por parte de los distintos países y la aceptación de formas de intervención y de vigilancia de organismos multilaterales en casos de in-



cumplimiento de los compromisos, por parte de alguno de los estados.

La evolución del conflicto armado colombiano se caracteriza por la agudización de los enfrentamientos bélicos y, de modo especial, por la sistemática violación de los derechos humanos y, del derecho internacional humanitario, por parte de los actores armados. Por tal razón, el análisis sobre el estado de los mismos debe estar estrechamente relacionado con el análisis de las perspecti-

vas de la guerra y de la paz. Esto es comprensible si se reconoce que la confrontación militar en nuestro país tiene las trazas de una guerra sucia: el secuestro, las masacres de civiles, las desapariciones forzadas, las torturas, el uso de minas quiebrapatas, el reclutamiento de niños, la colocación de bombas y explosivos en zonas urbanas, etc., son prácticas consuetudinarias a las que han apelado los distintos bandos.



Como quiera que hasta el momento ha sido imposible iniciar un nuevo proceso de negociaciones, los esfuerzos para buscar acuerdos, que por lo menos conduzcan a la humanización del conflicto, se han visto truncados. Por tanto, es previsible que la intensificación de los combates esté acompañada de actos de残酷, como se viene observando con claridad desde el año 95, a raíz del fracaso de las tentativas de acercamiento entre las partes. De manera concomitante, los organismos, agencias y gobiernos interesados en la defensa de los derechos humanos volcarán de modo cada vez más orgánico y sistemático sus miradas sobre Colombia, tal como lo estamos apreciando.

El panorama de la crisis nacional se torna cada vez más complicado y difícil de

afrontar. Existe una serie de circunstancias que hacen cada vez más difícil la posibilidad de que los actores internos encuentren una salida negociada al conflicto armado, mientras se abre el espacio a la internacionalización del mismo. Entre los factores para tener en cuenta podemos mencionar los siguientes:

1. El aumento de los informes negativos sobre el comportamiento del Estado y del gobierno nacional respecto de los derechos humanos, y el carácter reiterativo de las críticas y exigencias, por parte de organismos internacionales no gubernamentales, agencias de cooperación, Naciones Unidas, y gobiernos extranjeros. La coincidencia de todos ellos, no obstante las diferencias de enfoque sobre la materia, en señalar la responsabilidad del gobierno y de sus fuerzas armadas, así como el alto índice de impunidad en el castigo a los victimarios no se puede entender como el producto de una mirada sesgada o de una conspiración de las izquierdas mundiales. Más aún, en algunos de los informes se aprecia un avance en cuanto se reconoce como agente violador del derecho internacional humanitario, no sólo a las fuerzas armadas del Estado sino, también, a los grupos insurgentes y a los paramilitares y autodefensas, como se puede leer, con porcentajes incluidos, en el documento del Departamento de Estado de Estados Unidos.

Las miradas vigilantes y las críticas de la comunidad internacional hay que entenderlas, por tanto, como el fruto de la justificada alarma que nace de cifras y casos elocuentes de残酷 y de abusos en que incurren los bandos enfrentados. Y también del hecho de que en la política internacional el tema de los derechos humanos haya ganado un elevado estatus, hasta el punto de provocar sanciones morales y económicas contra los gobiernos que los violan sistemáticamente. Ante la ausencia de una clara política de protección efectiva de estos derechos por parte de los actores del

conflicto armado, y ante el previsible escalonamiento de las hostilidades bélicas, la acción de denuncia a cargo de los organismos defensores de los derechos humanos se incrementará y su presencia en Colombia tenderá a hacerse más sistemática y orgánica. La instalación de la oficina delegada del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos en el país constituye una primera muestra de lo que puede llegar a ser una intervención más decidida de agencias y gobiernos del exterior. Ello se traducirá en recomendaciones y en la posibilidad de imposición de sanciones de diversa índole.

2. Otra circunstancia por tener en cuenta tiene que ver con los procesos exitosos de negociación de las guerras civiles en Centro América. En efecto, la paz alcanzada en El Salvador y, más recientemente, en Guatemala, dejan a Colombia prácticamente en una condición insular. Dichos procesos reafirman la validez de las estrategias de negociación como salida a la guerra y la importancia del eficaz papel mediador de agentes y organismos neutrales. Es de esperar, en el corto plazo, un desplazamiento de la opinión internacional hacia el caso colombiano a causa del empeoramiento de la violación del derecho internacional humanitario y de las dificultades que tienen las partes para iniciar un proceso de negociación. La crisis política, el auge guerrillero, el incremento de la vio-

lencia, la ofensiva de las autodefensas, las dificultades para enfrentar el narcotráfico y las violaciones a las normas que rigen las guerras actuarán como un poderoso imán sobre los ojos de quienes miraban aquellos países.

3. Desde principio del año 1996 se aprecia un escalonamiento del accionar militar. La guerrilla actúa más osada y persistente, golpeando física y moralmente al



ejército, retiene por varios meses a más de 60 soldados, bloquea vías importantes de comunicación con relativa facilidad y ataca pueblos y bases militares con saldo a su favor. De otro lado, los grupos de autodefensa y los paramilitares acrecientan sus acciones contra la población civil en las zonas de influencia guerrillera, lo-

grando arrebatarle el control sobre regiones como Urabá, el Cesar, Magdalena Medio, etc., lo que de paso le ha creado un nuevo problema al Estado, pues se supone que es la fuerza legítima de éste la que debe enfrentar a la insurgencia en defensa de la institucionalidad. El gobierno decide, por su lado, destinar una suma multimillonaria, la más alta de la historia, para mejorar el aparato de guerra, y se embarca en una controvertida política de impulso a las asociaciones rurales de seguridad las "convivir" que supone el armamento de la población civil y su participación en acciones de inteligencia contrainsurgente. Todo esto nos coloca ante la evidente realidad de la intensificación de las hostilidades bélicas y la pérdida de espacios para la negociación. El distanciamiento es de tal magnitud que ni siquiera se ha podido avanzar en la construcción de acuerdos sobre asuntos específicos como el de la incorporación de los niños en las filas o el del respeto a la población civil.

4. El agravamiento de la crisis político-institucional que vive el país, como consecuencia, en gran medida, del proceso ocho mil es un factor que afecta notoriamente cualquier intento de negociación. El gobierno del presidente Samper está cada vez más debilitado, carece de rumbo, actúa según las urgencias del momento, y no tiene una posición coherente respecto del conflicto armado. Así, por ejemplo, ante las denuncias sobre violación de los derechos humanos propiciadas por las agencias internacionales, una cosa dice la Canciller y otra bien diferente los generales del ejército. Frente al tema de la negociación una cosa dice el ministro del Interior o el nuevo Mindefensa y otra cosa es la que declaran los comandantes militares, igual sucede respecto de la sindicación que se hace a la guerrilla como un nuevo

cártel de las drogas, asunto en el que el alto mando militar insiste en criminalizar a los insurgentes mientras altos funcionarios del ejecutivo reconocen la naturaleza política del fenómeno. Si en esta materia es notoria la ausencia de los consensos requeridos, en el campo de las disputas políticas la fragmentación y la división de las élites es más



preocupante. La campaña electoral que se avecina está presagiada por las amenazas de saboteo de guerrillas y paramilitares. El país se apresta a iniciar un debate electoral en condiciones de alta polarización. A diferencia de campañas anteriores, la que se viene encuentra a la dirigencia política más dividida que nunca, sin un proyecto que la articule, sin dirigentes que conciten apoyos masivos y consensuales. La herencia frentenacionalista –el acuerdo en torno de lo fundamental, como diría Alvaro Gómez– ya no funciona como en años anteriores. Todo parece ir en la dirección de una contienda electoral que ahondará los odios y que nos dejará mucho más divididos e inermes ante las presiones norteamericanas. Los partidos tradicionales siguen sumidos en las viejas

prácticas clientelistas, carecen de horizontes ideológicos y programáticos claros y se encuentran fragmentados cual si se tratara de unas confederaciones de gamonalatos locales y regionales. Además, no ha podido consolidarse en el país un sistema de lucha en el que el partido de gobierno se vea enfrentado a un partido o a movimientos de oposición. Las fuerzas alternativas surgidas de los procesos de negociación han naufragado y han sido incapaces de constituirse en alternativas ante los partidos tradicionales.

La Constitución del 91, bandera o símbolo del país que soñamos, tiene demasiados enemigos, por eso no ha logrado erigirse como referente de unificación nacional. Ni los que la atacan ni los que la defienden logran ponerse de acuerdo en las modificaciones que requiere. El "nuevo país" se diluye en las marañas de la politiquería y del enfrentamiento sin grandeza entre gaviristas, samperistas, pastranistas y otros cuantos grupos sin mayor proyección. Y por último, las amenazas de saboteo a las elecciones, proferidas por las guerrillas y los grupos paramilitares, permiten intuir un ambiente de violencia generalizada.

Dos elementos más vienen a complementar el cuadro crítico de la nación: de un lado, el funcionamiento descompasado de los distintos órganos del poder público y, del otro, la monumental impunidad oficial respecto del castigo de los delitos de toda clase, de la sanción de la corrupción oficial y de los responsables de violación de los derechos humanos.

En medio de este desolador registro cabe tener en cuenta el esfuerzo del gobierno nacional por estructurar una política de paz cuyos elementos más sobresalientes son: la formulación de una nueva propuesta elaborada por la oficina del alto comisionado para la paz, de la presidencia y el nombramiento de Gilberto Echeverri Mejía como ministro de Defensa, quien ha llega-

do al cargo con la propuesta de creación de una comisión nacional de paz de corte estatal. Las negociaciones que condujeron a la liberación de los soldados retenidos por la guerrilla, así como el llamado a calificar servicios al general Bedoya Pizarro son situaciones que apuntan a gestar espacios y condiciones propicias para reiniciar las conversaciones. Sin embargo, las reiteradas y cada vez más frecuentes ofensivas de los insurgentes, si bien pueden ser entendidas como tácticas para demostrar poderío y ganar posiciones en una eventual mesa de negociaciones, alimentan la opinión de quienes se oponen o desconfían de las bondades de una salida negociada. En este sentido, la participación de organismos y sectores de la sociedad civil en la aclimatación de condiciones para una política de paz puede ser decisiva. En efecto, propuestas como la del Mandato ciudadano por la paz, la de Neutralidad activa, así como el documento y las gestiones mediadoras de la Comisión de conciliación nacional han contribuido a despejar un poco los nubarrones de guerra en el horizonte.

### Proyección de la crisis:

**E**s claro, entonces, que la posibilidad de dar comienzo a un proceso de negociación del conflicto armado está aún muy empantanada. El ejecutivo nacional no cuenta con el respaldo total de los principales grupos de poder, ni de su propio ejército. La insistencia del alto mando militar en criminalizar la guerrilla como "narcobandoleros" se erige como obstáculo a cualquier acercamiento, aunque es necesario esperar la actitud de la nueva cúpula militar.

Entre tanto, las fuerzas insurgentes reafirman su intransigencia so pretexto de la ilegitimidad del gobierno actual y capita-



lizan los yerros de éste, a la vez que buscan afanosamente el reconocimiento internacional de su condición de fuerza beligerante. Sus recientes operativos militares indican un viraje estratégico: poner a prueba la eficacia de su crecimiento militar retando al ejército a batallas de envergadura, con el fin de afianzar su control sobre ciertos territorios y, de paso, atraer la atención de la opinión extranjera para demostrar que son una fuerza insurgente con poder político-militar. En esa lógica se inscriben las últimas ofensivas ante las cuales el ejército ha mostrado su inferioridad táctica y su incapacidad para desarrollar técnicas apropiadas de combate.

Todos los factores se confabulan para configurar un cuadro en el que la negociación tendría que realizarse en medio de una aguda confrontación militar, cuestión para la que la opinión pública no está suficientemente preparada y que, además, nos indica de paso, que en todos los bandos existen sectores que consideran posible la derrota del adversario. Entre tanto, los sectores de la sociedad civil que pugnan por la salida política se enfrentan a un ambiente viciado por la desconfianza, la prepotencia y el orgullo, expresiones externas de la mentalidad hegemonista y del espíritu de exterminio de quienes siguen pensando en ganar la guerra.

Colombia, entonces, así se dé inicio a las conversaciones de paz, será asumido como un país problemático y peligroso por la comunidad internacional, tal como ocurrió con Bosnia, lo que puede derivar en procesos de intervención de diversa naturaleza y modalidad. Dicha intervención de hecho ha comenzado con la presencia del Alto comisionado de Naciones Unidas, con la avalancha de informes sobre violación de los derechos humanos emanados de las

agencias y organismos encargados de su defensa. Puede, también, traducirse en sanciones morales y económicas –algo así como una descertificación en derechos humanos– por parte de la Comunidad Europea, la ONU, y EE.UU. y hasta medidas de presión mucho más directas tendientes a forzar una negociación, la cual podría suponer el reconocimiento de la guerrilla como fuerza beligerante.

¿Hasta donde estarían dispuestos los diversos sectores del país a aceptar tal injerencia? ¿Hasta dónde aguantaría el país una situación de aislamiento y condena internacional? Sea lo que fuere, ella sería la consecuencia lógica de la actitud obtusa de quienes, desde uno y otro bando atizan los fuegos de la guerra y descalifican los esfuerzos de quienes insisten en las bondades de iniciar las negociaciones en medio del conflicto.

La alternativa de una injerencia externa indiscriminada en nuestro conflicto –que rebase su papel de mediar, ser garantes y hacer veeduría– no es deseable por cuanto implica un alto riesgo de error y de propuestas desatinadas; pero es una posibilidad que no parece tan lejana, y ella estará más cercana en cuanto se intensifiquen los combates con sus secuelas de destrucción de la vida humana y de violación de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario, y nos toque presenciar la inexorable fragmentación del poder político-militar en áreas controladas por el gobierno, por la guerrilla o por las autodefensas, con el consecuente arrasamiento de los más elementales derechos ciudadanos. Un país descertificado y estigmatizado es un mal ejemplo, escenario ideal para una operación de urgencia que se efectuaría bajo la bandera de la salvaguardia de los intereses de la “civilización”.

Medellín, febrero 17 de 1997.

# **VOTO POR LA PAZ, LA VIDA Y LA LIBERTAD.**

Me comprometo a ser constructor de Paz y Justicia Social, a proteger la vida y a rechazar toda acción violenta y acojo el Mandato de los Niños por la paz.

Exijo a los actores del conflicto armado:  
**NO MAS GUERRA:** resuelvan pacíficamente el conflicto armado.  
**NO MAS ATROCIDADES:** respeten el Derecho Internacional Humanitario.

- No vinculen menores de 18 años a la guerra.
- No asesinen.
- No secuestren personas.
- No desaparezcan personas.
- No ataquen a la población ni la desplacen por la fuerza.
- No vinculen civiles al conflicto armado.



**SUSCRÍBASE A:**

# **Revista Foro**

Valor del ejemplar hasta el número 27

\$ 3.500.00 c/u

Valor de ejemplares números 28, 29 y 30

\$ 5.000.00 c/u

Valor ejemplar desde el número 31

\$ 6.000.00 c/u

Suscripción por un año (4 números)

\$ 21.000.00

Suscripción por dos años (8 números)

\$ 40.000.00

Promoción: números 8 al 15 y 17

(Hasta agotar existencias)

\$ 22.000.00

Promoción: números 20 al 27

(Hasta agotar existencias)

\$ 22.000.00

◦ Números agotados: 1,2,3,6,16,18,y,19

Según opción por usted acogida puede consignar a nombre de Revista Foro en la cuenta 03901601-9 del Banco Santander, sucursal San Martín, de Bogotá y enviarnos copia de la consignación vía fax (2836045) o por correo (Cra. 4A No. 27-62) con los siguientes datos: Nombre completo, nit/c.c., dirección, teléfono, ciudad.

Nombre.: \_\_\_\_\_ C.C. o Nit.: \_\_\_\_\_

Dirección.: \_\_\_\_\_ Teléfono.: \_\_\_\_\_

Ciudad.: \_\_\_\_\_ País.: \_\_\_\_\_

Suscripción a partir del número.: \_\_\_\_\_

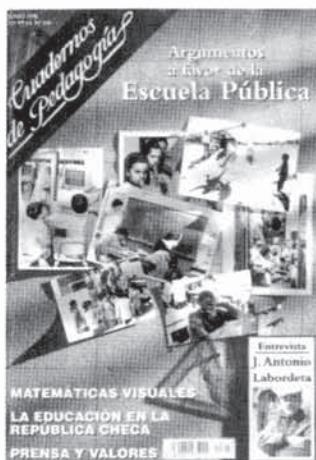
**EDICIONES FORO NACIONAL POR COLOMBIA**

Cra 4A No.27-62 • A.A. 10141 • Santa Fe de Bogotá,D.C.

Tels.: 2835982 - 2822550 - 3340967 - 2861488. Fax 57 (1) 2836045

# Quadermos de Pedagogía

Cada mes presenta información pedagógica para docentes, profesionales y practicantes de la educación en los diferentes grados de enseñanza.



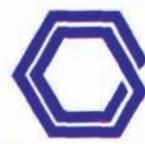
**Costo \$ 7.000**

Pídalos en:  
**EDICIONES FORO NACIONAL POR COLOMBIA**  
Teléfonos: 2835982-2822550-3340967-2861488  
Fax: 2836045

# NO PERMITAMOS QUE EL DERECHO A LA VIDA SE MUEDA

La vida es nuestro mejor regalo  
y nuestra mayor riqueza.

Defendámosla sin condiciones, ni egoismos.  
Respetando la vida de los demás,  
protegemos la nuestra.



FUNDACION  
SOCIAL

*Y sus empresas:  
Eficiencia al servicio de los pobres.*