

**DEMOCRACIA DE  
ALTA INTENSIDAD**



# **DEMOCRACIA DE ALTA INTENSIDAD**

Apuntes para democratizar la democracia

Boaventura de Sousa Santos



**Corte**  
Nacional  
**Electoral**  
República de Bolivia

Primera edición, diciembre de 2004  
Depósito legal:

© **Boaventura de Sousa Santos**  
© **Foro Social Mundial Temático**

Av. Sánchez Lima N° 2482, Sopocachi  
Tel/Fax: 2424221, 2422338  
**educiudadana@cne.org.bo**  
**www.cne.org.bo**  
La Paz, Bolivia

Editado por:  
**Unidad de Análisis e Investigación**  
**del Área de Educación Ciudadana de la CNE**

Cuidado de Edición: Unidad de Análisis e Investigación/CNE  
Diseño Gráfico: Ernesto Azcuy Domínguez  
Diagramación: Fresia Aguilar Condori  
Impresión: Artes Gráficas Sagitario S.R.L.

Impreso en Bolivia  
Tiraje de 3.000 ejemplares  
Distribución gratuita. Prohibida su venta.

Las opiniones expresadas en este Cuaderno de Diálogo y Deliberación son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen la autonomía, independencia e imparcialidad de la Corte Nacional Electoral.

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	7
INTRODUCCIÓN .....	9
Conceptualización y descripción del mecanismo de representación en general.....	11
Las candidaturas independientes: una aproximación a su definición .....	15
LEGISLACIÓN SOBRE LOS MECANISMOS DE ASOCIACIONES CIUDADANAS Y/O INDÍGENAS EN OCHO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: .....	17
Chile .....	19
Colombia .....	33
Honduras .....	47
Nicaragua .....	59
Panamá .....	69
Perú .....	79
República Dominicana .....	89
Venezuela .....	97
OBSERVACIONES Y COMENTARIOS GENERALES .....	105
BIBLIOGRAFÍA .....	109



## PRESENTACIÓN

La tesis central se expresa fácil, pero además de provocativa tiene múltiples implicaciones: “no hay una sino varias concepciones de democracia”. Esta afirmación, que en principio puede parecer obvia, pone en cuestión a lo hoy impuesto como verdad absoluta e inalterable: la *única* democracia realmente existente –y viable, nos dicen– es la liberal representativa. En consecuencia –dictaminan/amenazan– cualquier otra forma de participación política y toma de decisiones colectivas *no* es democrática. Al menos no según el canon oficial del pensamiento hegemónico y de la globalización neoliberal.

¿Hay alternativas? ¿Existen otras formas de democracia no limitadas a la sola formalidad de los procedimientos, la elección de representantes, la extrema vulnerabilidad de la política ante los poderes económicos y el carácter monocultural del régimen de gobierno? “¿Significa eso que queremos una alternativa a la democracia? No, lo que queremos es una democracia alternativa”. He ahí una de las convicciones y búsquedas del prestigioso investigador portugués Boaventura de Sousa Santos, uno de los principales exponentes del pensamiento crítico a nivel mundial y estudioso de importantes “energías democráticas” que muestran no sólo la existencia, sino también la posibilidad, de lo que él bien llama *democracia de alta intensidad*.

En ese horizonte, que para el autor implica asumir que la democracia hoy es parte del problema pero también de nuestra solución como sociedades diversas, es que publicamos en este Cuaderno, en el marco del trabajo de la Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la Corte Nacional Electoral (CNE), dos innovadores documentos orientados a pensar no sólo la institucionalidad, sino en especial el desempeño y la calidad de la democracia.

Y es que los planteamientos de Boaventura de Sousa, sin duda polémicos y por ello mismo discutibles, apuntan a combinar la democracia representativa y, tal la apuesta mayor, la democracia participativa. ¿Es viable hacerlo? ¿Cómo es posible avanzar en esta articulación? ¿En qué escala? ¿Sobre qué bases se tendría que construir tan deseable complementariedad? En los trabajos “Para ampliar el canon democrático” (elaborado en conjunto con el investigador brasileño Leonardo Avritzer) y “Globalización y democracia”, ustedes encontrarán importantes insumos para la reflexión y el debate.

El desafío, pues, está planteado: *democratizar la democracia* o, mejor –como diría De Sousa Santos– radicalizarla; esto es, –“sustituir cada vez más relaciones de poder por relaciones de autoridad compartida”. Con esa inquietud, en clave de “materia prima”, la CNE pone a consideración este quinto número de su serie editorial *Cuadernos de Diálogo y Deliberación*. Estamos seguros que estos apuntes, presentados en el “Foro Social Mundial Temático” realizado en Cartagena de Indias (de donde los tomamos para su reproducción) y luego publicados en forma de libro, serán de referencia inexcusable y de utilidad analítica para el gran acuerdo nacional que nos espera en Bolivia en torno al reto de la Asamblea Constituyente

**Dr. José Luis Exeni R.**  
**Director Nacional de Educación Ciudadana,**  
**Capacitación, Análisis e Información**  
**Corte Nacional Electoral**



## PARA AMPLIAR EL CANON DEMOCRÁTICO\*

Cuando le preguntaron recientemente a Amartya Sen cuál había sido el acontecimiento más importante del siglo XX, éste respondió sin vacilar: la emergencia de la democracia (1999: 3). Con una visión más pesimista del siglo XX, Immanuel Wallerstein también se preguntaba hace poco cómo la democracia había pasado de ser una aspiración revolucionaria en el siglo XIX, a un *slogan* adoptado universalmente pero vacío de contenido en el siglo XX (2001: 1). Estas dos posiciones, a pesar de ser divergentes, convergen en la constatación de que la democracia asumió un lugar central en el campo político durante el siglo XX. Si ocupará o no ese lugar en el siglo XXI es un interrogante todavía no resuelto.

El siglo XX fue efectivamente un siglo de intensa disputa en torno a la cuestión democrática. Esta disputa, iniciada al final de las dos guerras mundiales y a lo largo del período de la guerra fría, abarcó dos aspectos principales: en la primera mitad del siglo, el debate se centró alrededor de la deseabilidad de la democracia (Weber, 1919; Schmitt, 1926; Kelsen, 1929; Michels, 1949; Schumpeter, 1942)<sup>1</sup>. No obstante si, por un lado, tal debate fue resuelto a favor de la deseabilidad de la democracia como forma de gobierno, por otro, la propuesta que se tornó hegemónica al final de las dos guerras mundiales implicó la restricción de las formas de participación y de soberanía ampliadas, a favor del consenso sobre el procedimiento electoral en la formación de los gobiernos (Schumpeter, 1942). Esta fue la forma hegemónica de práctica de la

---

\* Este texto corresponde a la "Introducción" del libro *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, publicado originalmente en portugués por la editora Civilização Brasileira (Rio de Janeiro, 2002) y luego en castellano por el Fondo de Cultura Económica (México, D.F., 2004). El documento ha sido escrito por **Boaventura de Sousa Santos** conjuntamente con **Leonardo Avritzer**, profesor de la Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil. La traducción de esta versión corresponde a Martha Cecilia Herrera y fue difundida como Documento preparatorio del Foro Social Mundial Temático realizado en Cartagena de Indias, Colombia, en Junio de 2003.

<sup>1</sup> Este debate se inició en el siglo XIX pues hasta ese momento la democracia había sido considerada consensualmente peligrosa y, por eso, indeseada. Su peligro consistía en atribuir el poder de gobernar a quien estaría en peores condiciones para hacerlo: la gran masa de la población, iletrada, ignorante, social y políticamente inferior (Williams, 1976:82; McPherson, 1972).

democracia en la posguerra, en particular en los países que se volvieron democráticos después de la segunda oleada de democratización.

El segundo debate que permeó la discusión en torno a la democracia después de la Segunda Guerra Mundial se refiere a sus condiciones estructurales (Moore, 1966; O'Donnell, 1973; Przeworski, 1985), lo cual implicó, además, una discusión sobre la compatibilidad o incompatibilidad entre democracia y capitalismo (Wood, 1996)<sup>2</sup>. Barrington Moore inauguró este debate en los años 60, a través de la introducción de una tipología según la cual se podría identificar a los países con propensión democrática y a los países sin propensión democrática. Para Moore, la baja densidad democrática en la segunda mitad del siglo XX podría ser explicada por la existencia de un conjunto de características estructurales relacionado con: el papel del Estado en el proceso de modernización y sus nexos con las clases agrarias; la relación entre los sectores agrarios y los sectores urbanos, y el grado de ruptura provocado por el campesinado a lo largo del proceso de modernización (Moore, 1966). El objetivo de Moore era explicar por qué la mayoría de los países no era democrática ni podría llegar a serlo sino se transformaban las condiciones que prevalecían en estos países.

Simultáneamente, otro debate se articulaba al de los requisitos estructurales de la democracia, el relacionado con las virtualidades redistributivas de aquella. Tal debate partía del presupuesto de que al tiempo que ciertos países ganaban la batalla por la democracia, éstos pasaban a usufructuar, junto con la forma de gobierno, de una cierta propensión distributiva caracterizada por la llegada de la social democracia al poder (Przeworski, 1985). Habría, por lo tanto, una tensión entre capitalismo y democracia, la cual, una vez resuelta a favor de la democracia, colocaría límites a la propiedad y redundaría en ganancias redistributivas para los sectores sociales desfavorecidos. Los marxistas, por su parte, entendían que esta solución exigía la descaracterización total de la democracia, una vez que en las sociedades capitalistas no era posible democratizar la relación fundamental en la que descansaba la producción material, la relación entre capital y trabajo. De ahí que dentro del contexto de este debate se discutiese sobre modelos de democracia alternativos al modelo liberal: la democracia participativa, la democracia popular en los países del este de Europa, la democracia desarrollista de los países recién llegados a la independencia.

---

<sup>2</sup> Este debate, como casi todos los otros debates sobre la democracia, había sido anticipado por Rousseau cuando afirmaba en el *Contrato Social* que sólo podría ser democrática la sociedad donde no hubiese nadie tan pobre que tuviese necesidad de venderse y nadie tan rico que pudiese comprar a alguien.

La discusión democrática de la última década del siglo XX cambió los términos del debate democrático de la posguerra. La extensión del modelo hegemónico, liberal, hacia el sur de Europa en los años 70 y, posteriormente, hacia América Latina y Europa del Este (O'Donnell y Schmitter, 1986) desactualizaron los análisis de Moore y de Przeworski. Las perspectivas sobre la democracia de la segunda mitad del siglo XX, no parecen muy actuales con sus discusiones alrededor de los obstáculos estructurales de la democracia, en la medida en que pasamos a tener decenas de países en proceso de democratización, los cuales tienen enormes variaciones en el papel del campesinado y en los respectivos procesos de urbanización. Amartya Sen es uno de los que celebra la pérdida de credibilidad de la idea de las condiciones estructurales, cuando afirma que el asunto no es saber si un determinado país está preparado para la democracia sino partir de la idea de que todo país se prepara a través de la democracia (1999: 4). Así mismo, con el desmonte del Estado de Bienestar Social y con los recortes de las políticas sociales a partir de la década de 1980, también parecerían no válidos los análisis de autores como Przeworski o Lipset acerca de los efectos distributivos irreversibles de la democracia. Se reabre, así, la discusión sobre el significado estructural de la democracia y en particular para los llamados países en desarrollo o países del sur.

A medida que el debate sobre el significado estructural de la democracia cambia sus términos, aparece un segundo interrogante: el problema de la forma de la democracia y de sus variantes. Este interrogante recibió una de las respuestas más influyentes en la solución elitista, propuesta por Joseph Schumpeter, según la cual el problema de la construcción democrática debería ser derivado de los problemas enfrentados en la construcción de la democracia en Europa durante el período de entreguerras. A partir de esta respuesta se funda lo que podríamos llamar la concepción hegemónica de la democracia. Los principales elementos de esta concepción serían la contradicción entre movilización e institucionalización (Huntington, 1968; Germani, 1971); la valorización positiva de la apatía política (Downs, 1956), una idea muy resaltada por Schumpeter, para quien el ciudadano común no tenía capacidad o interés político sino para escoger los líderes destinados a tomar las decisiones (1942: 269); la concentración del debate democrático en lo relativo a los diseños electorales de las democracias (Lijphart, 1984); el tratamiento del pluralismo como forma de incorporación partidista y disputa entre las elites (Dahl, 1956; 1971) y la solución minimalista para el problema de la participación por la vía de la discusión de las escalas y de la complejidad (Bobbio, 1986; Dahl, 1991). Todos estos elementos que podrían ser señalados como constituyentes de una concepción hegemónica de la

democracia, no consiguen enfrentar adecuadamente el problema de la calidad de ésta, el cual resurge con la llamada “tercera oleada de democratización”. Cuanto más se insiste en la fórmula clásica de la democracia de baja intensidad, menos se consigue explicar la paradoja de que la extensión de la democracia haya traído consigo una enorme degradación de las prácticas democráticas.

Además, la expansión global de la democracia liberal coincidió con una grave crisis de ésta en los países centrales en los que más se había consolidado; crisis que quedó conocida como la de la doble patología: la patología de la participación, sobre todo si se considera el aumento dramático del abstencionismo; y la patología de la representación, marcada por el hecho de que los ciudadanos se consideran cada vez menos representados por aquellos a quienes eligieron. Al mismo tiempo, el final de la guerra fría y la intensificación de los procesos de globalización implicaron una reevaluación del problema de la homogeneidad de la práctica democrática.

Las variantes en la práctica democrática adquieren mayor interés para el debate democrático actual, haciendo una ruptura con las adjetivaciones propias del debate político del período de la guerra fría —democracias populares *versus* democracias liberales—. Paradójicamente, el proceso de globalización<sup>3</sup> suscita, al mismo tiempo, un nuevo énfasis en la democracia local y en las modalidades de la forma democrática dentro del Estado nacional, permitiendo la recuperación de tradiciones participativas en países como el Brasil, la India, Mozambique y África del Sur, para restringirnos sólo a los países estudiados en este proyecto. Podemos, por lo tanto, identificar una triple crisis respecto a la explicación democrática tradicional: hay, en primer lugar, una crisis del marco estructural de explicación de la posibilidad democrática (Moore, 1966); hay, en segundo lugar, una crisis de la explicación homogeneizante sobre la forma de la democracia que emergió como resultado de los debates del período de entreguerras (Schumpeter, 1942); y hay, en tercer lugar, una nueva propensión a examinar la democracia local y la posibilidad de diversas variantes dentro de los Estados nacionales, a partir de la recuperación de tradiciones participativas no visibilizadas en el proceso de construcción de identidades nacionales homogéneas (Anderson, 1991).

En esta introducción, pretendemos avanzar mostrando que el debate sobre la democracia a lo largo del siglo XX quedó limitado a dos formas complementarias de

---

<sup>3</sup> Santos, 2002.

hegemonía<sup>4</sup>: una, se basa en el supuesto de que la solución del debate europeo del período de entre guerras fue el abandono del papel de la movilización social y de la acción colectiva en la construcción democrática (Huntington, 1969); la otra, parte del supuesto de que la solución elitista para el debate sobre la democracia, con la sobre valoración del papel de los mecanismos de representación, puede ser hegemónica, descartando la idea de que dichos mecanismos de representación deben ser combinados con mecanismos societarios de participación (Manin, 1997). En los dos casos la forma hegemónica de la democracia, la democracia representativa elitista, propone extender al resto del mundo el modelo de democracia liberal representativa vigente en las sociedades del hemisferio norte, ignorando las experiencias y las discusiones provenientes de los países del sur en el debate sobre la democracia. A partir de una reconstrucción del debate sobre la democracia de la segunda mitad del siglo XX, pretendemos proponer un itinerario contrahegemónico para el debate sobre la democracia, rescatando lo que quedó de él en las entrelíneas.

### **La concepción hegemónica de la democracia en la segunda mitad del siglo XX**

El debate sobre la democracia en la primera mitad del siglo XX estuvo marcado por el enfrentamiento entre dos concepciones de mundo y su relación con el proceso de modernización de Occidente. De un lado, la concepción que C.B. MacPherson bautizó de liberal democracia (MacPherson, 1966) y, de otro lado, la concepción marxista de democracia, que entendía la autodeterminación en el mundo del trabajo como el centro del ejercicio de la soberanía por parte de los ciudadanos, entendidos éstos como individuos productores (Pateman, 1970). De este enfrentamiento surgieron las concepciones hegemónicas de la teoría sobre la democracia, las cuales tuvieron vigencia a partir de la segunda mitad del siglo XX. Estas dos concepciones se relacionan con las respuestas dadas a interrogantes sobre tres aspectos: la relación entre procedimiento y forma, el papel de la burocracia en la vida democrática, la inevitabilidad de la representación en las democracias de gran escala. Permítanme examinar en detalle cada una de las respuestas a estos interrogantes.

---

<sup>4</sup> Estamos entendiendo el concepto de hegemonía como la capacidad económica, política, moral e intelectual de establecer una dirección dominante en la forma de abordaje de una determinada problemática, en este caso, la democrática. Entendemos, también, que todo proceso hegemónico produce un proceso contrahegemónico en el interior del cual son elaboradas formas económicas, políticas y morales alternativas. En el caso del debate actual sobre la democracia esto implica una concepción hegemónica y una concepción contrahegemónica de democracia. Para el concepto de hegemonía ver Gramsci (1973).

El interrogante de la democracia como forma y no como sustancia fue la respuesta dada por la teoría democrática hegemónica a las críticas hechas por la teoría marxista a la democracia (Marx, 1871; Lenin, 1917). Hans Kelsen formuló este interrogante en términos neokantianos hacia la primera mitad del siglo XX. Para él, el punto central era criticar la idea de la democracia como un conjunto preciso de valores, como una forma única de organización política:

Quien considera inaccesibles al conocimiento humano la verdad absoluta y los valores absolutos debe considerar posible no sólo la propia opinión, sino también la opinión ajena. Por eso, el relativismo es la concepción del mundo supuesta por la idea de democracia... la democracia da a cada convicción política la misma posibilidad de expresarse y de buscar el ánimo de los hombres a través de la libre competencia. Por esto, el procedimiento dialéctico adoptado por la asamblea popular o por el parlamento en la creación de normas, procedimiento que se desarrolla a través de discursos y réplicas, fue oportunamente conocido como democrático (Kelsen, 1929: 105-6).

En su primera formulación el procedimentalismo kelsiano intentó articular relativismo moral con métodos para la resolución de divergencias, métodos que pasaban por el parlamento así como por formas de expresión más directas (Kelsen, 1929: 142). En este relativismo moral se anunciaba la reducción del problema de la legitimidad al problema de la legalidad, una reducción que Kelsen extrajo de una lectura incorrecta de Weber. Correspondió a dos autores, Joseph Schumpeter y Norberto Bobbio, durante el período de entreguerras y en la inmediata posguerra, transformar el elemento procedimentalista de la doctrina kelsiana de democracia en una forma de elitismo democrático.

Schumpeter toma como punto de partida para su reflexión el mismo elemento que desencadena la reflexión política en Bobbio: el cuestionamiento de la idea de una soberanía popular fuerte, la cual es asociada a un contenido de sociedad propuesto por la doctrina marxista. Schumpeter critica este elemento al colocar en su clásico libro *Capitalismo, socialismo y democracia*, la siguiente pregunta. ¿Es posible que el pueblo gobierne? La respuesta dada por Schumpeter al interrogante es clara y abarca un desarrollo del argumento procedimentalista. Para él, no podemos pensar en la soberanía popular como un posicionamiento racional por parte de la población o de cada individuo sobre un asunto determinado. Por lo tanto, el elemento procedimental de la democracia ya no es más la forma como el proceso de la toma de decisiones remite a la soberanía popular. Para Schumpeter, el proceso democrático es justamente lo contrario: “un método político, esto es, un cierto tipo de concertación institucional para llegar a decisiones políticas y administrativas” (Schumpeter, 1942:

242). De este modo, Schumpeter retoma una preocupación procedimental con las reglas para la toma de decisiones y la transforma en un método para la constitución de gobiernos. El motivo por el cual la participación es excluida de este proceso no hace parte de la argumentación procedimental y sí de una teoría de la sociedad de masas que Schumpeter introduce, de “contrabando”, dentro de la discusión procedimental<sup>5</sup>.

Norberto Bobbio da el paso siguiente al transformar el procedimentalismo en reglas para la formación del gobierno representativo. Para él, la democracia está constituida por un conjunto de reglas para la formación de mayorías, entre las cuales valdría la pena destacar el peso igual de los votos y la ausencia de distinciones económicas, sociales, religiosas y étnicas en la constitución del electorado (Bobbio, 1979). Vale la pena, por lo tanto, anotar que la primera vía de afirmación de la concepción hegemónica de democracia en la posguerra, es una vía que lleva del pluralismo valorativo a la reducción de la soberanía y, a su vez, al desplazamiento de una discusión amplia en torno a las reglas del juego democrático hacia la identificación de la democracia con las reglas del proceso electoral. En ningún momento queda claro en el itinerario que va de Kelsen a Schumpeter y Bobbio por qué el procedimentalismo no comporta formas ampliadas de democracia<sup>6</sup>. Por el contrario, la reducción del procedimentalismo a un proceso de elecciones de elites parece un postulado *ad hoc* de la teoría hegemónica de la democracia, incapaz de dar una solución convincente a dos aspectos fundamentales: el interrogante sobre si las elecciones agotan los procedimientos de autorización por parte de los ciudadanos y el interrogante sobre si los procedimientos de representación agotan los asuntos referentes a la representación de la diferencia. Volveremos a estos puntos más adelante al discutir las nuevas formas de procedimentalismo participativo que emergieron en los países del sur.

---

<sup>5</sup> La doctrina schumpeteriana de la democracia adopta el argumento de la manipulación de los individuos en las sociedades de masas. Para Schumpeter, los individuos en la política ceden a impulsos irracionales y extra racionales y actúan de manera casi infantil al tomar decisiones (Schumpeter, 1942: 257). Schumpeter jamás buscó diferenciar grandes movilizaciones de masas de formas de acción colectiva lo cual hace su argumento, sobre la generalidad de la manipulación de masas en la política, extremadamente frágil. Para una crítica, ver Melucci, 1996; Avritzer, 1996. la vulnerabilidad del argumento schumpeteriano no impidió que éste fuese ampliamente utilizado por las concepciones hegemónicas de la democracia.

<sup>6</sup> Bobbio analiza, de forma diferente a Schumpeter, los motivos por los cuales la participación de los individuos en la política se volvió indeseable. Para él, el elemento central que inhibiría la participación es el aumento de la complejidad social en las democracias contemporáneas. (Ver Bobbio, 1986). El argumento de la complejidad, así como sus limitaciones será discutido más adelante.

Una segunda discusión central en la consolidación de la concepción hegemónica de democracia, fue la relacionada con la forma como la burocracia y su indispensabilidad llegó a situarse en el centro de la teoría sobre la democracia. El origen de este debate también remite al período de entreguerras y a la discusión entre liberalismo y teoría marxista. Max Weber inauguró esta línea de cuestionamiento sobre la teoría clásica de la democracia, al situar en el debate democrático de comienzos del siglo, la inevitabilidad de la pérdida de control sobre el proceso de decisión política y económica por parte de los ciudadanos y su creciente control por formas de organización burocrática. El motivo principal por el cual la concepción de Rousseau de una gestión participativa no fue la que preponderó, se debió a la emergencia de formas complejas de administración estatal que llevaron a la consolidación de burocracias especializadas en la mayor parte de los escenarios administrados por el Estado moderno. Para Weber, “la separación del trabajador de los medios materiales de producción, destrucción, administración, investigación académica y finanzas en general es la base común del Estado moderno, en sus esferas política, cultural y militar” (Weber, 1978, II:1394). El aporte de Weber, que está en diálogo directo con las formulaciones de Marx en *La guerra civil en Francia*, es un intento de mostrar que el surgimiento de la burocracia en el transcurso de la organización de clase de la sociedad capitalista, no es un fenómeno restringido a la esfera de la producción material.

Para Weber, la burocracia está ligada al surgimiento y desarrollo del Estado moderno, y la separación entre trabajadores y medios de producción constituye un fenómeno general que abarca no sólo a los trabajadores sino también a los militares, los investigadores científicos y todos los individuos involucrados en actividades complejas en el campo de la economía y del Estado. Weber, no obstante, no tenía la intención de asociar realismo sociológico con aspiración política. Por el contrario, para Weber el fenómeno de la complejidad traía problemas para el funcionamiento de la democracia en la medida en que creaba una tensión entre soberanía creciente, en el caso del control de los gobiernos por los gobernados, y soberanía decreciente, en el caso del control de los gobernados por la burocracia. De ahí el pesimismo de Weber ante la doble emergencia de la “jaula de hierro” del “mundo administrado” y del peligro de acciones emotivo pasionales instigadoras de nuevos poderes carismáticos.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, la discusión sobre la complejidad y la inevitabilidad de la burocracia se fue fortaleciendo a medida que las funciones del Estado fueron creciendo con la institución del *welfare state* en los países europeos



(Esping-Anderson, 1990; Shonfield, 1984). Con el crecimiento de las funciones del Estado ligadas al bienestar social, la discusión sobre el crecimiento de la burocracia fue cambiando de tono y adquiriendo una connotación positiva (la obra de Michel Foucault es una de las excepciones). En el campo de la teoría democrática, Norberto Bobbio fue, una vez más, el que sintetizó el cambio de perspectiva con relación a la desconfianza weberiana en el aumento de la capacidad de control de la burocracia sobre el individuo moderno. Para Bobbio,

a medida que las sociedades pasaron de una economía familiar hacia una economía de mercado, de una economía de mercado hacia una economía protegida, regulada y planificada, aumentaron los problemas políticos que requieren competencias técnicas. Los problemas técnicos exigen, por su parte, expertos, especialistas... Tecnocracia y democracia son antitéticas: si el protagonista de la sociedad industrial es el especialista, imposible que lo sea el ciudadano común (Bobbio, 1986: 33-34).

Bobbio radicaliza el argumento weberiano al afirmar que el ciudadano, al optar por la sociedad de consumo de masas y por el Estado de Bienestar Social, sabe que está renunciando al control sobre las actividades políticas y económicas por él ejercidas a favor de las burocracias privadas y públicas. Sin embargo, existe un interrogante que no parece resuelto por los teóricos que abogan por la substitución de los mecanismos de ejercicio de la soberanía por parte de los ciudadanos, a favor del aumento del control de la burocracia sobre la política. Se trata del escepticismo sobre la capacidad que tienen las formas burocráticas de gestión de sortear la creatividad y absorber el conjunto de las informaciones involucradas en la gestión pública (Domingues, 1997; Fung, 2002). Las formas burocráticas descritas por Weber y Bobbio son monocráticas en la forma como gerencian el personal administrativo y en la forma como abogan por una solución homogeneizante para los problemas enfrentados en cada jurisdicción. En otras palabras, la concepción tradicional de gestión burocrática aboga por una solución homogénea para cada problema, para cada nivel de la gestión administrativa, dentro de una jurisdicción administrativa. Mientras tanto, los problemas administrativos exigen cada vez más soluciones plurales en las cuales la coordinación de grupos distintos y de soluciones diferentes ocurren dentro de una misma jurisdicción (Sabel, 1997). El conocimiento detentado por los actores sociales pasa a ser un elemento central no apropiable por las burocracias para la solución de problemas de gestión. Al mismo tiempo, cada vez es más claro que las burocracias centralizadas no están en condición de agregar o lidiar con el conjunto de las informaciones necesarias para la ejecución de políticas complejas en las áreas

social, ambiental o cultural (Sabel *et al.*, 1999). Ahí residiría el motivo de la reinscripción en el debate democrático de las llamadas “concertaciones participativas”.

Hay además un tercer elemento constituyente de la concepción hegemónica sobre la democracia, el de la percepción de la representatividad como la única solución posible en las democracias de gran escala al problema referido a la autorización. Robert Dahl fue uno de los autores de la posguerra que defendió esta posición con mayor énfasis. Para él,

cuanto menor sea una unidad democrática mayor será el potencial para la participación ciudadana y será menor para los ciudadanos la necesidad de delegar las decisiones de gobierno en sus representantes. Cuanto mayor sea la unidad, mayor será la capacidad para lidiar con problemas relevantes para los ciudadanos y mayor será la necesidad de los ciudadanos de delegar la toma de decisiones en sus representantes (Dahl, 1998: 110).

La justificación de la representación por la teoría hegemónica de la democracia se basa en el asunto de la autorización. Dos tipos principales de pilares fundamentan el argumento de la autorización: el primer pilar se relaciona con el problema del consenso de los representantes y surgió dentro de la teoría democrática clásica en oposición a las formas de rotación en el proceso de toma de decisión propias de las formas de democracia directa (Manin, 1997). De acuerdo con esta concepción, el ejercicio directo de la gestión propio de las antiguas ciudades estado o de las repúblicas italianas, involucraba la falta de autorización, la cual era sustituida por la idea del igual derecho a la ocupación de los cargos de decisión política. A medida que la idea del consenso surge en los debates sobre una teoría racional de la política, la rotación propia de las formas republicanas de decisión, deja de tener sentido y es substituido por la idea del consenso<sup>7</sup>, es decir, por algún mecanismo racional de autorización.

La segunda forma de justificación con relación al asunto de la representación, remite a Stuart Mill y al interrogante sobre la capacidad que tienen las formas de representación de expresar las distribuciones de las opiniones en la sociedad. Para

---

<sup>7</sup> Es posible, al mismo tiempo, percibir que la explicación sobre el asunto del consenso por la teoría hegemónica de la democracia deja que desear (Manin, 1997). Para la teoría hegemónica el problema del consenso adquiere relevancia en el acto de constitución de los gobiernos. Por su parte, el acto de constitución de los gobiernos es un acto de agregación de mayorías y difícilmente lleva a consensos con relación a las cuestiones de la identidad y de la rendición de cuentas de los gobernantes. Por lo tanto, si la explicación para el abandono del sistema de rotación de posiciones administrativas parece ser correcta, no conduce de ninguna manera al reconocimiento de la superioridad de las formas de representación con relación a las formas de participación. Ella apenas apunta hacia la necesidad de un fundamento diferente para la participación, en este caso, el consenso con relación a las reglas de la participación.

Mill, la asamblea constituye una miniatura del electorado y toda asamblea representativa es capaz de expresar las tendencias dominantes del electorado. Tal abordaje llevó a que la concepción hegemónica de democracia se centrara en el papel de los sistemas electorales en la representación del electorado (Lipjart, 1984). La concepción hegemónica de la democracia, al abordar el problema de la representación, ligándolo exclusivamente al problema del tipo de escalas, ignora que la representación envuelve por lo menos tres dimensiones: la de la autorización, la de la identidad y la de la rendición de cuentas (esta última introducida de manera reciente en el debate democrático). Si es verdad que la autorización vía representación facilita el ejercicio de la democracia en escala ampliada, como argumenta Dahl, también es verdad que la representación dificulta la solución de los otros dos interrogantes: el de la rendición de cuentas y el de la representación de múltiples identidades. La representación no garantiza por el método de la toma de decisiones por mayoría el que identidades minoritarias tengan la expresión adecuada en el parlamento; la representación al diluir la rendición de cuentas en un proceso de representación del representante, dentro de un conjunto de asuntos, también dificulta la desagregación del proceso de rendición de cuentas (Arato, 2000; Przeworski *et al.*, 1999: 32). De este modo, llegamos a una tercera limitación de la teoría democrática hegemónica: la representación de agendas e identidades específicas. Volveremos a este punto en la parte final de esta introducción.

Es posible, por lo tanto, percibir que la teoría hegemónica de la democracia, en el momento en que se reabre el debate democrático al final de la guerra fría y la profundización del proceso de globalización, enfrenta un conjunto de interrogantes no resuelto que remite al debate entre democracia representativa y democracia participativa. Este conjunto de interrogantes es más acuciante en aquellos países en los cuales existe mayor diversidad étnica; entre aquellos grupos que tienen mayor dificultad para tener sus derechos reconocidos (Benhabib, 1996, Young, 2000); en los países en los cuales el asunto de la diversidad de intereses choca con el particularismo de las elites económicas (Boron, 1994). En la sección siguiente, intentaremos recuperar aquello que denominaremos una “concepción no hegemónica de la democracia”, intentando mostrar como los problemas señalados en esta sección pueden ser articulados a partir de una óptica diferente.

### **Las concepciones no hegemónicas de democracia en la segunda mitad del siglo XX**

El período de la posguerra no asistió sólo a la formación y consolidación del elitismo democrático. Simultáneo con la formación de una concepción hegemónica de democracia como práctica restringida de legitimación de los gobiernos, surgió también, en el período de la posguerra, un conjunto de concepciones alternativas que podríamos denominar contrahegemónicas. La mayoría de estas concepciones no rompió con el procedimentalismo kelseniano. Ellas mantuvieron la respuesta procedimental al problema de la democracia, vinculando procedimiento con forma de vida y entendiendo la democracia como forma de perfeccionamiento de la convivencia humana. De acuerdo con esta concepción, que puede ser encontrada en la obra de autores como Lefort, Castoriadis y Habermas, en los países del norte, (Lefort, 1986; Castoriadis, 1986; Habermas, 1984; Habermas, 1995) y Lechner, Nun y Borón en los países del sur (Lechner, 1988; Borón, 1994; Nun, 2000) la democracia es una gramática de organización de la sociedad y de la relación entre el Estado y la sociedad: “Así la democracia se revela como la sociedad histórica por excelencia, la sociedad que por su forma acoge y preserva la indeterminación en contraste notable con el totalitarismo que, edificándose bajo el signo de la creación del nuevo hombre se agencia, en la realidad, contra esa indeterminación” (Lefort, 1986: 31).

Es posible, por lo tanto, ver que la preocupación que está en el origen de las concepciones no hegemónicas de democracia es la misma que está en el de la concepción hegemónica pero con una respuesta diferente. Se trata de negar las concepciones sustantivas sobre la razón y las formas homogeneizadoras de organización de la sociedad, reconociendo la pluralidad humana. Sin embargo, el reconocimiento de la pluralidad humana se da no sólo a partir de la suspensión de la idea de bien común, como proponen Schumpeter, Downs y Bobbio, sino a partir de dos criterios diferentes: el énfasis en la creación de una nueva gramática social y cultural y el entendimiento de la innovación social articulada con la innovación institucional, es decir, con la búsqueda de una nueva institucionalidad de la democracia. A continuación desarrollaremos estos dos aspectos.

El problema de la democracia en las concepciones no hegemónicas está estrechamente ligado al reconocimiento de que la democracia es un mero accidente o una simple obra de ingeniería institucional. La democracia constituye una nueva gramática histórica. No se trata en ese caso, como en Barrington Moore, de pensar las determinaciones estructurales para la constitución de esta nueva gramática. Se trata de percibir que la democracia es una forma sociohistórica y que tales formas no son determinadas por cualquier tipo de leyes naturales. Explorando esto Castoriadis

aporta elementos críticos sobre la concepción hegemónica de democracia: “algunos piensan hoy que la democracia o la investigación racional son autoevidentes, proyectando de manera ingenua la excepcional situación de su propia sociedad hacia la historia en su conjunto” (Castoriadis, 1986: 274). La democracia, en este sentido, siempre implica ruptura con tradiciones establecidas y, por lo tanto, la tentativa de instituir nuevas determinaciones, nuevas normas y nuevas leyes. Es esa la indeterminación producida por la gramática democrática y no sólo la indeterminación de no saber quien será el nuevo ocupante de una posición de poder<sup>8</sup>.

Pensar la democracia como ruptura positiva en la trayectoria de una sociedad implica abordar los elementos culturales de esa misma sociedad. Una vez más, se abre aquí el espacio para discutir el procedimentalismo y sus dimensiones societarias. Dentro de las teorías contrahegemónicas, Jürgen Habermas abrió espacio para que el procedimentalismo fuera pensado como práctica social y no como método de constitución de gobiernos. Habermas amplió el procedimentalismo, reintroduciendo la dimensión social, originalmente resaltada por Kelsen, al proponer dos elementos en el debate democrático contemporáneo: en primer lugar, una condición de publicidad capaz de generar una gramática societaria. Para Habermas, la esfera pública es un espacio en el cual individuos —mujeres, negros, trabajadores, minorías raciales— pueden problematizar en público<sup>9</sup> una condición de desigualdad en la esfera privada. Las acciones en público de los individuos les permiten cuestionar su exclusión de concertaciones políticas a través de un principio de deliberación societaria que Habermas denomina principio D. “Apenas son válidas aquellas normas-acciones que cuentan con el asentimiento de todos los individuos participantes de un discurso racional” (Habermas, 1995).

Al postular un principio de deliberación amplio, Habermas sitúa en el corazón de la discusión democrática el procedimentalismo social y participativo, estableciendo

---

<sup>8</sup> Entre los autores del campo hegemónico, Adam Przeworski fue el que más destacó el problema de la indeterminación de resultados en la democracia. Para él, “la democratización es el proceso de someter todos los intereses a la competición de la incertidumbre institucionalizada” (Przeworski, 1984: 37). A su vez, la incertidumbre institucionalizada para Przeworski es la incertidumbre de quien ocupará posiciones en el poder en una situación de democratización y si ese resultado podrá ser revertido o no. El concepto de democracia con el cual trabajamos aquí implica un nivel superior de indeterminación, en la medida en que implica la posibilidad de la invención de una nueva gramática democrática.

<sup>9</sup> La posición de Habermas, no obstante, tiende a concentrarse en una propuesta de democracia para ciertos grupos sociales y para los países del norte. Criticado por las limitaciones de su concepción de público (Fraser, 1995; Santos, 1995: 512; Avritzer, 2002), Habermas parece haber hecho un esfuerzo sólo en el sentido de la integración de actores sociales de los países del Norte. Ver Habermas, 1992.

una articulación con la vía que condujo de Kelsen a Schumpeter y Bobbio. De acuerdo con esa concepción, el procedimentalismo tienen origen en la pluralidad de las formas de vida existentes en las sociedades contemporáneas. Para ser plural, la política tiene que contar con el consentimiento de los actores en procesos racionales de discusión y deliberación. Por lo tanto, el procedimentalismo democrático no puede ser, como supone Bobbio, un método de autorización de gobiernos. Él tiene que ser, como lo muestra Joshua Cohen, una forma de ejercicio colectivo del poder político cuya base sea un proceso libre de presentación de razones entre iguales (Cohen, 1997: 412). De este modo, la recuperación de un discurso argumentativo (Santos, 2000) asociado al hecho básico del pluralismo y a las diferentes experiencias, es parte de la reconexión entre procedimentalismo y participación. En ese caso, se muestran bastante insuficientes los procedimientos de agregación propios a la democracia representativa y se visibilizan las experiencias de procedimentalismo participativo de países del sur, como el presupuesto participativo en el Brasil o la experiencia de los Panchayats en la India.

El segundo elemento importante de discusión se relaciona con el papel de los movimientos sociales en la institucionalización de la diversidad cultural. Este aspecto, que ya había sido anticipado en la crítica a la teoría hegemónica hecha por Lefort y Castoriadis, va aparecer más claramente en el debate democrático a partir de la teoría de los movimientos sociales. Partiendo de Williams (1981), para quien la cultura constituye una dimensión de todas las instituciones —económicas, sociales y políticas—, diversos autores pasaron a sostener, en el campo de la teoría de los movimientos sociales, el hecho de que la política involucra una disputa sobre un conjunto de significaciones culturales. Esta disputa llevó a una ampliación del campo de lo político en el cual ocurriría una disputa por la resignificación de las prácticas (Álvarez, Dagnino y Escobar, 1998). Los movimientos sociales estarían insertos en movimientos por la ampliación de lo político, por la transformación de prácticas dominantes, por el aumento de la ciudadanía y por la inserción en la política de actores sociales excluidos. Esta literatura sobre la resignificación de las prácticas democráticas tuvo gran impacto en la discusión democrática en América Latina, donde fue asociada al problema de la transformación de la gramática social. Lechner afirma, con relación a los procesos de democratización en curso, que

en América Latina, la actual revalorización de los procedimientos e instituciones formales de la democracia no puede apoyarse en hábitos establecidos y normas reconocidas por todos. No se trata de restaurar normas regulativas pero sí de crear aquellas constitutivas de la actividad política: la transición exige la elaboración de una nueva gramática (Lechner, 1988: 32).

Así, en el caso de diversos países del sur, la redemocratización no pasó por el desafío de límites estructurales de la democracia, como lo suponía la discusión sobre la democracia en los años 60. Lo que la democratización hizo fue, al insertar nuevos actores en la escena política, instaurar una disputa por el significado de la democracia y por la constitución de una nueva gramática social. Al generar este tipo de disputa, la extensión de la democracia que comenzó en el sur de Europa en los años 70 y llegó a América Latina en los años 80, colocó en la agenda de la discusión sobre la democracia los tres asuntos discutidos anteriormente.

En primer lugar, trajo al debate democrático el interrogante sobre la relación entre procedimiento y participación social. Debido a la gran participación de los movimientos sociales en los procesos de democratización en los países del sur, especialmente en los países de América Latina (Escobar y Alvarez, 1992; Alvarez, Dagnino y Escobar, 1998; Doimo, 1995; Jelin y Herschberg, 1996; Avritzer, 2002), el problema de la constitución de una gramática social capaz de cambiar las relaciones de género, de raza, de etnia y lo relacionado con la apropiación privada de los recursos públicos, puso al orden del día la necesidad de una nueva gramática social y una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad. Esta gramática implicó la introducción del experimentalismo en la propia esfera del Estado, transformando el Estado en un novísimo movimiento social (Santos, 1998: 59-74).

En segundo lugar, el aumento de la participación social también llevó a una redefinición sobre la adecuación de la solución no participativa y burocrática en el plano local, resituando el problema de las escalas dentro del debate democrático. La mayor parte de las experiencias participativas en los países recién democratizados del sur tienen éxito sólo con relación a la capacidad de los actores sociales de transferir prácticas e informaciones del plano social hacia el administrativo. Al mismo tiempo, las innovaciones institucionales que parecen exitosas en los países del sur, están relacionadas con lo que Castoriadis denomina la instauración de un nuevo *eidós*, es decir, de una nueva determinación política basada en la creatividad de los actores sociales.

En tercer lugar, está el problema de la relación entre representación y diversidad cultural y social. A medida que aumenta el número de los actores involucrados en la política, la diversidad étnica y cultural de los actores sociales, así como los intereses implicados en las concertaciones políticas, pierde credibilidad el argumento de S. Mill sobre la representatividad. Los grupos más vulnerables socialmente, los sectores sociales menos favorecidos y las etnias minoritarias no consiguen que sus intereses sean representados en el sistema político con la misma facilidad que los sectores

mayoritarios o económicamente más prósperos. Al mismo tiempo, formas de relativización de la representatividad (Young, 2000) o de articulación entre la democracia representativa y la democracia participativa (Santos, 1998), parecen más promisorias en la defensa de intereses e identidades subalternas. Por estas razones, la democracia participativa es considerada en este proyecto de investigación uno de los cinco grandes campos sociales y políticos en los cuales está siendo reinventada la emancipación social a comienzos del nuevo siglo. En la próxima sección presentaremos una síntesis de los casos estudiados en este proyecto.

### **Democracia participativa en el sur en el siglo XXI**

La reinención de la democracia participativa en los países del sur está íntimamente ligada a los recientes procesos de democratización por los cuales pasaron estos países. Estamos tratando, por lo tanto, de países que dentro de la lógica hegemónica posterior a la Segunda Guerra Mundial no estuvieron en el llamado campo democrático. A pesar de que la guerra había terminado con la derrota del fascismo, este sistema de gobierno continuó predominando en el sur de Europa hasta los años 70, especialmente en Portugal, en donde se mantuvo durante 48 años. Hasta 1975 Mozambique vivió bajo el yugo colonial y África del Sur, hasta el final de la década de 1980, bajo el régimen del *apartheid*. Brasil y Colombia son países que estuvieron, aunque muy ambiguamente, por algún tiempo en el campo democrático: el Brasil, alternando períodos autoritarios y períodos democráticos hasta 1985 y Colombia, viviendo, desde los años 60, una democracia truncada por sucesivos estados de emergencia y por la guerra civil. La excepción es la India, el único de los países estudiados que permaneció democrático durante todo el período, interrumpido solamente por la declaración del estado de emergencia en 1977. Aún así, fue sólo con la llamada “tercera oleada de democratización” que fueron posibles experiencias participativas como la de Kerala.

Todos los países incluidos en este proyecto pasaron por procesos de transición o de ampliación democrática a partir de los años 70. Portugal fue uno de los países por los cuales se inició la llamada tercera oleada de democratización en los años 70. Brasil y África del Sur fueron países alcanzados por la oleada de democratización en los años 80 y 90, al igual que sucedió con Mozambique, después de haber pasado por la experiencia revolucionaria y socialista en la primera década posterior a la independencia. Colombia siguió una vía diferente: a pesar de no haber tenido un régimen militar autoritario, al contrario de lo que sucedió con la mayoría de los otros países de América Latina, este país realizó a comienzos de los años 90 un amplio



esfuerzo de negociación social que resultó en una nueva constitución y una ley de participación ciudadana. La India puede ser considerada, entre los países del Sur, como el de mayor continuidad democrática, aunque algunos de los importantes procesos de democracia participativa en el país estén ligados a la descentralización y las tradiciones de participación diferenciada en el plano local, rescatadas de manera reciente.

En todos los casos, junto con la ampliación de la democracia o su restauración, hubo también un proceso de redefinición del significado cultural o de la gramática social vigente. Así, todos los casos de democracia participativa estudiados comienzan intentando disputar el significado de determinadas prácticas políticas, de ampliación de la gramática social y de la incorporación de nuevos actores o de nuevos temas a la política. En el caso de Portugal, Arriscado y Serra muestran como, durante la crisis revolucionaria por la que pasó el país después la caída del régimen autoritario, el Saal, redefinió la idea de derechos y condiciones de vivienda creando el llamado “derecho al lugar”. Durante el proceso brasilero de democratización y de constitución de actores comunitarios surgió de manera semejante la idea del “derecho a tener derechos” (Sader, 1988; Dagnino, 1994) como parte de la redefinición de los nuevos actores sociales. La misma redefinición se detecta en muchos de los casos citados en este volumen: en el caso de la marcha de los *cocaleros* (campesinos plantadores y recolectores de coca) en Colombia, Ramírez muestra que la lucha contra la fumigación de las plantaciones de coca expresa un intento de los campesinos en la región amazónica de alcanzar, en un contexto marcado por la violencia externa, el reconocimiento de una identidad alternativa a la construida por el Estado. Considerados por el Estado como narcotraficantes y simpatizantes de la guerrilla, estos campesinos reivindican ser reconocidos como actores sociales independientes y ciudadanos del país y de Putumayo, identificando su condición de ciudadano con una política voluntaria de erradicación de la coca a ser negociada con el gobierno de Colombia. Clemencia Ramírez muestra como ese movimiento implicó asociar la ciudadanía a una definición de vínculo. Al demandar este reconocimiento “se busca conseguir una representación frente al Estado como grupo diferenciado con voz para decidir conjuntamente con él políticas sobre el bienestar de los habitantes de Putumayo”. Además, Uribe muestra como San José de Apartadó, al crear el *status* de “comunidad de paz”, reivindica la legitimidad de una auto-representación alternativa a la conferida tanto por el Estado como por los actores violentos (guerrilla y paramilitares).

Por su parte, Osorio muestra las diferentes estrategias de negociación de las mujeres mozambiqueñas para insertarse en el juego político dominado por los hombres. Para ella, en el contexto de un Estado poscolonial, que intenta definir externamente una identidad de la mujer “moderna”, surge la construcción social de una identidad femenina que conduce a “una apropiación diferenciada de las finalidades de la acción política”, a pesar de que tanto hombres como mujeres hacen parte de las mismas organizaciones políticas. Esta concepción de identidad puede ser vista en los casos de la India y de África del Sur. D. L. Sheth muestra como la hegemonía del modelo de democracia liberal en la India no impidió la emergencia de movimientos sociales animados de ideales participativos y de principios de solidaridad social, interpretados a la luz de una concepción ghandiana de autogobierno”(*swaraj*). Buhlungu muestra la pujanza de las nuevas formas de solidaridad y de identidad que surgieron al final de la década de 1980 e inicios de la de 1990 a partir de la lucha *antiapartheid* en África del Sur, protagonizadas por dos fuertes actores colectivos: el movimiento cívico y el movimiento sindical.

Así, es posible mostrar que a pesar de las muchas diferencias entre los procesos políticos analizados, hay algo que los une, un rasgo común que remite a la teoría contrahegemónica de la democracia: los actores que implantaron las experiencias de democracia participativa cuestionaron la identidad atribuida externamente por un Estado colonial o por un Estado autoritario y discriminador. Reivindicar derechos de vivienda (Portugal), derechos a bienes públicos distribuidos localmente (Brasil), derechos de participación y de reivindicación del reconocimiento de la diferencia (Colombia, India, África del Sur y Mozambique), implica cuestionar una gramática social y estatal de exclusión y proponer, como alternativa, otra más inclusiva.

Lo que está en juego en estos procesos es la constitución de un ideal participativo e incluyente como parte de los proyectos de liberación del colonialismo —India, África del Sur y Mozambique— o de democratización —Portugal, Brasil y Colombia—. La India tuvo un movimiento por la independencia, muy influenciado por la filosofía y la práctica de Gandhi, que postulaba la idea de un proyecto autónomo de país. Como afirma Sheth, tal movimiento de liberación, en sus vertientes ghandiana, socialista y comunista, implicó un amplio proyecto de incorporación de las masas hindúes que condujo a una constitución entendida no sólo como un documento de organización política, sino también como “una agenda para la transformación social y política de una India independiente”. Esta agenda incluía con fuerza la idea de la participación y de la inclusión política de las castas tribales pobres y marginalizadas. Buhlungu nos muestra una agenda semejante en el caso de África del Sur, ya que la

lucha contra el *apartheid* fue inspirada por el ideal participativo que reivindicó simultáneamente la igualdad de la ciudadanía y el reconocimiento de la diferencia. Para Buhlungu, cada movimiento emancipador “inspira una visión de libertad o de liberación que contiene, a su vez, la promesa de una forma de democracia participativa e incluyente”. En el caso de Mozambique la institucionalización de la democracia liberal ocurrió sobre los escombros de una experiencia revolucionaria dominada por los ideales de participación, a pesar de que muchas veces fueron truncados, en la práctica, por el autoritarismo revolucionario y por la dominación sexista. Así, un rasgo común a los movimientos pos-coloniales es la importancia de la democracia participativa. Ella es importante, porque como dice Castoriadis, crea una normatividad pos-colonial imaginaria en la cual la democracia, como proyecto de inclusión social y de innovación cultural, es el intento de instituir una nueva soberanía democrática.

Por su parte, los procesos recientes de democratización incorporan este elemento de institucionalización de la participación. En el caso del Brasil, durante el proceso de democratización algunos movimientos comunitarios reivindicaron en diversas regiones del país, en particular, en la ciudad de Porto Alegre, el derecho de participar en las decisiones en el plano local:

Participar significa influir directamente en las decisiones y controlar las mismas (...) Si estamos en una nueva fase en el país, es posible y es preciso que el movimiento comunitario avance e influya directamente, presentando propuestas, discutidas y definidas por el movimiento sobre el presupuesto [público] (Uampa, 1986; Silva, 2001: 122).

Esta pulsión participativa dio sus frutos, entre otros, en las experiencias del presupuesto participativo analizadas por Santos y por Avritzer. En el caso de Portugal, la crisis revolucionaria creó una situación política *sui generis* que Santos (1990), tomando como referencia la situación en Rusia durante el período inmediatamente anterior a la Revolución de Octubre, caracterizó como “dualidad de impotencias”, una situación de parálisis del Estado provocada por un vacío, tanto del poder burgués, como del poder obrero. Fue en este momento que florecieron las experiencias de participación popular, independientes o incluso hostiles con relación al Estado en algunos casos, negociando complementariedades con el Estado, entre otros, como fue el caso del Saal analizado por Arriscado y Serra. En el caso de Colombia, la negociación que condujo a la Constitución de 1991 animó un amplio proceso de participación que condujo al mayor protagonismo y visibilidad política de los actores sociales. Entre ellos debe ser resaltado el movimiento indígena, que hace mucho venía luchando por su reconocimiento. Uprimny y Villegas analizan el modo como

este reconocimiento tuvo lugar en el Tribunal Constitucional. En el tercer volumen de esta colección el tema indígena será tratado con mayores detalles.

### **Las vulnerabilidades y ambigüedades de la participación**

En la sección anterior intentamos mostrar como los procesos de liberación y los procesos de democratización parecen compartir un elemento común: la percepción de la posibilidad de innovación entendida como participación ampliada de actores sociales de diversos tipos en los procesos de toma de decisiones. En general, estos procesos implican la inclusión de temáticas hasta entonces ignoradas por el sistema político, la redefinición de identidades y vínculos y el aumento de la participación, especialmente en el plano local.

Estos procesos tienden a ser objeto de intensa disputa política. Como vimos antes, las sociedades capitalistas, sobre todo en los países centrales, consolidaron una concepción hegemónica de democracia, la concepción de la democracia liberal con la cual procuraron estabilizar la tensión controlada entre democracia y capitalismo. Esta estabilización ocurrió por dos vías: por la prioridad conferida a la acumulación de capital con relación a la redistribución social<sup>10</sup> y por la limitación de la participación ciudadana, tanto individual como colectiva, con el objetivo de no “sobrecargar” el régimen democrático con demandas sociales que pueden colocar en peligro la prioridad de la acumulación sobre la redistribución. El recelo de la “sobrecarga democrática” presidió las transformaciones que, a partir de la década de 1980, se dieron en la teoría y en la práctica democráticas hegemónicas en los países centrales, exportadas después hacia la semiperiferia y periferia del sistema mundial. La idea de la “sobrecarga democrática” había sido formulada en 1975 en un informe de la Comisión Trilateral preparado por Crozier, Huntington y Watanuki (1975). Según estos autores, la sobrecarga fue causada por la inclusión política de grupos sociales anteriormente excluidos y por las demandas “excesivas” que hacían a la democracia. De este modo, podemos notar que en el momento en que por la vía de la descolonización o de la democratización fue colocado, por primera vez, el problema de la extensión de la democracia para los países del sur, la concepción hegemónica de la democracia teorizó el asunto de la nueva gramática de inclusión social como exceso de demandas. Bajo esta óptica, es fácil concluir que los procesos de

---

<sup>10</sup> Para algunos autores, esta prioridad está inscrita en la propia matriz del paradigma de la modernidad occidental, con su énfasis en la idea de progreso basado en el crecimiento económico infinito, motivo por el cual esto ocurrió, aunque de maneras diferentes, tanto en las sociedades capitalistas como en las sociedades socialistas del este europeo (Marramao, 1995).

intensificación democrática que hemos analizado tienden a ser contestados fuertemente por las elites excluyentes, o “elites metropolitanas”, como son llamadas por Sheth. Por ir en contra de intereses y concepciones hegemónicas, estos procesos son muchas veces combatidos frontalmente o descaracterizados por vía de la cooptación o de la integración. En esto reside la vulnerabilidad y la ambigüedad de la participación presente en varios de los casos analizados en este volumen.

La fragilidad institucionalizante de la participación es patente en el caso portugués, una vez que el movimiento participativo en torno a la vivienda fue cuestionado cuando terminó el corto período de crisis revolucionaria. Según Arriscado y Serra, “a lo largo de los años, la memoria oficial de la Revolución buscó apagar activamente todos los episodios que, de alguna forma, apuntasen hacia la posibilidad de una forma alternativa de organización de la sociedad o de inserción de los ciudadanos en el proceso político”.

En el caso de África del Sur, Buhlungu muestra como, a medida que se institucionalizó el régimen democrático *pos-apartheid*, el Estado, el sistema político y el propio CNA, que había dinamizado todo el movimiento social en la década de 1980, pasaron a desalentar y hasta desmovilizar la participación popular que había sido tan importante en la derribada del *apartheid*, bajo el pretexto de que la democracia representativa entonces instaurada, garantizaba una representación adecuada de los diferentes intereses sociales existentes.

La vulnerabilidad de la participación con respecto a su descaracterización, bien sea por la cooptación por grupos sociales superincluidos, bien sea por la integración en contextos institucionales que le retiran su potencial democrático y de transformación de las relaciones de poder, está bien ilustrada en varios de los casos analizados. En Portugal, las formas de participación ciudadana en los procesos de planeamiento urbano o territorial, analizadas por Isabel Guerra, revelan como la participación puede ser transformada en un proceso de control social organizado desde arriba hacia abajo (*top-down*), en donde intereses y actores hegemónicos encuentran una nueva forma de prevalecer sobre intereses y actores subordinados, con menos capital político o de organización. Para evitar este peligro, Guerra propone la integración de estas formas de participación en procesos más amplios de negociación social en los cuales los diferentes intereses estén adecuadamente representados, una propuesta que llama de “una democracia de gestión hacia una democracia de proyecto”.

Los casos colombianos analizados ilustran, igualmente, la vulnerabilidad y la ambigüedad de la participación. Uprimny y Villegas muestran la incorporación por parte de la Constitución de 1991 de las fuerzas excluidas y oprimidas, como representantes de grupos guerrilleros desmovilizados, indígenas y minorías religiosas, relativizando así la influencia de los dos partidos que habían dominado hasta entonces el escenario político colombiano, los partidos liberal y conservador:

En este contexto, el diagnóstico de los delegados [a la asamblea constituyente] era el siguiente: la exclusión, la falta de participación y la debilidad en la protección de los derechos humanos serían los factores básicos de la crisis colombiana. Tal diagnóstico explicaría algunas de las orientaciones ideológicas de la Carta de 1991: la ampliación de los mecanismos de participación, la imposición al Estado de deberes relativos a la justicia social y a la igualdad, la incorporación de una gama de derechos y de mecanismos para su protección.

No obstante, los autores señalan una contradicción que permeó desde el comienzo los intentos de creación de un nuevo orden institucional ya que algunos actores sociales, tanto por parte del gobierno como de la oposición, adoptaron una postura contraria a la pacificación del espacio político y a la ampliación de la participación y de los derechos. El estudio de Uprimny y Villegas se centra específicamente en el Tribunal Constitucional creado en 1992. Para los autores, el caso colombiano del Tribunal Constitucional muestra como la demanda por igualdad y justicia puede desplazarse del campo político hacia el campo jurídico, en una situación de desmovilización ciudadana:

El desencanto de los colombianos por la política llevó a que ciertos sectores exijan del poder judicial respuestas a los problemas que en principio deberían ser debatidos y resueltos, gracias a la movilización ciudadana, en las esferas políticas. El fenómeno no es exclusivo de nuestro país (Santos, 1995), pero en el caso colombiano la debilidad de los mecanismos de representación política es más profunda, lo que posibilitó un protagonismo mayor del Tribunal.

Tenemos, así, en el caso colombiano una doble dimensión: por un lado, como señalan los propios autores, Colombia tiene poca tradición de movimientos sociales; y, por otro lado, muchos de los actores que dominaron la Asamblea Constituyente se debilitaron en los años posteriores. Así, el caso colombiano aparece como un caso de vulnerabilidad de la participación en el cual un escenario de protagonismo judicial muestra el impacto ambiguo de la acción judicial sobre los movimientos sociales.

La vulnerabilidad de la participación en un escenario de conflicto entre gramáticas sociales, es mostrada por Maria Teresa Uribe en un texto dramático, en el cual señala

la contradicción entre participación, pacificación del espacio político y guerra civil: se trata del caso de la comunidad de paz de San José de Apartadó. Esta comunidad “decidió adoptar una estrategia común de resistencia civil y desarmada contra la guerra y por el derecho de permanecer en su tierra, comprometiéndose, mediante un pacto público, a no involucrarse con actores armados, incluido el propio Estado”. Localizada en la zona bananera colombiana, un santuario de la guerrilla en el país, San José de Apartadó posee una posición geográfica estratégica central en el conflicto colombiano. El pacto llamado *Comunidad de paz* fue anunciado en mayo de 1997 con la ayuda de la diócesis local, de la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz y de diversas ONG. El fuerte apoyo internacional a la declaración de la *Comunidad de paz* obligó a los paramilitares a respetar la neutralidad<sup>11</sup>. No obstante, al final de dos años, el frágil equilibrio de fuerzas se deshace en una primera incursión de los paramilitares, en abril de 1999, a la cual siguieron diversas incursiones de las fuerzas guerrilleras. Hasta el año de 2000, 83 personas ya habían sido asesinadas en San José de Apartadó. Es decir, es posible percibir en el caso colombiano la dependencia entre la profundización de la democracia y la necesidad de constituir una nueva gramática social basada en la pacificación, lo que implica negociaciones políticas más allá de la escala local.

Aunque con menor grado de confirmación, la complejidad de la participación puede ser detectada también en Mozambique en el estudio de caso analizado por Osorio. Así, según la autora, la ocupación del espacio político por parte de las mujeres puede contribuir tanto a cuestionar el dominio masculino como a consolidarlo. El caso de Mozambique demuestra que en las situaciones en las cuales la democracia no implica la renegociación de una gramática más pluralista, expresada por el aumento de la participación femenina, la propia gramática social entra en conflicto con los mecanismos de funcionamiento del modelo político. La autora distingue tres estrategias adoptadas por las mujeres con relación a la participación política: adaptación a las jerarquías existentes y, por lo tanto, a la superioridad masculina; adopción del modelo masculino como modelo universal, usando el arma de la igualdad formal para hacer avanzar el poder de las mujeres; reivindicación de otro modelo alternativo con capacidad para subvertir las dicotomías en las que se basa el poder masculino. El análisis de Osorio conduce a una reflexión sobre la vulnerabilidad de la democracia. Para ella, “el ejercicio de la democracia, en el contexto de los sistemas globalmente legitimados, deja de satisfacer la demanda de nuevos grupos, como es

---

<sup>11</sup> Sobre este aspecto ver también Sader, en el presente volumen de esta colección.

el caso de las mujeres... [Este caso implica] la necesidad de acción más plural y transversal a los diferentes espacios de producción de lo político”. Así, la autora muestra que, incluso en situaciones en las cuales existe el aumento de la participación, este aumento necesita, para volverse emancipador, adecuarse a las tentativas de recrear las formas de lo político.

El complejo interrogante en torno a la ambigüedad de la participación es ejemplarmente tratado por Paoli para el caso del Brasil, país en el cual existen elementos para pensar tanto en experiencias positivas como negativas de participación. Paoli resalta la continuidad de las prácticas de participación entre el proceso de democratización y la actualidad. Según ella,

las prácticas de deliberación participativa en el Brasil estuvieron, desde su inicio, ligadas a la visibilidad política de los nuevos movimientos sociales y a la redefinición de prácticas del movimiento obrero en las décadas del 70 y 80. Ellas fueron entendidas a través de una renovada teoría del conflicto social que apuntaba hacia formas de participación popular y luchas plurales, demandantes de representación autónoma en el proceso de distribución de bienes públicos y de formulación de políticas públicas.

No obstante, el caso por ella analizado — el activismo social de los empresarios contra la exclusión social — muestra como el ideal de la participación de la sociedad civil puede ser cooptado por sectores hegemónicos para asumir el desmonte de las políticas públicas, sin criticarlo y, por el contrario, aprovechándolo para realizar una operación de—“marketing social”. Como ella afirma,

es posible apreciar, de un lado, el posible potencial innovador que la movilización responsable empresarial dirige al desbordamiento de la pobreza y de las oportunidades de vida de la población con carencias. De otro lado, es visible que esta movilización se silencia respecto a las políticas que profundizan la exclusión social y desorientan políticamente la sociedad brasilera, más allá de ocupar ventajosamente, en términos de sus intereses particulares, el espacio que abre como acción civil para un público.

Paoli muestra específicamente, en el caso de las fundaciones de filantropía empresarial en el Brasil, los intentos de apropiación de un discurso sobre la noción de lo público. Estas fundaciones, al mismo tiempo que resaltan los efectos sociales de sus políticas, tienden a reducir la idea de público a dos categorías: la de los consumidores y la de los empleados de la propia empresa. La autora muestra, así, los



peligros de la apropiación del discurso de la democracia participativa por propuestas que no significan mucho más que su reducción a las categorías de la mercantilización<sup>12</sup>.

Podemos, por lo tanto, sistematizar algunas de las características de los casos en los cuales la participación no llega a regir al final de un proceso de descolonización o democratización. Podemos pensar en por lo menos cuatro casos diferentes: en primer lugar, el caso portugués en el cual las formas de participación son descalificadas al final de un proceso de disputa por la hegemonía de la forma democrática, en el que las fuerzas conservadoras consiguen imponer su modelo. Podemos pensar en Colombia como un segundo caso, en el cual las formas de participación no se deslegitiman pero tampoco consiguen imponerse como modelo alternativo debido a la reacción de los sectores conservadores. El caso de Mozambique parece ser diferente; por un lado, es verdad que las prácticas de participación en Mozambique tampoco se deslegitiman; lo que el caso mozambiqueño presenta es la necesidad de una pluralización de la propia gramática política para que la pluralidad de la sociedad pueda ser aislada por la democracia. Y tenemos finalmente el caso del Brasil, en el cual las formas de participación pueden hacer parte de un proceso de cooptación, como parece ser el caso de la noción de público utilizada por asociaciones de filantropía empresarial, pero representa, fundamentalmente, una innovación capaz de generar modelos contra hegemónicos de democracia, como mostraremos en la próxima sección.

### **Las potencialidades de la participación**

A la luz de los casos estudiados, el Brasil y la India son los países en los cuales se manifiestan más claramente las potencialidades de la democracia participativa. Leonardo Avritzer, muestra en su texto sobre el presupuesto participativo, como la Asamblea Constituyente en el Brasil aumentó la influencia de diversos actores sociales en las instituciones políticas a través de nuevas concertaciones participativas.

El artículo 14 de la Constitución de 1988 garantizó la iniciativa popular como iniciadora de procesos legislativos. El artículo 29 sobre la organización de las ciudades requirió la participación de los representantes de asociaciones populares en el proceso de organización de las ciudades. Otros artículos requirieron la participación de las asociaciones civiles en la implementación de las políticas de salud y asistencia social.

---

<sup>12</sup> Sobre ese aspecto ver también Sader, 2002.

De este modo, la Constitución fue capaz de incorporar nuevos elementos culturales, surgidos en la sociedad, en la institucionalidad emergente, abriendo espacios para la práctica de la democracia participativa.

Santos y Avritzer muestran como el presupuesto participativo adquirió preeminencia particular entre las diversas formas de participación que emergieron en el Brasil pos-autoritario. Los autores indican, para el caso brasilero, como la motivación por la participación hace parte de una herencia común del proceso de democratización que condujo a actores sociales democráticos, especialmente aquellos oriundos del movimiento comunitario, a disputar el significado del término participación. En el caso de la ciudad de Porto Alegre esta disputa se articula con la apertura de espacios reales de participación por la sociedad política, en particular por el Partido de los Trabajadores. Con esto, surgen formas efectivas de combinación entre elementos de la democracia participativa y de la representativa, a través de la intención de las administraciones del Partido de los Trabajadores, para la articulación del mandato representativo con formas efectivas de deliberación en el plano local.

El presupuesto participativo surge de este tipo de intención que, de acuerdo con Santos, se manifiesta en tres de sus características principales: 1) participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún *status* especial atribuido a cualquier organización, inclusive las comunitarias; 2) combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas; y 3) distribución de los recursos para inversiones basada en la combinación de criterios generales y técnicos, es decir, compatibilización de las decisiones y reglas establecidas por los participantes, con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetando también los límites financieros<sup>13</sup>.

Según Avritzer, estos principios generales son traducidos en tres formas de institucionalidad participativa. En primer lugar, asambleas regionales en las cuales la participación es individual, abierta a todos los miembros de la comunidad y cuyas reglas de deliberación y de decisión son definidas por los propios participantes. En segundo lugar, un principio distributivo capaz de revertir las desigualdades preexistentes con relación a la distribución de bienes públicos. En el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre y en Belo Horizonte, existen principios distributivos anteriores al proceso de deliberación, como sucede con las llamadas escalas de necesidades. En tercer lugar, existe un mecanismo de compatibilización entre el proceso de participación y de deliberación y el poder público, proceso que

---

<sup>13</sup> Sobre ese aspecto ver también Sader, 2002.

implica, en el caso de Porto Alegre, el funcionamiento de un consejo capaz de deliberar sobre el presupuesto y de negociar prioridades con la alcaldía local.

Tenemos, por lo tanto, en el caso brasilero, una primera forma exitosa de combinación entre elementos de la democracia representativa y de la democracia participativa. Esta combinación se da en tres órdenes: en el local, los ciudadanos participan de un proceso de negociación y deliberación sobre prioridades en la distribución de bienes públicos. Este proceso expresa un elemento ya resaltado en nuestro texto, cual es la necesidad de que la democracia se articule con una nueva gramática social. En el caso del presupuesto participativo, esta gramática tienen dos elementos: distribución justa de bienes públicos y negociación democrática del acceso a esos bienes entre los propios actores sociales. Las asambleas regionales, las listas de acceso previo a bienes públicos y el consejo del presupuesto participativo, expresan esta dimensión que denominamos de procedimentalismo participativo, un proceso de participación ampliada que involucra un amplio debate público sobre las reglas de participación, deliberación y distribución.

El presupuesto participativo muestra algunos de los potenciales de ampliación de la democracia participativa. En el caso de Porto Alegre la participación de la población creció prácticamente todos los años. En el caso de Belo Horizonte, a pesar de ser más variada, ella también es creciente. Es importante resaltar que el presupuesto participativo ha ampliado significativamente su presencia en el Brasil. Entre 1997 y 2000, existieron 140 administraciones municipales que adoptaron el presupuesto participativo, la gran mayoría (127) en ciudades de hasta 500 mil habitantes. En la mitad de los casos, 71, estas administraciones estaban ligadas al PT, mientras en la otra mitad no lo estaban (Grazia, 2001). La extensión del presupuesto participativo para todas las regiones del Brasil, más allá de otras propuestas políticas, indica el potencial de expansión de experiencias exitosas de democracia participativa.

En el caso de la India son igualmente visibles los potenciales de la democracia participativa. Sheth muestra como las acciones políticas y de participación que se rearticulan a finales de los años 60, “existían como fragmentos de movimientos políticos y sociales que tuvieron sus orígenes en el movimiento por la liberación... Ellos actuaron en espacios pequeños y limitados a la periferia de la política electoral y partidista... Pero tres décadas después de la independencia se abrieron para ellos nuevos espacios políticos y sociales”.

No obstante, Sheth resalta igualmente que estas formas de democracia participativa, son consideradas por las elites metropolitanas y por las clases medias como sospechosas y portadoras de valores negativos anti-desarrollistas y

antinacionales por no armonizar con el modelo de la democracia liberal,. De ahí que la articulación de las iniciativas de democracia participativa con la democracia representativa sólo ocurre en contextos políticos específicos, como por ejemplo, en Kerala, el caso estudiado por Heller e Isaac.

El desafío democrático en la India es muy complejo porque más allá de las diferencias de clase, de sexo, de etnia, de religión y de regiones, hay que contar además con las diferencias de casta. Se trata de un desafío que se sitúa en el campo de la llamada democratización de la democracia. El sistema de castas fue reproducido dentro del sistema político hindú, insertando en él relaciones jerárquicas así como profundas desigualdades materiales (Heller, 2000). Por su parte, Sheth resalta como el proyecto mismo de construir una democracia compartida por todas las castas y todos los grupos sociales, estableciendo una referencia simbólica común para el conjunto de la población del país, fue subordinado paulatinamente a una agenda particularista de la sociedad política.

Del sistema político hindú pueden destacarse actualmente dos principales formas de democratización. La primera se refiere a una democracia local basada en la ruptura de la sociedad con la gramática de exclusión. Esta es la forma que la democratización asumió en la provincia de Kerala. Allí, a diferencia de otras partes de la India, la infraestructura asociativa no reproduce el patrón dominante de organizaciones religiosas y de castas que reproducen una cultura de la desigualdad.

Kerala tiene los niveles más altos de sindicalización del país y, a diferencia del patrón nacional, los sindicatos abarcan también los trabajadores del sector informal... Kerala posee además una vasta gama de organizaciones femeninas, estudiantiles y juveniles patrocinadas por todos los partidos... Las asociaciones de masa ligadas al CPM —afiliado al Partido Comunista de la India— tienen más de 4,7 millones de miembros (Heller, 2000).

He aquí, por lo tanto, un primer caso de ruptura con formas restringidas de democracia en el plano local. Esta ruptura que, en el caso de Kerala, se da en primer lugar en la sociedad civil, a través de la constitución de una gramática asociativa, es ampliada hacia la sociedad política a través del sistema de los Panchayats. Este sistema fue introducido por el Frente Democrático de Izquierda en 1996 con motivo del lanzamiento de la campaña Popular por la Planeación Descentralizada. Esta campaña, actualmente en su quinto año, alcanzó un enorme nivel de transferencia de la capacidad deliberativa hacia los Panchayats. “Todos los 1.214 gobiernos locales en Kerala —los municipales y los tres niveles rurales— asumieron nuevas funciones y poderes de decisión y adquirieron poderes de deliberación, con relación al 40% del presupuesto

del Estado para el desarrollo” (Heller y Isaac, 2002). La transferencia de la deliberación hacia el nivel local implicó un proceso de cambio cualitativo en la participación y en la deliberación, el cual comprendió tanto asambleas en las áreas rurales (*grama sabha*), en las que participaron más de dos millones de personas, como seminarios de recolección de información y planeación en los que participaron más de trescientos mil delegados, además de los voluntarios para tareas específicas cuyo número fue mayor de cien mil personas (Heller y Isaac, 2002). Podemos constatar, por lo tanto, el gran proceso de participación desencadenado por la transferencia del proceso de deliberación sobre el presupuesto destinado al nivel local.

Sheth señala una segunda forma de profundización de la democracia hindú relacionada con la movilización de la población local. Son movimientos locales para forzar el gobierno a actuar de forma más honesta y eficiente. La política de estos movimientos se basa en audiencias públicas y tribunales populares que tienen como objetivo crear constreñimientos políticos y sociales a los gobiernos locales. Sheth describe uno de los momentos más significativos de estos movimientos, entre diciembre de 1994 y 1995, cuando se presentaron diversas audiencias públicas —*Jan Sunvai*— en diversos estados y fueron acompañadas por los periodistas. Estas audiencias conducen a una manifestación local con una duración de más de 40 días —*dharna*—, que lleva al gobierno a hacer público sus estados de cuentas a través del Panchayat Raj.

Tanto en la India como en el Brasil las experiencias más significativas de cambio en la forma de democracia tienen su origen en movimientos sociales que cuestionan las prácticas sociales de exclusión a través de acciones que generan nuevas normas y nuevas formas de control del gobierno por parte de los ciudadanos.

Es posible anotar algunas semejanzas y diferencias entre las dos experiencias: en primer lugar, las dos surgen de un proceso de renovación de la sociedad. En el caso de Porto Alegre, como apunta Avritzer, de una propuesta de participación en el presupuesto formulada en los años 80 por la Uampa (Unión de las Asociaciones de Moradores de Porto Alegre) y, en el caso de Kerala, como mencionan Heller y Isaac, por intermedio de experiencias de participación locales dirigidas por organizaciones de la sociedad civil, en particular por la Kerala Sastra Sahitya Parishad (Heller y Isaac, 2002). En segundo lugar, en los dos casos, fue necesario que un movimiento político partidario tomase la decisión política de prescindir de prerrogativas sobre las decisiones a favor de las formas de participación. En Porto Alegre, el Partido de los Trabajadores desempeñó este papel y, en Kerala, el Partido Comunista de la India. En tercer lugar, en ambos casos la propuesta de participación involucró un proceso

de elaboración de reglas complejas de participación, como muestra Santos para el caso de Porto Alegre y Heller e Isaac para el caso de Kerala. Es importante resaltar que estas reglas que, en el caso de Porto Alegre, predeterminan el carácter distributivo del presupuesto participativo y establecen incentivos a la participación de la población de baja renta<sup>14</sup>, y, en el caso de Kerala, vuelven públicos los criterios de beneficio y prioridad<sup>15</sup>, serán fundamentales para el éxito en la forma de participación. Los dos casos que podemos mencionar como exitosos presentan dos características importantes: surgen de transformaciones de las prácticas societarias que son introducidas por los mismos actores sociales; en segundo lugar, ellos rescatan tradiciones democráticas locales ignoradas inicialmente por las formas de democracia representativa hegemónicas en estos países. Porto Alegre, en el caso del Brasil, y Kerala, en el caso de la India, expresan una intencionalidad de extender la democracia con base en los potenciales de la propia cultura local.

Se puede señalar, además, algunos contrastes importantes entre los dos casos. En primer lugar, a pesar de la importancia del Partido de los Trabajadores en la experiencia del presupuesto participativo, existe un control reducido del proceso por parte del PT, con una baja afiliación partidista de los participantes del presupuesto participativo. El control del Partido Comunista de la India sobre el proceso parece ser mayor, lo que lo vuelve dependiente de una coalición política inestable en un Estado con una fuerte minoría islámica. En segundo lugar, existe una diferencia importante en la forma de transferencia de prerrogativas sobre el presupuesto: el presupuesto participativo en Porto Alegre y en Belo Horizonte descentraliza y democratiza tan sólo el proceso de deliberación, manteniendo en manos de la alcaldía el proceso de implementación administrativa de las decisiones. En este caso, se incentiva el control de la administración pública por el *Consejo* del Presupuesto Participativo en Porto Alegre y por el *Comforças* en Belo Horizonte (Avritzer, 2002), creando de este modo un mecanismo de control de la administración relativamente invulnerable a procesos de corrupción, expuesto al exceso de mecanismos públicos y formas de control. En el caso de la India, los recursos son transferidos a los propios comités dando margen a acusaciones de corrupción, como apuntan Heller y Isaac. Finalmente, todo parece indicar, en el caso del Brasil, que el presupuesto participativo fortalece electoralmente aquellos que lo practican hasta el punto que otros partidos

---

<sup>14</sup> Ver Santos, en el presente volumen de esta colección.

<sup>15</sup> Ver Heller e Isaac, en el presente volumen de esta colección.

quieren implantarlo, al tiempo que la continuidad de la experiencia hindú fue cuestionada por la derrota electoral del frente de izquierda en el último año.

De este modo, los casos mencionados evidencian, con relación a la práctica democrática contemporánea, no sólo lo inconcluso del debate sobre representación y participación en la forma como lo abordan las teorías hegemónicas de la democracia, sino, además, la necesidad de una nueva formulación con relación a la combinación entre estas diferentes formas de democracia.

### Conclusión

Los estudios incluidos en este volumen señalan más preguntas de lo que dan respuestas. En esto permanecen fieles al objetivo central del proyecto *La Reinención de la emancipación social*, en el ámbito del cual fueron realizados. Este proyecto buscó trazar nuevos horizontes de emancipación social, o mejor, de emancipaciones sociales a partir de prácticas que ocurren en contextos específicos para dar respuesta a problemas concretos. Por lo tanto, no es posible extraer de ellas soluciones universales, válidas en cualquier contexto. Tales prácticas están animadas por aspiraciones emancipadoras amplias y a las cuales intentan dar respuesta parcial y limitada.

Entre la realización y la aspiración está la imaginación de lo posible mucho más allá de lo real existente. Esta imaginación está compuesta por las preguntas que delinean los horizontes emancipatorios. No se trata de cualquier tipo de preguntas, se trata de preguntas que resultan del exceso de las aspiraciones que se refieren a realizaciones en las prácticas concretas. En el caso específico del tema del proyecto analizado en este volumen, la democracia participativa, los horizontes son las preguntas que interpelan la posibilidad de ampliar el canon democrático. A través de esta posible ampliación, el canon hegemónico de la democracia liberal es cuestionado en su pretensión de universalidad y exclusividad, abriéndose espacio para visibilizar concepciones y prácticas democráticas contrahegemónicas. Mencionemos a continuación los interrogantes y las respuestas que es posible dar a algunos de ellas.

- 1 *La pérdida de la demo-diversidad.* La comparación entre los estudios y debates sobre la democracia en los años 60 y en la última década, nos llevan fácilmente a la conclusión de que en el plano global se perdió la demo-diversidad en los últimos treinta años. Por demo-diversidad entendemos la coexistencia pacífica o conflictiva de diferentes modelos y prácticas democráticas. En los años 60, sí, por un lado, el modelo hegemónico de democracia, la democracia liberal,

parecía destinado a quedar confinado, en cuanto práctica democrática, a un pequeño rincón del mundo, por otro lado, fuera de Europa occidental y de América del Norte existían otras prácticas políticas que reivindicaban el *status* democrático y lo hacían a la luz de criterios autónomos y distintos de los que subyacían a la democracia liberal. No obstante, a medida que esas prácticas políticas alternativas fueron perdiendo fuerza y credibilidad, se fue imponiendo el modelo de democracia liberal como modelo único y universal, siendo consumada su consagración por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, al transformar dicho modelo en condición política para la concesión de los préstamos y de la ayuda financiera.

La conversión del modelo liberal en modelo único y universal implica, a nuestro modo de ver, una pérdida de la demo-diversidad. El aspecto negativo de esta pérdida reside en dos factores. El primero se refiere a la justificación de la democracia. Si, como creemos, la democracia tiene un valor intrínseco y no una mera utilidad instrumental, este valor no puede asumirse sin más como universal. Está inscrito en una constelación cultural específica, la de la modernidad occidental y esta constelación, por coexistir con otras en un mundo que ahora se reconoce como multicultural, no puede, sin más, reivindicar la universalidad de sus valores. Sabemos hoy que, si esa reivindicación se rehúsa a dar las razones que la fundamentan y a dialogar con otras que eventualmente la cuestionan, sólo se impondrá por la fuerza de circunstancias extrañas a ella, transformándola en una reivindicación imperial. Esta tentación imperial está más presente cuanto es más visible la fuerza avasalladora de la globalización neoliberal y de las instituciones que, en su nombre, imponen globalmente la adopción de la democracia liberal. No tiene sentido postular la universalidad de los valores que sustentan la democracia, sobre la base de que no hay nada en otras culturas que se les oponga, como hace Amartya Sen (1999). Tal convergencia no puede ser postulada como punto de partida, ésta ha de ser, cuando mucho, el punto de llegada de un diálogo intercultural en el que las otras culturas puedan presentar no sólo aquello a lo que no se oponen, sino, sobre todo, aquello que proponen de manera autónoma.

Somos partidarios de tal diálogo cultural y creemos que es enriquecedor para todos los que participan en él. Las convergencias, que resultan casi siempre en formas de hibridación cultural, tienen que ser conseguidas en la práctica de la argumentación y en la argumentación de la práctica. En lo relacionado con las prácticas analizadas en este volumen, vemos aflorar esta hibridación



sobretudo en los estudios de caso de la India, pero también está presente, de un modo o de otro, en los estudios de caso de Mozambique, Brasil, África del Sur y Colombia.

La pérdida de la demodiversidad es negativa por un segundo factor que, aunque autónomo con relación al primero, tiene conexiones con él. Se trata de la distinción entre la democracia como ideal y la democracia como práctica. Esta distinción es central al modelo hegemónico de democracia y fue introducida en el debate para justificar la baja intensidad democrática de los regímenes políticos instituidos, al comparárseles con los ideales democráticos revolucionarios de finales del siglo XVIII y mediados del siglo XIX. La imposición universal del modelo liberal lleva al extremo esta distinción y en la democracia realmente existente está frecuentemente tan distante del ideal democrático que no parece ser más que su caricatura. Además, esta distancia no es menor en los países centrales que en los países periféricos, a pesar de las apariencias en sentido contrario. Es esta distancia lo que lleva a Wallerstein a responder al interrogante sobre la democracia como realización, con la respuesta de Gandhi cuando se le preguntó lo que pensaba de la civilización occidental: “sería una buena idea” (2001: 10).

En este volumen quedan descritas y analizadas prácticas y aspiraciones democráticas que buscan tomar en serio la aspiración democrática en los diferentes países integrados en este proyecto, rehusándose a aceptar como democráticas prácticas que son la caricatura de la democracia y, sobre todo, rechazando como fatalidad la idea de la baja intensidad democrática a la que el modelo hegemónico sujetó la participación de los ciudadanos en la vida política. De manera muy distinta, estas prácticas buscan intensificar y profundizar la democracia, ya sea reivindicando la legitimidad de la democracia participativa, presionando las instituciones de la democracia representativa en el sentido de volverlas más inclusivas, o bien sea buscando formas de complementariedad más profundas entre la democracia participativa y la democracia representativa.

- 2 *Lo local y lo global*. Resaltamos en lo hasta ahora expuesto que el modelo hegemónico de democracia ha sido hostil a la participación activa de los ciudadanos en la vida política y, cuando la ha aceptado, la ha confinado al plano local. Se trata del problema relacionado con el asunto de las escalas. Más adelante volveremos a él mostrando la respuesta contrahegemónica con base en la cual es posible construir estrechas complementariedades entre

democracia participativa y democracia representativa y, por lo tanto, entre escalas locales y escalas nacionales.

En este momento, queremos hablar sobre las posibles articulaciones transnacionales entre diferentes experiencias locales de democracia participativa o entre estas experiencias y movimientos u organizaciones transnacionales interesados en la promoción de la democracia participativa. La globalización contrahegemónica pasa, en este campo, por estas articulaciones. Son ellas las que permiten crear el espacio contrahegemónico, el espacio que constituye el otro lado del espacio global contrahegemónico. Estas articulaciones dan credibilidad y fortalecen las prácticas locales por el simple hecho de transformarlas en redes y movimientos más amplios y con mayor capacidad transformadora. Así mismo, tales articulaciones vuelven posible el aprendizaje recíproco y continuo, el cual, desde nuestro punto de vista, es un requisito esencial para el éxito de las prácticas democráticas animadas por la posibilidad de la democracia de alta intensidad. Como nuestra opción en este proyecto fue analizar experiencias locales de profundización democrática, la articulación entre lo local y lo global surge en estas conclusiones como un interrogante al que no podemos por ahora responder, pero al cual nos parece fundamental hacerlo en el futuro. Sin embargo, algunos de los casos analizados dan cuenta, por lo menos implícitamente, de esta articulación. Esta articulación es explícita en el caso de la comunidad de paz de San José de Apartadó. Uribe muestra la importancia de la red de solidaridad transnacional en el sentido de dar visibilidad, tanto nacional como internacional, a la lucha por la paz de esta comunidad colombiana. Igualmente, aunque éste no haya sido nuestro objetivo analítico, sabemos que las experiencias del presupuesto participativo han surgido en varias ciudades del Brasil y de otros países de América Latina, que las experiencias más recientes han obtenido ganancias provenientes de las experiencias más antiguas y que hay inclusive redes de ciudades, especialmente en ciudades del Mercosur, que se han colocado como objetivo poner en común las diferentes experiencias y modelos de democracia participativa, sus límites y sus potencialidades. La fuerza de la globalización contrahegemónica en el dominio de la ampliación y de la profundización de la democracia, depende en buena parte de la ampliación y profundización de redes nacionales, regionales, continentales o globales de prácticas locales.

3 *Los peligros de la perversión y de la cooptación.* Vimos como las aspiraciones revolucionarias de participación democrática en el siglo XIX, se fueron reduciendo en el transcurso del siglo XX a formas de democracia de baja intensidad. Con ello, los objetivos de inclusión social y de reconocimiento de las diferencias se fueron pervirtiendo y se convirtieron en su contrario. Al peligro de perversión y de descaracterización no están inmunes, de ningún modo, las prácticas de la democracia participativa. También ellas, aunque buscan ampliar el canon político y, con esto, ampliar el espacio público y los debates y demandas sociales que lo constituyen, pueden ser cooptadas por intereses y actores hegemónicos para legitimar, con base en ellas, la exclusión social y la represión de la diferencia. Los textos de Paoli y de Guerra dan cuenta de este peligro.

Pero la perversión puede ocurrir por muchas otras vías: por la burocratización de la participación, por la introducción del clientelismo bajo nuevas formas, por la instrumentalización partidista, por la exclusión de intereses subordinados a través del silenciamiento o de la manipulación de las instituciones participativas. Estos peligros sólo pueden ser evitados por medio del aprendizaje y de la reflexión constantes para extraer incentivos que den lugar a nuevas profundizaciones democráticas. En el dominio de la democracia participativa, más que en cualquier otro, la democracia es un principio sin fin y las tareas de democratización sólo se consolidan cuando ellas son definidas por procesos democráticos cada vez más exigentes.

4 *Democracia participativa y democracia representativa.* Este es talvez el interrogante al que dan más respuestas los estudios reunidos en este volumen y, por esto, le dedicamos mayor espacio. La solución dada por la teoría hegemónica de la democracia al problema de la relación entre democracia representativa y democracia participativa —la solución de las escalas— no es una solución adecuada porque deja intacto el problema de las gramáticas sociales y ofrece una respuesta simplista, exclusivamente geográfica, al problema de la combinación entre participación y representación.

Las experiencias estudiadas en este proyecto ofrecen una respuesta alternativa para el problema democrático. Ellas muestran que la capacidad de dar cuenta de la complejidad cultural y administrativa no es más complicada con el aumento de las escalas. Y muestran, sobretodo, que existe un proceso

de pluralización cultural y de reconocimiento de nuevas identidades<sup>16</sup> que tiene como consecuencia profundas redefiniciones de la práctica democrática, las cuales exceden el proceso de agregación propio de la democracia representativa.

A nuestro modo de ver existen dos formas posibles de combinación entre democracia participativa y democracia representativa: la coexistencia y la complementariedad. La coexistencia implica una convivencia en diversos niveles de las diferentes formas de procedimentalismo, organización administrativa y variación del diseño institucional. La democracia representativa en el plano nacional (dominio exclusivo en el nivel de la constitución de gobiernos; la aceptación de la forma vertical burocrática como forma exclusiva de la administración pública) coexiste con la democracia participativa en el plano local, acentuando determinadas características participativas ya existentes en algunas democracias de los países centrales (Mansbridge, 1990).

La segunda forma de combinación, la que llamamos complementariedad, implica una articulación más profunda entre democracia representativa y democracia participativa. Presupone el reconocimiento por parte del gobierno de que el procedimentalismo participativo, las formas públicas de monitoreamiento de los gobiernos y de los procesos de deliberación pública, pueden sustituir parte del proceso de representación y deliberación tal como se concibe en el modelo hegemónico de democracia. Al contrario de lo que pretende este modelo, el objetivo es asociar al proceso de fortalecimiento de la democracia local formas de renovación cultural ligadas a una nueva institucionalidad política, que coloca en la agenda democrática los asuntos de la pluralidad cultural y de la necesidad de inclusión social. Tanto en el caso del Brasil como en el de la India, los acuerdos participativos permiten la articulación entre argumentación y justicia distributiva y la transferencia de prerrogativas del plano nacional hacia el plano local y de la sociedad política hacia los propios acuerdos participativos. La democracia representativa es convocada a integrar en el debate político electoral propuestas de reconocimiento cultural y de inclusión social.

---

<sup>16</sup> El tema de las identidades y del principio del reconocimiento de la diferencia es tratado en detalle en el tercer volumen de esta compilación.

La concepción de complementariedad es diferente de la de coexistencia pues, como vimos en los casos del Brasil y de la India, ella implica la decisión de la sociedad política de ampliar la participación en el plano local a través de la transferencia o de la devolución, a formas participativas de deliberación de prerrogativas decisorias que eran impedidas inicialmente por los gobernantes. Así, bien sea en el caso del presupuesto participativo en el Brasil o de los Panchayats en la India, las asambleas regionales o la decisión tomada por los consejeros, proviene de una opción hecha por la sociedad política de articular participación y representación.

Parece evidente que la primera forma de articulación entre democracia participativa y democracia representativa, la coexistencia, prevalece en los países centrales, mientras la segunda, la complementariedad, comienza a emerger en los países semiperiféricos y periféricos. Si así fuera, es posible concluir que la profundización de la democracia no ocurre necesariamente a partir de las mismas características presentes en los países centrales, en donde ésta fue primero introducida y consolidada. Las características que permitieron la originalidad democrática pueden ser no necesariamente las mismas que permitan su reproducción ampliada y profundizada. Por esto, el problema de la innovación cultural y del experimentalismo institucional es apremiante. Las nuevas democracias deben, si tal perspectiva es correcta, transformarse en novísimos movimientos sociales, en el sentido que el Estado debe transformarse en un lugar de experimentación distributiva y cultural. Es en la originalidad de las nuevas formas de experimentación institucional que pueden estar las potencialidades emancipatorias presentes en las sociedades contemporáneas. Estas potencialidades necesitan, para su realización, estar en conexión con una sociedad que acepte negociar las reglas de sociabilidad creyendo que la grandeza social reside en la capacidad de inventar y no de imitar.

### ***Tesis para el fortalecimiento de la democracia participativa***

Pretendemos concluir esta introducción con tres tesis para el fortalecimiento de la democracia participativa.

1ª tesis: *Por el fortalecimiento de la demo-diversidad.* Esta tesis implica reconocer que no existe ningún motivo para que la democracia asuma una sola forma. Por el contrario, el multiculturalismo y las experiencias recientes de participación señalan el camino de la deliberación pública ampliada y de

la profundización de la participación. El primer elemento importante de la democracia participativa sería la profundización de los casos en los cuales el sistema político, renuncia a las prerrogativas en la toma de decisiones a favor de su gestión por parte de las instancias participativas.

*2ª tesis: Fortalecimiento de la articulación contrahegemónica entre lo local y lo global.* Nuevas experiencias democráticas requieren del apoyo de actores democráticos transnacionales en donde la democracia es débil, como quedó evidenciado en el caso colombiano. Al mismo tiempo, experiencias exitosas como la de Porto Alegre y la de los Panchayats en la India, necesitan ser difundidas para que se presenten como alternativas al modelo hegemónico. Por lo tanto, el pasaje de lo contrahegemónico en el plano local hacia el plano global es fundamental para el fortalecimiento de la democracia participativa.

*3ª tesis: Ampliación del experimentalismo democrático.* En lo expuesto anteriormente, fue posible mostrar como las nuevas experiencias exitosas tuvieron origen a partir de nuevas gramáticas sociales en las cuales el formato de la participación fue siendo adquirido de manera experiencial, experimental. Es necesario para la pluralización cultural, racial y distributiva de la democracia que se multipliquen experiencias, experimentos, en todas estas direcciones.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Álvarez, S.; E. Dagnino y A. Escobar (1998), *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*, Boulder: Westview Press.
- Anderson (1991), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres; Nueva York: Verso Press.
- Arato, Andrew (2000), “Accountability and Civil Society”, en Peruzzotti y Smulovitz (coords.), *Societal Accountability*, Buenos Aires.
- Avritzer, L. (1996), *A moralidade da democracia*, São Paulo: Perspectiva.  
(2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton: Princeton University Press.
- Benhabib, S. (1996), “Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy”, en S. Benhabib, (coord.), *Democracy and Difference*, Princeton: Princeton University Press, 67-94.
- Bobbio, N. (1979), *Marxismo e Estado*, Río de Janeiro: Graal.  
(1986), *O futuro da democracia*, São Paulo: Paz e Terra.
- Bóron, A. (1994), *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*, São Paulo: Paz e Terra.
- Castoriadis, C. (1986), *As encruzilhadas do labirinto*, São Paulo: Paz e Terra.
- Cohen, J. (1997), “Procedure and Substance in Deliberative Democracy”, *Deliberative Democracy*, Cambridge: MIT Press.
- Crozier, M.; S. Huntington y J. Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York: New York University Press.
- Dagnino, E. (1994), *Os movimentos sociais e a emergencia de uma noção de cidadania. Os anos 90: Política e sociedade no Brasil*, São Paulo: Brasiliense.
- Dahl, R. (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago: University of Chicago Press.

(1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.

(1991), *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press.

(1998), *On Democracy*, New Haven: Yale University Press.

Doimo, A. M. (1995), *A vez e a voz do popular*, Río de Janeiro: Relume-Dumará.

Domingues, J. M. (1997) *Criatividade social, subjetividade coletiva e a modernidade brasileira contemporânea*, Río de Janeiro: Contra-capa.

Downs, A. (1956), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York: Harper.

Escobar, A. y S. Álvarez (1992), *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*, Boulder: Westview Press.

Esping-Anderson, C. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.

Fung, A. y E. Wright (coords.) (2002), *Deepening Democracy*, Londres: Verso Press (en prensa).

Fraser, N. (1995), *Justice Interruptus*, Londres: Routledge.

Germani, G. (1971), *Política y sociedad en una época de transición; de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires: Paidós.

Gramsci, A. (1973), *Letters from Prison*, Nueva York: Harper & Row.

Grazia de Grazia (2001), *Experiências de orçamento participativo no Brasil, gestão municipal 1997/2000*, Río de Janeiro.

Habermas, J. (1984), *The Theory of Communicative Action*, Boston: Beacon Press.

(1992), *Further Reflections on the Public Sphere. Habermas and the Public Sphere*, Cambridge: MIT Press.

(1995), *Between Facts and Norms*, Cambridge: MIT Press.

Heller, P. (2000), “Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India”, *World Politics*, 52(4).

Heller, P. e Isaac, T. (2002), “Decentralization, Democracy and Development: People’s Campaign for Decentralized Planning in Kerala”, en A. Fung y E. Wright (coords.), *Deepening Democracy*, Londres: Verso Press.



- Huntington, S. P. y Harvard University, Center for International Affairs (1969), *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Jelin, E.; Hershberg, E. (1996), *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, Boulder: Westview Press.
- Kelsen, H. (1929), “Essência e valor da democracia”, en H. Kelsen, *A democracia*, São Paulo: Martins Fontes.
- Lechner, N. (1988), *Los patios interiores de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Lefort, C. (1986), *Pensando o político*, São Paulo: Paz e Terra.
- Lenin, V. (1917), *O estado e a revolução*, São Paulo: Hucitec.
- Lijphart, A. (1984), *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Macpherson, C. B. y Canadian Broadcasting Corporation (1966), *The Real World of Democracy*, Nueva York; Oxford: Oxford University Press.
- Manin, B. (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, J.J. (1990), *Beyond Self-Interest*, Chicago: University of Chicago Press.
- Marramao, Giacomo (1995), *Poder e secularização: as categorias do tempo*, São Paulo: Unesp.
- Marx, Karl [1871] (1976), *Preface and Introduction to A contribution to the Critique of Political Economy*, Pekin: Foreign Language Press.
- Melucci, A. (1996), *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*, Cambridge; Nueva York: Cambridge University Press.
- Michels, R. (1949), *Political Parties*, Glencoe: Free Press.
- Moore, B. (1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy; Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston: Beacon Press.

- Nun, J. (2000), *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires: Fondo de Cultura.
- O'Donnell, G. A. (1973), *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism; Studies in South American politics*, Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- O'Donnell, G.A y Schmitter, et al. (1986), *Transitions from Authoritarian Rule; Prospects for Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (1984), "Amas a incerteza e serás democrático", *Novos Estudos Cebrap*, 9, 36-46.
- (1985), *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge; Nueva York: Cambridge University Press.
- S. Stokes y B. Maning. (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabel, C. y B. Karrkainen (2000), *Alter Backyard Environmentalism*, Boston: Beacon Press.
- Sabel, C. y J. Zeitlin (coords) (1997), *World of Possibilities: Flexibility and Mass Production in Western Industrialization*, París; Cambridge; Nueva York: Maison des Sciences de l'Homme; Cambridge University Press.
- Sader, E. (1988), *Quando novos personagens entraram em cena*, São Paulo: Paz e Terra.
- Santos, Boaventura de Sousa (1990), *Estado e sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto: Afrontamento.
- (1995), *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*, Nueva York: Routledge.
- (1998), *Reinventar a democracia*, Lisboa: Gradiva.
- (2000), *Critica da razão indolente*, São Paulo: Cortez.
- (2001), "Os processos da globalização", en B. S. Santos (org.), *Globalização: fatalidade ou utopia*, Porto: Afrontamento.
- Schmitt, C. (1926), *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Cambridge: MIT Press.

- Schumpeter, J. A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York; Londres: Harper & brothers.
- Sen, Amartya (1999), “Democracy as a Universal Value”, *Journal of Democracy*, 10(3), 3-17.
- Shonfield, A. (1969), *Modern Capitalism: the Changing Balance of Public and Private Power*, Londres; Nueva York: Oxford University Press.
- Shonfield, A. y Z. Shonfield, (1984), *In Defence of the Mixed Economy*, Oxford [Oxfordshire]; Nueva York: Oxford University Press.
- Silva, M. K. (2001), *Construção da participação popular*, Departamento de Sociologia, Porto Alegre: UFRGS.
- Uampa (1986), *A participação popular na administração municipal*, Porto Alegre.
- Wallerstein, Immanuel (2001), “Democracy, Capitalism and Transformation”, Palestra en *Documenta II*, Viena, 16 de marzo.
- Weber, Max [1919] (1978), *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press.
- Williams, R. (1981), *Culture*, Glasgow: Fontana.
- Wood, E. M. (1996), *Democracy Against Capitalism*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Young, I. M. (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.



## **GLOBALIZACIÓN Y DEMOCRACIA\***

¿En qué contexto debatimos hoy la cuestión de la democracia en nuestros países y en el mundo?, es decir, ¿en qué situación nos encontramos? Lo que caracteriza a la sociedad moderna es que es una sociedad en la que hay una discrepancia interesante entre las experiencias que vivimos y las expectativas que tenemos.

Las sociedades antiguas eran sociedades en donde había una simetría entre experiencias y expectativas: el que nacía pobre, moría pobre; quien nacía analfabeto, moría analfabeto. Por el contrario, la sociedad moderna ha intentado recrear esta discrepancia: quien nace pobre, puede morir rico; quien nace iletrado puede morir como padre de un médico o un abogado. Esa posibilidad de que las expectativas sobrepasen las experiencias es fundamental para nuestra interpretación del mundo, y para llamar esa discrepancia usamos diferentes palabras: progreso, desarrollo, modernización, revolución, reformismo. En suma, espera con esperanza. Hoy vivimos un tiempo en que, para la gran mayoría de la población mundial, esta discrepancia se invirtió: las experiencias actuales son probablemente muy difíciles, pero las expectativas son todavía peores. Es decir, la idea de que si hay una reforma a la salud, a la seguridad social, o a la educación, no es para mejorar sino para empeorar. Por eso hoy la gran mayoría de la población mundial espera sin esperanza. Pero no es simplemente que las expectativas son negativas, es que para una parte grande de la población mundial no ni siquiera hay expectativas. Hoy tenemos un colapso total de expectativas: quien come hoy no sabe si comerá mañana; quien está vivo hoy puede estar muerto mañana; quien envió a su hijo a la escuela este año, no sabe si lo podrá enviar el año entrante.

Este colapso de expectativas es el colapso de la sociedad misma, el colapso del contrato social, es el contrato de las poblaciones desechables, son procesos de exclusión irreversibles. La gente deja de ser ciudadana, y es el paso de la sociedad civil a los que yo llamo sociedad incivil: tanta gente que vive con desigualdad y

---

\* Este texto corresponde a la Conferencia Central pronunciada por el autor en el Foro Social Mundial Temático (Cartagena de Indias, Colombia, de Junio de 2003).

donde hay un colapso total de expectativas porque están totalmente dependientes de fuerzas poderosas sobre las cuales no tienen ningún control. El obrero hoy está contratado, pero si no hay un contrato colectivo o una ley laboral, mañana puede no tener empleo, y no tiene ninguna posibilidad de reaccionar. Esta capacidad que los poderosos tienen de veto sobre la vida de los débiles y los vulnerables, permite que emerja en nuestras sociedades un fenómeno que he llamado el fascismo social. No es un régimen político: es un régimen social, una forma de sociabilidad, de desigualdades tan fuertes, que unos tienen capacidad de veto sobre la vida de otros. Da lo mismo si hay libertad contractual porque la parte más débil tiene que aceptar las condiciones del contrato, por pésimas que sean, porque no tiene otra alternativa. Son sociedades donde emerge la violencia, una violencia política que asume dos formas: la violencia política organizada, y una violencia que llamamos común, pero tan masiva, que de hecho es una forma despolitizada de violencia política. Corremos el riesgo de vivir en sociedades que son políticamente democráticas pero socialmente fascistas. ¿Cómo fue posible? Porque en los años 80, con la globalización neoliberal, terminó una tensión creativa que existía entre democracia y capitalismo. Esa tensión era creada por las siguientes ideas: primero, el trabajo era un motor de ciudadanía. Al inicio, el contrato social era muy excluyente pero los trabajadores lucharon para tener derechos y el trabajo era un motor de ciudadanía. Hoy en día, este motor se quedó dentro del marco de la sociedad y la economía nacional, y la economía globalizada ha hecho una cosa muy sencilla: el trabajo es un recurso global, pero no hay un mercado global de trabajo, entonces el trabajo dejó de ser un motor de ciudadanía.

El segundo mecanismo de esta tensión es que el Estado ha empezado, a través de la lucha de los obreros, de las mujeres de las clases populares, a crear interacciones no mercantiles entre los ciudadanos. Si estoy enfermo, una de dos: si tengo dinero voy al médico; si no, tengo dos opciones: si hay un sistema público, voy al sistema, o si no hay, me muero. Pero la idea es que en la salud, como en la educación, el Estado creó la posibilidad de una interacción no mercantil entre ciudadanos. Si estoy enfermo hay un sistema de salud que no me obliga a ir al mercado de los servicios médicos. El Estado fue el gran agente de creaciones de interacciones no mercantiles. Pero desde los años 80, la globalización neoliberal ha invertido totalmente esto. Hoy en día el Estado es un agente de interacciones mercantiles. Las privatizaciones de los servicios públicos son exactamente esto, relaciones que no eran mercantiles y ahora se están mercantilizando: la educación, la seguridad social. El Estado ha hecho esto debido a la presión global; el Estado, que hasta entonces era considerado una solución para nuestros problemas, pasó a ser nuestro problema. La solución, entonces, está en

la sociedad civil. Esta es una inversión total de una idea anterior muy clara: que el Estado no era el contrario de la sociedad civil, sino su espejo. Un Estado democráticamente fuerte podía crear una sociedad civil fuerte; un Estado democráticamente débil nunca crearía una sociedad civil fuerte. Pero al contrario, desde los años 80, la idea opuesta es la que domina: para que la sociedad civil sea fuerte es necesario que el Estado sea débil. ¿Qué instrumentos tenemos para salir de esta situación? Teníamos dos grandes instrumentos para crear expectativas positivas, pero se fueron: el reformismo y la revolución. Desde los años 80, de alguna manera la caída del Muro de Berlín es el símbolo de la crisis simultánea del reformismo y de la revolución. En la modernidad occidental no había reformismo, ni Estado de bienestar sin revolución, y tampoco había revolución sin reformismo. Los dos entraron en crisis simultánea, y nuestra situación hoy es compleja porque vivimos un tiempo demasiado tardío para ser post revolucionarios, y demasiado prematuro para ser pre revolucionarios.

Entonces, ¿qué tenemos? Para trabajar tenemos apenas dos instrumentos hegemónicos que pretenden reponer la lógica y una estabilización de expectativas: la democracia y los derechos humanos. Son dos semánticas, dos lenguajes competitivos, de la lucha por la dignidad en una sociedad indigna. Pero como instrumentos hegemónicos significa que sus promesas de dignidad no pueden ser cumplidas. De hecho, las democracias existentes conviven con tanto despotismo social que eso es claro para nosotros. Por otro lado, hay mucho sufrimiento humano injusto que no constituye una violación de los derechos humanos. ¿Qué hacer, entonces? Parto de una idea básica: una cosa es un instrumento hegemónico y otra cosa es el uso hegemónico de un instrumento hegemónico, es decir, en lo hegemónico vamos a buscar las semillas de la contra hegemonía. Una característica de los instrumentos hegemónicos es que, si hay democracia, se despolitizan, se banalizan con la violencia y la violación de los derechos humanos. Las muertes se trivializan, una más y la vida sigue. Nuestra propuesta es que hay que repolitizar y radicalizar los derechos humanos y la democracia. Lo que queremos proponer es reinventar la tensión entre democracia y capitalismo, para que alguna vez el objetivo de esta democracia sea hacer que el mundo sea cada vez menos confortable para el capitalismo, que un día podamos tener una alternativa. Si el socialismo tuviera hoy en día una definición sería, a mi juicio, democracia sin fin. Hoy en la teoría política hay muchas ideas sobre alternativas democráticas pero todavía necesitamos, no sólo alternativas, sino un pensamiento alternativo de alternativas.

Este tema de la democracia es uno de los más exigentes para los pueblos del Foro Social Mundial porque la democracia es el único régimen político legítimo hoy en día. La globalización neoliberal ha decidido que la democracia sea ahora una de las condicionalidades del Banco Mundial y del FMI. Aquí hay un problema porque la globalización neoliberal dice que no hay alternativa a la democracia, pero nosotros buscamos una alternativa a la globalización neoliberal. ¿Significa eso que queremos una alternativa a la democracia? No, lo que queremos es una democracia alternativa. La globalización neoliberal no lucha por la misma democracia que nosotros, la globalización alternativa solidaria por la cual luchamos tiene otro concepto de democracia. Pensemos en el ideal de Rousseau: él dice que sólo es democrática una sociedad donde ninguna persona es tan pobre que tiene que venderse a otra, ni ninguna persona es tan rica que puede comprar a otra. Por este criterio pienso que nuestras sociedades no son democráticas. Lo que decimos es que, con gran lucidez analítica, debemos pensar que la democracia hoy es parte tanto de nuestro problema, como de nuestra solución. En cuanto la globalización neoliberal es parte de nuestro problema, hay que criticarla y denunciarla. En cuanto la globalización alternativa es parte de nuestra solución. En la primera parte de esta ponencia, voy a dedicarme a la democracia como problema. En la segunda voy a dedicarme a la democracia como solución.

Mi tesis central es esta: no hay una sino varias concepciones de democracia, lo que me parece más intrigante es que los últimos 20 años perdemos una serie de concepciones de democracia que existían, las democracias desarrollistas, las democracias populares de los países del este, las democracias liberales representativas. Hoy en día parece que hay simplemente un concepto de democracia: la democracia liberal representativa, es decir, hemos perdido no sólo biodiversidad sino también demodiversidad, y mi lucha aquí es para recuperar y preservar la demodiversidad. Por eso les propongo una serie de procesos analíticos que nos permitan eso, no lo hago teóricamente apenas, lo hago basado en las experiencias concretas de pueblo y comunidades en diferentes partes del mundo que están reinventando la democracia, una democracia de alta intensidad, a través de iniciativas populares, de presupuestos participativos en tantas ciudades brasileras, de la planeación participativa de algunos estados de India, de las formas de democracia de África del Sur o de Mozambique, de las comunidades de paz como la maravillosa comunidad de paz de esta tierra tan masacrada que es San José de Apartadó. Aquí tenemos una energía democrática muy fuerte, la responsabilidad de científicos y de líderes de los movimientos sociales es mirar toda esta energía.



Entonces, ¿dónde están los problemas de la democracia representativa?. El primer problema es que la democracia representativa liberal surge con el capitalismo y se basa en la idea de dos mercados: el mercado económico, donde se cambian valores que tienen precio; y hay un mercado político de las ideas e ideologías, donde se cambian valores que no tienen precio económico, y la democracia es de alguna manera esta tensión entre el mercado económico y el político, en el económico los empresarios luchan por controlar los trabajadores como ciudadanos y como consumidores; en el mercado político, es el control de la vida ciudadana por las ideas.

Por eso, esta idea de mercado económico es muy importante porque hay una segunda idea: que los ciudadanos en la democracia representativa no hacen decisiones políticas, sino que eligen los decisores políticos, el voto tiene esta característica ambigua y muy intrigante, que es un acto de participación política que significa una renuncia a la participación política y por eso hay que analizarlo muy bien.

En tercer lugar, esta democracia es una razón política formal, de procedimientos, lo que no es grave en sociedades donde todos tienen asegurado su supervivencia, su seguridad, pero como vamos a ver, ese no es el caso de la gran mayoría de las poblaciones mundiales. Entonces este problema de la democracia representativa tiene estas tres características, y vamos a ver por qué son problemáticas, y tengo una más: que es monocultural, es decir, no acepta criterios multiculturales de democracia, no acepta que las autoridades tradicionales de África o las comunidades indígenas de Latinoamérica puedan crear formas alternativas de democracia, y eso también es problemático.

Los problemas son estos: por un lado, es una razón formal, es una idea de procedimiento, de reglas de la democracia que, como decía, no garantiza las condiciones de libertad para ejercer el juego democrático. O sea, que la supervivencia no está garantizada. Si la seguridad de vida no está garantizada, si no hay acceso a la información, para qué la libertad de votar, para qué la democracia representativa. Un gran filósofo que vive en Costa Rica decía: una persona amenazada de muerte deja de ser libre independiente del contexto social en el cual viva. Entonces, tenemos que luchar por una política matricial, una política central en la vida: no hay una política progresista democrática que no sea centrada en el primado de la vida, es decir, que permita reproducir y desarrollar la vida humana en comunidad. Los criterios formales de democracia no hablan de estas cosas y por eso es demasiado problemático.

Por otro lado este proceso, estas formas de democracia tiene un problema grave, y es que, como decía tiene estos dos mercados, el económico y el político, que son independientes, uno trata de valores comerciales y otro de valores ideológicos. Lo

que pasó en los años 80 hasta ahora es que el mercado económico empezó a contaminar el mercado político, el mercado político hoy en día es cada vez más económico, las ideologías desaparecieron, los votos y las posiciones políticas de los partidos tienen precio, que es la corrupción y a veces es legal, como en el caso de los Estados Unidos. Entonces la democracia representativa se ha mostrado extremadamente vulnerable, a la fuerza de los grandes poderes económicos, que es el resultado del proceso que ha creado la contaminación entre el mercado económico y el político, que fueron las privatizaciones de los servicios públicos, las leyes de financiación de los partidos, la mediatización de la política. Todo esto, de hecho, ha creado un poder enorme a grandes actores económicos y sociales, que de alguna manera ejercen funciones políticas privadas. No estamos hoy en día como en un Estado colonial, en donde el Estado no gobernaba las comunidades sino que dejaba que los caciques locales gobernaban. De alguna manera, hoy en día tenemos un sistema que promete ser Estado cuando privatiza el agua porque la compañía privada que va a controlar el agua tiene un poder político sobre los ciudadanos, un poder de la sobrevivencia de los ciudadanos y esto es un asunto político, pero la compañía no es política sino económica. Entonces tenemos aquí un gobierno indirecto en que grupos económicos ejercen poder político en nombre del Estado. El Estado dice que los regula, pero el Estado es regente de esos intereses, y por eso, a la vez de regular, es regulado por ellos. En esta medida pasan dos cosas: primero, muchas de las importantes decisiones que afectan a los ciudadanos no pasan por el Parlamento, no pasan por los partidos, sino que pasan por otras acciones de estos actores directos a través de las instituciones del Estado. Por otro lado, controlan las decisiones de los partidos políticos siempre que pueden. Por eso, en esta medida tenemos un sistema que está en una crisis tremenda, que a mi juicio difícilmente podremos resolver de esta forma. Y esta vulnerabilidad a los intereses económicos ha creado varias cosas, una de ellas, lo que estoy diciendo de las poblaciones desechables, los no ciudadanos, los desplazados, la gente que no existe, que no está en el censo porque no tienen una dirección postal. Hoy hay muchas muertes civiles en los pueblos democráticos, y esto es lo más grave que podemos imaginar.

Por otro lado, se elimina la participación ciudadana porque es una democracia tutelada, restringida, que siente en la participación ciudadana una amenaza cuando no es posible. Y siempre que es posible, destruye las condiciones mismas de participación. Entonces, hay aquí también una crisis institucional que nosotros conocemos con dos patologías: la representación, en que los representados nos sentimos muy distantes de nuestros representantes; y la patología de la participación, no votamos, hay abstención que es galopante en todos los países. Por eso, esta crisis

tiene otra dimensión que es importante y es que los partidos, como podremos ver adelante, que tenían una función integrativa de las poblaciones se transformaron hoy en día en sistemas de reclutamiento de élites para distribuir recursos y violan sistemáticamente sus promesas electorales invocando imperativos globales. Tenemos un caso dramático en este momento en nuestro continente, que espero sea transitorio, y es que nuestro querido PT en Brasil en este momento no sólo parece que no está cumpliendo sus promesas electorales sino que está haciendo exactamente lo contrario de lo que decía en su programa electoral. ¿Por cuánto tiempo esto va a pasar? No sabemos, pero lo importante es que esta democracia representativa dejada sola no ha dejado de garantizar los presupuesto de la participación de los ciudadanos, y por eso cuando los partidos violan sus promesas no hay nada por hacer. Lo intrigante es que esta democracia, con estos problemas, es exactamente la democracia que la globalización neoliberal está exportando para todo el mundo. Es una caricatura de la misma democracia liberal que existía en Europa y en el mismo Estados Unidos, y esta caricatura que se está imponiendo, una democracia que antes se decía que tenía condiciones, que era necesario esto para que un país fuera democrático, hoy no hay condiciones, y la misma forma se va a imponer en todos los países. Entro a la segunda parte de mi ponencia: Esta democracia es nuestro problema, esta de la que hable hasta ahora.

Vamos a hablar un poco ahora de la democracia como solución; vamos a intentar de ver dónde podemos buscar en la democracia una solución a nuestros problemas. Voy a empezar por algunas tesis, algunas conocidas, otras nuevas y después me voy a dedicar a tres, cuatro problemas grandes:

- la relación entre democracia participativa y democracia representativa;
- la relación entre estado y movimientos sociales;
- la relación entre partidos, movimientos sociales y asociaciones y
- la relación entre movimientos y movimientos.

Esto es una tarea larga. Yo voy a intentar ser breve.

La primera tesis la conocen y es que tenemos que luchar por la demo diversidad.

La segunda es que hay que desarrollar criterios trans-culturales de democracia. No hay democracia: hay procesos de democratización y hay principios alternativos, culturales, que permiten a los campesinos, a las comunidades negras, a las comunidades indígenas, tener la autoestima de ser los productores de modelos democráticos incluyentes.

La tercera tesis es que las democracias deben ser jerarquizadas según su intensidad: hay democracias de baja intensidad y democracias de alta intensidad. ¿Cómo se define el criterio? y ¿qué es la democracia para nosotros?

La democracia para nosotros es una cosa muy sencilla: es todo el proceso de transformación de relaciones de poder en relaciones de autoridad compartida. Y esto no sólo en el espacio público; también en la familia, en la calle, en la escuela, en la fábrica. Esta es nuestra idea. La democracia de alta intensidad es la democracia que sustituye relaciones de poder por más relaciones de autoridades compartidas.

Cuarta idea: la democracia representativa tiende a ser una democracia de baja intensidad. ¿Por qué? porque es una isla de democracia que vive en un archipiélago de despotismos políticos y sociales. La democracia de baja intensidad nos pone dos retos: Denunciarla como tal y proponer una alternativa. Lo que tenemos que hacer es democratizar la democracia.

Quinta idea, en muchas sociedades la democracia es de bajísima intensidad, no es baja, es bajísima. Estas son las ciudades, los países, donde hay fascismo social, territorial, para-estatal; estas son las sociedades donde las democracias no tienen ninguna virtualidad redistributiva de riqueza.

Sexta idea: están emergiendo formas contra-hegemónicas de democracias de alta intensidad. Hay que conocer sus capacidades, pero también sus límites. Uno de esos límites es que estas formas existen normalmente a nivel local pero no a nivel nacional y mucho menos a nivel global, y por eso la idea de la séptima.

La séptima idea es de los límites: Es que probablemente para superar esos límites es donde podemos encontrar una complementariedad entre democracia participativa y democracia representativa para superar los límites de escala.

Octava idea: no hay democracia sin participación y no hay participación sin condiciones de participación. Esto significa dos cosas: Primero, los que tienen condiciones de participar como nosotros acá, tenemos una responsabilidad: la de representar solidariamente todos los que no tienen condiciones: todos los no ciudadanos, los que viven la sociedad incivil, los desplazados, las poblaciones desechables, los exiliados, los refugiados, los inmigrantes sin documentos ilegales en Europa. Segunda idea de la participación, es que los procedimientos de nuestra participación, tienen que ser vistos desde la perspectiva de las víctimas del sufrimiento humano causado por el capitalismo neoliberal. Las víctimas intencionales o no intencionales, son los efectos de las leyes que domino la globalización neoliberal.

Idea novena: Para desarrollar la democracia, tenemos que articular democracia local con nacional y global; nuestra tarea es re-fundar las Naciones Unidas, como

decía Pedro Santana. Unas Naciones Unidas de los pueblos, de los movimientos y de las organizaciones y no solamente del Estado. Y ¿por qué? porque el fascismo social que se nota en las sociedades nacionales, se nota ahora en la sociedad internacional; porque un Estado demasiado fuerte llega a tener derecho de veto, sobre todos los Estados frágiles y todos los Estados son frágiles o débiles. Ustedes mismos han visto como los países de la Unión Europea han sido débiles en la gestión de la guerra contra Irak. Son débiles en el Medio Oriente donde los Estados Unidos hacen la guerra y los países europeos pagan la cuenta de la reconstrucción de las casas. Esto es también la forma de fascismo internacional en la que estamos.

Y por eso es muy importante, esta es la décima tesis: luchar contra la perversión de la democracia. Porque es que la democracia funciona como forma de soberanía popular, nacional, pero ahora mismo está siendo ejercida para destruir la soberanía popular y la soberanía nacional. Entonces con estas ideas, pienso yo, vamos a poder radicalizar la democracia. No me puedo extender demasiado sobre las ideas porque me parece que ya son claras para nosotros.

Hay sin embargo una idea que no me gustaría olvidar aquí, sobre todo acá: de que nosotros somos los movimientos de las organizaciones sociales, que vamos a tener y ustedes también, un papel muy importante: el de fortalecer las democracias de alta intensidad. Pero no lo podemos hacer sin condiciones, o sea, no lo podemos hacer si nuestras organizaciones no son democráticas ellas mismas. La democracia se hace con demócratas y los movimientos y las asociaciones deben tener sistemas democráticos internos fuertes.

Por otro lado los movimientos y asociaciones del sur dependen hoy de la financiación de los movimientos y las asociaciones del norte. Es importante que el apoyo financiero no se transforme en una sumisión antidemocrática. En tercer lugar hay (pacerías) relaciones de colaboración con el Estado como vamos a ver. Es importante que estas relaciones sean transparentes, democráticamente construidas.

Finalmente no hay democracia sin una democracia de conocimientos, de saberes. Y esos saberes son varios, son distintos, son los de los pueblos, de los hombres, de las mujeres. Conocimientos prácticos, fácticos, no son técnicos, no son científicos. Una idea central en esta tesis es que no hay justicia social global sin justicia cognitiva global, o sea sin justicia entre los conocimientos, variedad entre los conocimientos. Y por eso es que hoy la educación popular es tan importante. Y por eso es que vamos a tener aquí realmente un encuentro internacional de educación popular.

Y finalmente la subjetividad. Es muy importante recordar que nosotros no queremos ser masas, queremos ser sujetos. Pero es una idea central para nosotros: no

hay sujetos privilegiados para la transformación social: sujetos son todos los que se rehúsan a ser objetos.

Y así, con estas ideas, vamos entonces a mirar un poco las relaciones entre democracia representativa y democracia participativa. Mi tesis es que en las condiciones objetivas de nuestro tiempo es posible crear una democracia de alta intensidad, combinando y articulando en una complementariedad confrontacional y creativa, la democracia representativa y la democracia participativa.

Hago unas precisiones: cuál es la distinción entre democracia participativa y democracia representativa. En la democracia representativa los ciudadanos eligen los decisores políticos, en la democracia participativa los ciudadanos deciden las decisiones políticas. Pero no se debe polarizar demasiado esta distinción.

Primero: En la democracia representativa también hay representación. El voto es una participación. Y en la democracia participativa nosotros que hemos probado las formas de presupuesto participativo -por ejemplo en las ciudades brasileras como Porto Alegre- sabemos que la democracia participativa conlleva también ideas de representación: hay delegados, como ustedes. Hay los concejales del presupuesto participativo, o sea, la democracia participativa contiene también formas de representación, y por eso no hay que polarizar demasiado.

Segundo, los partidos son en muchos países una forma importante de asociación. Pero no son la única. Hay que luchar, y nosotros como movimientos y asociaciones tenemos una responsabilidad grande para luchar por la pluralidad de los procesos de asociación, por otras formas de asociación en movimientos y asociaciones y por otras formas de participación además del voto; los referendos; las consultas populares; los consejos de políticas públicas; las conferencias de consejo; las mesas de diálogo y controversias, que las hacemos aquí y que deberíamos hacerlas en nuestras ciudades y comunidades; la gestión municipal participativa; todo esto son formas de participación que pueden crearse en complementariedad creativa, en una relación virtuosa con la democracia representativa.

Pero esta complementariedad tiene condiciones. ¿Cuáles son? Primero los partidos y el Estado tienen que tener credibilidad mínima, si no tienen credibilidad mínima para qué. Segundo los movimientos sociales y asociaciones tienen que ser autónomos, no pueden ser emanaciones de partidos por ejemplo, porque tampoco tendríamos democracia participativa, tendríamos una farsa. Otra condición: la complementariedad resulta siempre de la confrontación; nunca debemos pensar que la complementariedad va a ser pacífica. Hay siempre posibilidades de confrontación ¿por qué? por un lado porque los partidos tienen la hostilidad inicial a los movimientos

y asociaciones. Se sienten amenazados por los movimientos y las asociaciones. En segundo lugar las instituciones del Estado no les gusta ser transparentes porque esa es una lucha contra la corrupción y por eso tampoco les gusta la participación. Así, la participación de los movimientos tiene que estar en tensión con la confrontación. Claro que la colaboración con los partidos es una colaboración eventualmente, en algunos países, institucional. Pero los movimientos y asociaciones tienen que mantener viva la posibilidad de una acción directa, una acción no institucional. Y debo decirles que los momentos más creativos de la democracia, mundialmente, no sólo en estos países, y desde hace mucho tiempo, son formas extraparlamentarias, extrainstitucionales: marchas; huelgas; funerales; por ejemplo en África del Sur, la lucha contra el apartheid. Las marchas por la paz son formas densas e intensas de democracia. Entonces, hay que mantener siempre abierta la posibilidad de una acción institucional y de una acción directa pero si es imposible, tenemos muchos ejemplos: el movimiento de los Sin Tierra de Brasil, es un movimiento que se articula con el estado, que recibe muchos subsidios del estado, pero hace también invasiones de tierra. Ambas cuestiones son muy importantes para los líderes y, pienso yo, para activistas de los movimientos sociales.

Una de las ideas más peligrosa que la democracia representativa, es: que un ciudadano común, individualmente organizado, puede a lo sumo, tener conocimientos suficientes para describir un problema, pero nunca para promover una solución. Y esa es una idea que está muy enraizada en la estructura política y que parte de dos ideas: la profesionalización de la política en los partidos y la prioridad dada al conocimiento científico técnico. En Porto Alegre fue interesante observar cómo los arquitectos, y los ingenieros tenían dificultad de hablar con la gente cuando esta decía: “no, esto no puede ser así, nosotros tenemos experiencia que para contener las aguas de la lluvia necesitamos de este tipo y de este tamaño esta obra” y los ingenieros decían “pero en los manuales eso no esta”. No eran técnicos, era el conocimiento de la experiencia. Ahora bien, es necesario pasar de una tecnoburocracia a una tecnodemocracia y para eso es necesario realmente esa justicia cognitiva, esa ecología de saber, ese reconocimiento de la diversidad desde los saberes. ¿Cuáles son los objetivos de la complementariedad? El objetivo es, por encima de todo, ampliar la agenda. Si ustedes miran los talleres que tenemos aquí en este Foro y comparan con la agenda política del Congreso aquí en Colombia o en Brasil o Portugal, verán que hay una discrepancia total entre las ansiedades, las aspiraciones democráticas que están aquí para ser debatidas y lo que pasa en los Congresos.

Entonces, lo más importante es ampliar la agenda política, y esto no puede venir desde dentro del estado, porque el estado está atrapado en su propia estructura, hay que traerlo desde afuera, y ese afuera, a mi juicio, es el de la democracia participativa. Es que como la democracia representativa se ha tornado demasiado vulnerable a los intereses del mercado económico y político, cada vez más juntos y promiscuos, la democracia participativa trae otros valores de cooperación, de solidaridad. No es de filantropía, es de solidaridad ciudadana. Es esto a lo que Rousseau llamaba “la obligación política horizontal de ciudadano a ciudadano”. Hay dos obligaciones políticas, una entre el Estado y el ciudadano y una horizontal entre los ciudadanos. Esto es importante como objetivo, exactamente, en la complementariedad. Y nosotros en la democracia participativa podemos tener otro objetivo: es que en la democracia participativa los movimientos han sabido muy bien luchar contra actores privados, por ejemplo, los sindicatos, el movimiento obrero, han luchado contra actores privados cuando se privatiza el agua, cuando se privatiza la electricidad, los servicios fundamentales y básicos. Cómo vamos a luchar contra violaciones de derechos humanos que no compromete al estado pero sí a actores económicos. Yo pienso que la democracia participativa puede ser muy útil en este sentido para crear un rol social alternativo que puede incluir toda la diversidad de las víctimas de la globalización neoliberal.

Unos momentos más para referirme a las relaciones con el estado, con los partidos y entre los movimientos. Sobre el estado hay un debate en el Foro Social Mundial: hay quienes piensan que el estado es obsoleto, que el estado, con la globalización neoliberal ha perdido interés o está transnacionalizado, obedece a los imperativos neoliberales y nosotros no podemos, de ninguna manera cooperar con ese Estado. El Estado es un enemigo o es irrelevante. Pero hay otros que piensan lo contrario y curiosamente van de continente a continente (es muy importante ver la diferencia de los movimientos sociales de Latinoamérica con los de Asia o África, por ejemplo).

Son realidades distintas. Hay quienes dicen que no sostienen que el Estado haya cambiado en los últimos veinte años, pero sigue habiendo una relación social contradictoria. Es un campo de lucha, no hay que abandonarlo, hay que luchar. Son los que tienen una actitud pragmática. Yo pienso que, hoy en día, esa es la actitud. Hay que ser pragmático en el sentido de que el Estado puede ser potencialmente un enemigo o potencialmente un aliado. Hemos visto, por ejemplo, la lucha por la biodiversidad en Colombia y Brasil. Hay momentos en que el Estado ha sido un aliado y después ha sido un enemigo. Otras veces hemos visto casos como, por ejemplo, la lucha de los Uwas en la Sierra Nevada del Cocuy, la lucha por el petróleo



en su tierra sagrada. Una parte del Estado, la Corte Constitucional, parece ser amiga, mientras que el Consejo de Estado aparece como enemigo. Estas contradicciones dentro del Estado debe ser manejada con sofisticación y lucidez. Por eso es importante mantener una actitud pragmática para que tengamos claro las razones y condiciones de colaboración entre las instituciones y el Estado. Porque hay situaciones en las que esa colaboración es posible. En el Foro Social Mundial, hoy en día se reconoce que hemos pasado a la construcción de la alternativa que llamamos una globalización solidaria. Ahora hay que entrar a la construcción de agendas alternativas y, para eso, tenemos que tener otras armas políticas. Y como digo, la confrontación con el Estado, la autonomía frente al Estado no impide la posibilidad de colaboraciones puntuales. El movimiento de Los Sin Tierra es un ejemplo. Las complejidades modernas permiten exactamente que si definimos muy bien los objetivos, los límites de la colaboración, ésta puede ser algo que, de alguna manera, va a contrarrestar la captura de las instituciones del Estado por parte de actores económicos muy poderosos.

Por eso, yo lo he dicho muchas veces, el Estado es el novísimo movimiento social para nosotros. Hay que luchar por dentro y por fuera, porque es la única manera de evitar que haya una captura total de las instituciones. Por eso necesitamos un pluralismo democrático radical que pueda asumir varias formas, resistir contra la privatización de los servicios públicos, o encontrar alianzas para que si están privatizados, haya una regulación efectiva. Por ejemplo en Inglaterra, hoy día, la lucha más interesante es entre los sindicatos y los consumidores de servicios públicos. Lo sindicatos se aliaron con los consumidores para exigir el cumplimiento de las normas de regulación de los servicios privatizados. Son formas novedosas que deberemos atender. Y una idea general para ustedes como delegados y líderes de movimientos sociales: hay que estudiar, muy claramente, en esta cooperación con el estado, en estas colaboraciones puntuales, la estructura de oportunidades políticas.

No tengo tiempo para detallarlo, pero las ideas centrales son estas: que un sistema político tiene más aperturas o cierres, puede haber más o menos conflictos internos entre las élites. Las élites y las instituciones pueden estar, más o menos propensas a la violencia. Puede haber, más o menos, posibilidad de alianzas entre los movimientos. En cuanto a los partidos y los movimientos, hay una situación curiosa dentro del Foro Social Mundial: hay, de alguna manera, dos fundamentalismos. Hay fundamentalismos de partidos, por ejemplo, que piensan que la representación electoral coincide con el monopolio de la organización política. O sea, los movimientos y las asociaciones no tienen legitimidad. Y por eso toman una de tres actitudes frente a movimientos y asociaciones: los ignoran, los hostilizan o los manipulan. De la

parte de los movimientos sociales también proviene un fundamentalismo antipartido, la idea de que cualquier colaboración y aproximación con los partidos, significa cooptación. Muchos tienen razones para hablar de eso, pero debemos imaginar también que las situaciones son diversas de país a país. En algunos partidos que son el resultado de movimientos, el Partido de los Verdes en Alemania es el resultado del movimiento de los Verdes; el Partido de los Trabajadores en Brasil es el resultado de los movimientos sociales y obreros. Entonces las situaciones son distintas. Pienso que las condiciones son objetivas para alguna cooperación quizás puntual y táctica, pero importante. Los partidos enfrentan una crisis de credibilidad, precisamente porque están perdiendo el control sobre la agenda política. La globalización neoliberal les impone y fuerza a los partidos a incumplir siempre todos los programas electorales. Por eso pienso que entre los partidos y los movimientos es posible alguna cooperación, en algunos países, en algunas condiciones, bajo cuatro ideas: Primero, el reconocimiento de las diferencias organizativas y culturales entre partidos y movimientos; segundo, respeto recíproco por la autonomía; tercero, identificación clara de los objetivos de la colaboración; cuarto, apertura a transformaciones recíprocas como resultado de la colaboración. No tengo tiempo de detallarlas, pero lo importante es ver que si realmente seguimos en esta posibilidad de complementariedad vamos a ver una cosa muy importante y esa es la idea central que quería decir aquí: en la democracia representativa, representar no significa sustituir. Representar significa autorizar, exigir rendición de cuentas; a través del voto autorizo a que alguien me represente, pero después exijo rendición de cuentas. ¿Cuál es el problema de la democracia representativa? Que cuando mucho funciona la autorización, pero no funciona la rendición de cuentas. La única posibilidad que tenemos de exigir la rendición de cuentas es en la próxima vez de la autorización, es decir, en las siguientes elecciones. La democracia participativa puede ser un aporte importante para que la exigencia de rendición de cuentas pueda exigirse de los partidos. Pero esto es siempre dialéctico y obligará a los movimientos y las organizaciones a una cosa recíproca: también hay autorización y rendición de cuentas, y algunos de nuestros movimientos y organizaciones, hay que reconocerlo, a veces no están en mejor situación que los partidos.

Finalmente, en cuanto a las relaciones entre los movimientos, nosotros creamos la idea de una globalización y una democracia alternativa. Es curioso, porque esta idea empezó como una utopía, pensando en que “otro mundo es posible”, pero ¿qué mundo? El problema es que luchamos contra una utopía conservadora que dice una cosa muy clara que es herencia de la modernidad occidental, y es que si radicalizamos el presente no hay utopías. Es la idea conservadora de que hay hambre y exclusión social en el mundo no como resultado de la aplicación de las leyes del mercado, sino que son el resultado de que las leyes del mercado no hayan sido aplicadas radicalmente. Es una utopía conservadora porque radicaliza el presente. Y nosotros hemos creado

## **SOBRE EL AUTOR**

***BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS***, de nacionalidad portuguesa, es Doctor en Sociología del Derecho por la Universidad de Yale. Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra y Profesor Visitante de prestigiosas universidades extranjeras. Es igualmente Director del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra.

Participó como conferencista en las tres reuniones del Foro Social Mundial y es uno de los principales impulsores de una globalización contra-hegemónica y una democracia alternativa. Entre sus distinciones están el Premio de Ensaio Pen del Club Português (1994), el Premio Gulbenkian de Ciencia (1996), el Premio Bordalo de la Prensa Sciences (1997) y el Premio Jabuti (Brasil) - Área de los seres humanos y de la educación (2001).

Ha publicado estudios en temas sobre globalización, sociología del derecho, epistemología, democracia y derechos humanos. Sus trabajos se encuentran traducidos al español, inglés, italiano, francés y alemán.

*Corte Nacional Electoral*



*Corte Nacional Electoral*

