

Debates y fundamentos en torno a la crisis de representación y la participación ciudadana¹

Sergio De Piero*

*La relación estado – ciudadano es,
dígase lo que se quiera, incluso en el estado democrático,
una relación entre superior e inferior, del tipo mandato – obediencia.*

Norberto Bobbio
Estudios de Historia de la Filosofía

I. Introducción

Representación política y participación ciudadana ha sido un par ordenado que se desarrolló en la tensión entre consenso y conflicto a lo largo del último siglo. En lo que hace a la administración pública se comprende a partir de los actores, los objetivos y las políticas sobre las que se busca incidir. Hemos trabajado hasta aquí una parte importante de los debates que constituyeron los ejes de las discusiones políticas de la modernidad; nos hemos referido a los fundamentos del orden político moderno y del lugar otorgado a los ciudadanos en él; también se hizo un recorrido sobre la conformación del Estado, de los modelos predominantes en el último siglo y del modo en que se estructuró la administración pública (incluyendo la redefinición de las políticas públicas) y en particular hemos presentado el debate actual sobre la orientación del Estado y el tipo de relación planteada con la sociedad. Es decir, nos hemos ocupado del Estado, de la institución que convocó a los espacios de participación. Pero también planteamos, a partir de esa preocupación, el porqué del espacio otorgado a los ciudadanos en la administración de lo público.

En este capítulo, recogiendo las experiencias analizadas en el capítulo II, profundizaremos en las cuestiones que hacen a la representación y la participación ciudadana. En primer lugar nos referiremos brevemente a las principales tendencias, tanto desde la teoría como desde la práctica, que acompañaron los procesos políticos hasta la crisis de los años '80; luego profundizaremos algunos elementos que hacen a la transformación que sufre la representación en el período posterior. ¿Por qué este recorrido? Leemos en programas de políticas sociales, en *papers* o artículos sobre reforma del Estado, lo imperioso, necesario y útil que es abrir la administración pública a la participación de los ciudadanos o de los “beneficiarios”, bajo argumentaciones no pocas veces cargadas de supuestos. Estos además vienen acompañados de una visión que se autoafirma

¹ El presente texto es parte de un trabajo de tesis de doctorado en elaboración. Se ruega no citar fuera del ámbito de la materia. (Nota del autor).

* Politólogo UBA/FLACSO

fundacional respecto a la participación ciudadana, vinculada a las políticas públicas y en última instancia al Estado, pero omitiendo el derrotero de las formas que asumió la representación y la participación. Es por ello que presentamos la necesidad de plantear algunos antecedentes, tanto de debates como de acciones, que den cuenta de las propuestas actuales, sea tanto en términos de continuidades como de rupturas. Con el objetivo último de ampliar la discusión, escapando al reduccionismo de concebir la participación como una mera herramienta para reducir costos o para optimizar la eficiencia de las políticas. Finalmente, retomaremos el debate sobre la crisis de representación y su impacto, y las posibles lecturas en torno de nuestras preocupaciones.

II. Las variantes democráticas: los modos de la representación

Desde sus orígenes, democracia y participación ciudadana constituyeron pares ordenados de modo tal que la segunda era una condición para la construcción de la primera. Desde luego la idea de participación ha ido variando a lo largo de los años, y en cada período se asiste a diferentes visiones de la misma. En cuanto al sistema de gobierno, el siglo XX se constituyó como *el siglo* de la democracia, tanto por su legitimación como por el alcance que logra, hacia fin de siglo con la llamada “tercera ola” al imponerse como modelo en numerosos países del globo.

En el sentido sustantivo y político del concepto, la participación ciudadana nace o se redefine con las democracias modernas.² En efecto, el surgimiento de éstas es producto, entre otras causas, de la demanda de los nuevos sectores sociales que comienzan a cobrar un rol destacado en la vida pública: los nobles como parte de esa transición y luego los burgueses, los obreros y la sociedad de masas en general, cubren el espectro de los sectores sociales que fueron demandando desde la Revolución Francesa, el reconocimiento de su identidad y ciudadanía que produjo de allí la conformación de instituciones políticas que convirtieran sus demandas en derechos. Con el fin del siglo XX, las demandas de una ciudadanía activa provienen de nuevos grupos sociales como las mujeres, o de minorías como los indígenas, los variados espacios en torno de la temática de género, las personas con discapacidad, diversos grupos culturales, que asientan la construcción de su ciudadanía a partir de la pertenencia a estos sectores, y no arriban a ella desde colectivos más amplios como sucedió en el inicio del siglo XX.

La participación tiene en este sentido una doble acepción, o una concepción inicial y otra complementaria: formar parte de la sociedad y tener la posibilidad de incidir en la orientación y el gobierno de ella. En ambos casos el objetivo es desde luego la sociedad, sólo que en el primero ese formar parte no implica una relación política como lo entiende la modernidad, sino que incluso

² Sobre este aspecto ver el debate planteado por Sani; 1997

podemos encontrar su expresión en la democracia antigua³. En cambio la participación bajo la intención de tomar parte de las decisiones que hacen a la vida de la sociedad tanto en el plano social como político pertenecen claramente a la formación y desarrollo de la democracia moderna (Touraine, 1995).

Por ello, la participación es tomada, en particular desde mediados del siglo XX, como la medida para el desarrollo y consolidación de las democracias, y como condición necesaria para la perdurabilidad de éstas. Desde luego, la cuestión sobre el asunto nunca fue lineal, y menos aun cuando se trataba de dilucidar qué se interpretaba por participación. Los que pugnaban por mayor participación acusaban a la democracia vigente de formalista, mientras que quienes detentaban el poder acusaban a los primeros de subversivos, desestabilizadores o como una amenaza al orden. Las fundamentaciones para sostener una democracia de elite en el siglo XIX y parte del XX, tuvieron que ver con estos argumentos, y en particular con aquel que veía en las masas el peligro oculto de la anarquía o la tiranía, debido a la falta de instrucción de estas y su sencilla manipulación.

Las democracias⁴ que abren el siglo XX se presentan bajo el formato de la política controlada por las elites, pero en un claro proceso de crisis, empujado primero por los sectores medios y luego por la ampliación que provoca la misma sociedad de masas, las cuales pugnan por mayor espacio en la vida política de la nación. La consecuencia inmediata será el derrumbe del modelo elitista del siglo XIX, de la política de los notables donde el republicanismo de las instituciones podía convivir “pacíficamente”⁵ con una participación política restringida a un pequeño sector de la ciudadanía. Las bases de esta democracia serán las que se pondrán en cuestión durante las primeras décadas del siglo. Como sabemos, las argumentaciones contrarias a ella fueron sumamente variadas y muestran un arco que va desde el socialismo al fascismo, es decir consideraciones ideológicas que ponían en cuestión elementos y respuestas suficientemente diversas, algunas de las cuales negaban la democracia representativa o el sistema de partidos; en cualquier caso, sin embargo, significaban una posible respuesta a ese sistema político, impermeable a la acción de las masas.

Así como los burgueses en la agonía de la Edad Media exigían la igualdad ante la ley de todos los habitantes, bregando por lo que luego se convertirían en derechos civiles, desde la segunda mitad del siglo XIX las grandes mayorías marginadas de los cambios que implicaba la modernidad en la vida política y social, junto a las conquistas que suponía el legado de la Revolución Francesa, comenzaban a cristalizar el conflicto por la igualdad, no sólo en el plano normativo, anulando las

³ En un sentido también se formaba parte de las sociedades estamentales.

⁴ Decimos democracias, en plural, ya que si bien en rasgos generales se trata de la misma democracia liberal moderna, las características propias de cada uno de los procesos históricos nacionales, le imprimen énfasis particulares.

⁵ Pacíficamente en cuanto a la justificación. El caso argentino se expresó en numerosos hechos violentos promovidos tantos desde el plano sindical por las corrientes anarquistas, como por la faz insurreccional del radicalismo en 1890 y 1905, particularmente.

prerrogativas, sino ya en abierta disputa con los liberales que, una vez en el poder, habían “renunciado” a la universalización de los derechos (Heller, 1969). Es decir, no solo era una lucha por factores jurídico–institucionales sino también, y especialmente, estructurales: el conflicto clasista planteado en las sociedades capitalistas, el cual alcanzaría su mayor expresión política en la Revolución Rusa. Por ello, la participación política masiva, cuando comienza a demandarse desde el periodo señalado, no es meramente una lucha por un orden institucional republicano, sino que afecta la base de desigualdad social sobre el que está construido. El impacto que la acción de las masas en la lucha por la igualdad generó en el conjunto de la sociedad y, por tanto, también en el sistema político, fue recuperado claramente por Thomas Mumphrey Marshall al expresar que “la eliminación de las clases sigue siendo el objetivo de los derechos sociales, pero ha adquirido un nuevo significado (...) ha asumido el aspecto de una acción modificadora de todo modelo de desigualdad social” (Marshall, 1950: 53). El contexto en el que escribe el autor británico está sin duda enmarcado en la lógica de la Gran Transformación, en los términos de Karl Polanyi, y por lo tanto en una perspectiva que anunciaba cambios radicales para las sociedades en términos generales y para el capitalismo en particular. Sucintamente, así se expresa la participación de la sociedad de masas.

a. El modelo elitista

Sin embargo la ruptura no fue tan inmediata. Estas cuestiones convivían con el sistema político elitista. Por ello, cabe la pregunta sobre cuál era la expectativa de apertura a la participación en esas circunstancias. Iniciado ya el siglo XX, en el sistema político permaneció el impulso de años previos de parte de varios teóricos que sostuvieron que la democracia no debía incitar a la participación pues, en este aliento, estaba el riesgo de que el incipiente Estado nacional no lograra consolidarse y la lógica separatista se impusiera sobre la centralización estatal. En Argentina, por caso, lo que se discutía no era la necesidad de formar una democracia (término que ni siquiera es mencionado en la constitución de 1853, ni en sus reformas hasta 1994) sino la necesidad de formar un Estado nacional capaz de someter a los poderes provinciales con sus caudillos, lo que se traducía en reconocer la aduana nacional, la formación de un único ejército y el poder centralizado en Buenos Aires.

Estaba presente, además, la desconfianza a la acción de las masas sobre la política, que todavía eran percibidas como irracionales en su acción y por lo tanto no del todo aptas para la vida ciudadana, para tomar decisiones en ella. Los nombres de Wilfredo Pareto, Gaetano Mosca, Robert Michels o Joseph Schumpeter forman parte de este ejército que, desde puntos de vista algo divergentes, descreían de la participación ciudadana como una potencialidad para generar un círculo

virtuoso en favor del sistema; a este modelo se lo ha denominado democracia pluralista elitista de equilibrio (Macpherson, 1991) o dirigencial (Alford y Friedland, 1985). Acorde con las tendencias del debate político que se inicia en al entreguerras, lo que Macpherson denomina el modelo N° 3, se caracteriza principalmente por su elitismo. Así Schumpeter borra la pretensión de que la democracia pueda encarnar el principio de la voluntad general concebida por Rousseau, en el sentido que ya no es esperable que la democracia constituya un sistema normativo en favor de la representación de los intereses de los ciudadanos y que propenda a una sociedad más justa, pues parte de un presupuesto falso ya que “subsiste todavía la necesidad práctica de atribuir a la voluntad del individuo una independencia y calidad racional que son completamente irreales” (Schumpeter, 1996: 325). Como comenta el mismo C.B. Macpherson, el modelo necesita de una sostenida apatía por parte de los ciudadanos hacia los asuntos políticos para poder sostenerse.

Por ello, este retorno al realismo político (realismo que había abandonado el espíritu heredado de la Revolución Francesa) necesariamente margina el concepto de participación prácticamente a la opacidad. Ésta queda reducida al acto electoral como factor para evitar la tiranía, pero entre elección y elección, la participación del ciudadano no tiene el menor sentido ya que los líderes, la elite se encarga de resolver la administración de la esfera pública: “Las funciones de las instituciones democráticas tendientes a proporcionar participación y beneficios son por lo tanto secundarias con respecto a su misión de mantener un control estable de élite, sobre el Estado y la sociedad” (Alford y Friedland, 1985: 224). Partiendo de autores como Eric Nordlinger o Daniel Bell, puede afirmarse que, para el modelo dirigencial, la toma de decisiones pierde eficacia si se abre el juego a la participación, lo que puede derivar en un estancamiento del desarrollo político y económico.

Por otra parte, esto implica que la sociedad no es asumida, o compuesta por, actores colectivos diversos. Allí pueden hallarse dos posturas: aquellos que, aún reconociendo la existencia de grupos sociales (básicamente los obreros y los patronos), no creen posible las acciones colectivas de éstos, sino que los consideran sólo como individuos racionales que eligen una entre las ofertas más convenientes a sus intereses.

Una segunda postura reconoce, sin embargo, la existencia de sectores que persiguen intereses en forma colectiva: los obreros y los empresarios. Su participación podía expresarse a través del modelo corporativo que, en contraposición a las perspectivas pluralistas y elitistas, establecen representaciones jerárquicas, no competitivas, convalidadas por el Estado, compulsivas y con el monopolio de la representación (ver Alford y Friedland, 1985: 209). La participación colectiva, expresada de este modo, alejaba el fantasma del conflicto fruto del disenso y, a su vez, el intento de incidir sobre la acción del Estado por parte de los individuos o de grupos minoritarios.

Los mismos autores que venimos mencionando afirman que los principios del elitismo o modelo dirigencial, se han ido lentamente estableciendo en las democracias occidentales, a partir de los procesos de burocratización. Para los defensores del modelo, que no es el caso de los autores, todas las instituciones de gobierno, como ya lo había afirmado Weber, son atravesadas y definidas por la burocratización. Es tal el grado de penetración de este modo de organización que, aún cuando se pretende abrir la participación a la ciudadanía, esta tiende al fracaso. En el análisis de un caso, Alford y Friedland describen:⁶

“La maquinaria de la participación ciudadana en sus diversas formas (...) daba lugar a muchas reuniones y actividades, pero generaba muy poco poder en el sentido de capacidad para controlar recursos y resultados. Los grupos de consumidores fueron absorbidos por los procesos de negociación de obtención de representación, de lucha entre ellos por migajas de participación de la mesa principal. La energía de los activistas se fue quemando, con muy pocos beneficios tangibles para la población comunitaria.” (Alford y Friedland, 1985: 230).

Ello nos estaría indicando que la lógica de la democracia conducida por el elitismo, no corresponde solo a una etapa (la que va desde la organización de los Estados nacionales en la segunda mitad del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, donde los partidos y el sistema político se define como tal) sino que su estilo se afianzó a tal punto que, aún en la implementación de mecanismos de participación, el peso decisivo de las elites y la burocratización del sistema impiden su desarrollo y dificultan la incidencia de los ciudadanos y de los grupos de las minorías con escasos recursos.

b. Los postulados del modelo pluralista

Ahora bien, el escenario que deja la finalización de la 2° Guerra Mundial está notoriamente marcado por la necesidad de presentar canales de participación política de manera estable, y la misma sociedad, con el transcurso de los años, comienza a generar movimientos de participación como no se habían conocido hasta ese momento. Por ello la propensión a demandar (desde la sociedad civil) o a alentar (desde la sociedad política) la participación es más bien un fenómeno nuevo y propio del siglo XX, una vez ya consolidados los Estados nacionales. De esta situación se harán eco tanto el liberalismo y el socialismo como los movimientos nacional populares de América Latina.

⁶ El estudio fue sobre una iniciativa de participación comunitaria en un centro de salud en New York. El estudio se realizó en 1975.

El modelo pluralista se presentará como el vector para las democracias de Occidente⁷. En efecto, el ascenso de la hegemonía norteamericana imponía también al mundo la respuesta política “correcta” a la traumática experiencia fascista. Sus principios fundamentales sostienen:

“El Estado democrático, en la perspectiva pluralista, es influido por formas múltiples de participación política ciudadana dentro de los límites de un consenso sobre los límites de la acción estatal. La opinión pública y el voto son explícitamente modos de influencia individual. Los movimientos sociales, los grupos de interés y los partidos políticos agregan las preferencias y valores individuales en demandas políticas que son presentadas a los organismos de gobierno (...) La participación no institucionalizada se considera una forma desviada de la participación política” (Alford y Friedland, 1985: 84).

Si el elitismo buscaba dar respuesta a la consolidación de los Estados nacionales, ahora se trataba de encontrar canales previsibles para la participación en una sociedad de masas mucho más igualitaria. Por ello, la participación para el pluralismo ya no es (no debe ser, sostienen) expresión exclusivamente de las pertenencias a partir de la posesión de recursos económicos, sino que se reconoce a la sociedad como una pluralidad donde deben respetarse y asumirse los diversos intereses, identidades y consecuentes demandas, siempre que se actúe dentro del sistema.

De este modo, la participación no será comprendida como un elemento que determina la fortaleza de las democracias; así ni poca participación significa crisis, ni mucha se traduce en un círculo positivo ya que, si el sistema político responde a las demandas de la ciudadanía, es de esperar que la participación sea baja, por ejemplo. El modelo, además, requería de condiciones: una sociedad plural en sus expresiones y una cultura política acorde a esa composición, que se internalizara en los individuos a partir de valores compartidos necesarios para una democracia. En términos generales, la cultura política es la que permite el equilibrio entre las demandas sociales y las respuestas de los gobiernos, y así “la cultura política es tratada como una variable al mismo tiempo dependiente e independiente, como la causa de la estructura y como siendo causada por ésta” (Alford y Friedland; 1985: 69; basándose en Almond y Verba, 1980).

La participación puede expresarse de múltiples maneras: el voto, la opinión pública, los partidos políticos, los movimientos sociales; pero también en formas disfuncionales o desviadas como las protestas. Hasta allí llega el pluralismo: los límites los marca la institucionalidad. Puede reconocerse un nivel de protesta espontáneo ante alguna conflictividad determinada, pero su

⁷ En nuestros días ya no se habla del modelo pluralista sino del neoinstitucionalista, que albergan importantes similitudes.

presencia permanente marca la inestabilidad del sistema político, que puede terminar en su fractura. Ante esto, el sistema político debe ser capaz de solucionar o controlar la emergencia de nuevas demandas.

Sin dudas, uno de sus mayores teóricos es Robert Dahl, quien delineó los contornos de la teoría acerca de las democracias pluralistas. El cambio fundamental respecto de la visión de Schumpeter, es que la democracia se funda sobre el individuo, sobre su voluntad y por tanto en su capacidad de razonar y optar. El distanciamiento que marca con los elitistas no lo lleva, sin embargo, a abandonar una visión realista de la democracia, a la que denominará poliarquía, es decir sistemas políticos donde un entramado de líderes tienen a cargo el gobierno, pero bajo el control de los ciudadanos no líderes. Una preocupación central del autor fue la de definir los mecanismos necesarios para el desarrollo de una democracia en la que mayorías y minorías pudiesen convivir, y eso sólo era posible mediante el establecimiento de algunas condiciones como elecciones regulares y libres, formación de asociaciones políticas, libertad para ejercer cargos, igualdad de acceso a la información para la selección de los líderes. De todos modos, los diferentes grupos pueden “hacerse escuchar” aunque:

“El control sobre las decisiones está distribuido en forma muy irregular; ni los individuos ni los grupos tienen el mismo peso político. Cuando digo que un grupo es escuchado efectivamente, me refiero a algo más que el simple hecho de que haga ruido; quiero decir que hay uno o dos funcionarios que no sólo están dispuestos a escuchar el ruido, sino que esperan tener problemas en sus funcionamiento si no calman al grupo” (Dahl, 1988: 187).

De este modo, la apertura del sistema político a las demandas ciudadanas es percibida en términos de presión o de “ruido” sobre el sistema político antes que como apertura de éste. Mientras que los elitistas conciben ese ruido como una distorsión y amenaza de inestabilidad, los pluralistas, consideran que el mismo debe ser atendido, siempre y cuando se mantenga la institucionalidad y los procedimientos previamente establecidos para su resolución.⁸

⁸ En América Latina los postulados del pluralismo son difíciles de aplicar. Los movimientos de carácter nacional popular que gobernaron en Argentina (peronismo), Brasil (varguismo) o Bolivia (el MNR de Paz Estensoro) no encajan en su descripción. Rompen lanzas sin dudas con el elitismo, ya que en todos los casos significaron fuertes procesos de democratización política y, en algunos casos, económica. Pero decididamente el pluralismo no estaba en sus cimientos. Antes que sostener una sociedad organizada en torno de grupos con algún nivel de autonomía, estos movimientos políticos tendieron a articularse sobre el eje de la categoría de pueblo, por lo general en contraposición de la de oligarquía, buscando defender una identidad en oposición a la otra, logrando que ésta fuese unificadora y dadora de sentido

c. Un nuevo escenario: el espíritu radical

Si los movimientos nacional-populares ya se separaban de la lógica pluralista, la dinámica política de la década de 1960 puso en cuestión la orientación normativa sobre la democracia. Mientras el pluralismo apunta a sistemas políticos sólidos, el paradigma radical encontró en él y en su burocratización, las causas del debilitamiento democrático. Frente a todas las prevenciones que indicaban que los sistemas políticos modernos estaban irremediabilmente subsumidos a la impronta de los liderazgos a manos de las élites y que, por lo tanto, eran tendientes a la oligarquización, desde diversas partes del globo, pero con un fuerte epicentro en el denominado Tercer Mundo, se desata una corriente de participación ampliada y de una orientación de la política marcada por la expectativa del cambio radical. Los signos para este giro pueden identificarse en los procesos de descolonización y liberación nacional iniciados en Asia y en África, emparentados directamente con el socialismo, en experiencias cruciales como las de Vietnam, Congo o Argelia. A ello, sumada la Revolución Cubana. Este nuevo escenario mundial revisa la visión sobre la política, implantándose una tendencia a percibirla como una herramienta de transformación global, antes que como un conjunto de procedimientos para asegurar el pluralismo. Immanuel Wallerstein afirma con razón que, en este período, la política es concebida en dos tiempos: el primero prevé la toma del poder; el segundo, la transformación de la sociedad (Wallerstein, 1997). Esta concepción trabaja decididamente en la transformación de los tiempos políticos y en la consagración de la participación como acción directa; esto implica el rechazo de llano a las instituciones, que eran concebidas como dispositivos tendientes a impedir las transformaciones que se concebían como inmediatas. Episodios como el Mayo Francés o el Cordobazo eran presentados como ejemplos nítidos de la llegada de una nueva época de cambios, liderados directamente por los actores revolucionarios: los obreros y los estudiantes. El sistema político, antes que garantía de progreso, era un escollo a reformular de raíz.

Los modelos precedentes (el elitismo y el pluralismo) habían surgido y se expandían en el contexto de las democracias occidentales de los países desarrollados; los movimientos revolucionarios, por el contrario, se llevaban adelante en colonias y países subdesarrollados de América Latina. Esa fuerte diferenciación en el contexto impactaba directamente en los objetivos a perseguir y en el modo de comprender la política. Ello no quita que, hacia mediados de la misma década, también los países centrales sufran el impacto de estos vientos, con el nacimiento de nuevos movimientos sociales que rechazan la sociedad del bienestar oponiéndose por ejemplo a la carrera armamentista o a la guerra de Vietnam. El ecologismo, el feminismo y las culturas alternativas son de la misma partida. De las múltiples facetas que estos emergentes implican (de carácter sociológico, psicológico, etc.) nos interesa rescatar la crisis que significó para el sistema político, y

cómo se erosionaron los canales de participación que admitían hasta ese momento las democracias occidentales de los países desarrollados. Las revoluciones de la nueva izquierda en el Tercer Mundo, no eran necesariamente convergentes con las luchas de estos movimientos de Europa y EE.UU., pero no cabe duda que marcaran un clima de época. Éste anunciaba, aun tibiamente, el fin del modelo del Welfare y la crisis de los partidos políticos que lo habían conformado luego de 1945. Entonces, la discusión política comenzaba a cambiar el vértice de apoyo y, mientras los elitistas, por un lado, buscaban argumentar la imposibilidad de la participación ampliada; al tiempo que los pluralistas, por otro lado, sostenían la necesidad de canalizarla a través de instituciones; el debate de los '60 estalla con posturas maximalistas que se expresarán en momentos o hechos revolucionarios más que en políticas de gobierno (la Primavera de Praga, el Mayo Francés, el movimiento por los derechos civiles).

Este ímpetu de la participación no sólo provino de las corrientes marxistas, sino que también diversas escuelas ampliaron su mirada con el objetivo de asegurar, amén del pluralismo, también la participación. Macpherson, define la posibilidad de generar un nuevo modelo democrático basado en la participación⁹. Este modelo, como todos, requiere de condiciones; en este caso, de dos: que los ciudadanos tomen conciencia de la importancia de su participación en un contexto de comunidad fuerte (toma de conciencia, procesos subjetivos); en segundo lugar, es condición de este modelo la reducción de la desigualdad social y económica (de tipo estructural) (Macpherson, 1991: 120 y ss.). Estas dos dimensiones conforman, antes que una construcción lineal, un círculo complejo de abrir, para marcar cuál de las dos dimensiones, si la participación política o la igualdad socioeconómica, es génesis de la otra. A pesar de la complejidad por resolver esta cuestión, el autor cree posible diseñar un modelo (en principio teórico) para generar no sólo participación sino un sistema democrático participativo.

Todos los teóricos de la participación habían puesto hasta ese momento las vallas a vencer en la oligarquización y burocratización de las estructuras políticas existentes. Desde el socialismo, y tomando como esperanza el modelo yugoslavo, se refuerza el concepto de *autogestión socialista*,¹⁰ para tomar distancia de las dictaduras de partido único en las que se había convertido la mayor parte de los socialismos realmente existentes; la autogestión implicaba necesariamente un retorno a la participación del proletariado y una disminución de la burocracia del partido en la toma de decisiones (con lo cual se podía perder la fuerza del partido como motor de políticas). Sin embargo, con el tiempo fue descubriéndose que esos no eran los únicos problemas que afectaban la participación; y que el voluntarismo radical no era la llave que abriría las puertas hacia la

⁹ El texto al que hacemos referencia fue escrito a mediados de la década de 1970.

¹⁰ Textos del período que refieren a la autogestión puede consultarse en Meister (1965).

participación ciudadana y hacia una democracia directa. La explicación era más compleja y podía construirse a partir de la aparición de nuevas tendencias en la política mundial.

III. El fin de una ilusión: la crisis de representación

Hay una ruptura clara entre los impulsos a la participación nacidos en los '60 y la actual configuración: se trata nada menos que del cambio del paradigma revolucionario por el democrático (Lechner, 1987). Este cambio en lo referente a la participación genera dos impactos: en primer lugar, hay una grieta profunda en la concepción de la política, donde la dictadura militar es un parte aguas; en segundo lugar, y como consecuencia lógica, cambia el modo de concebir la participación política, de manera que los procedimientos ocupan un lugar más destacado frente a la primacía de las reivindicaciones sustantivas de la revolución.

Justamente a mediados de los '70, se produjo un retorno o una relectura de la democracia elitista, alcanzando su punto más alto en el Informe de la Comisión Trilateral de 1975; impulsora, no casualmente, del término “governabilidad”. A partir de esta lectura, la relación participación-democracia comienza a verse de un modo crítico y no de enriquecimiento: las democracias participativas no serían, necesariamente, mejores democracias. Incluso los pluralistas, como vimos, habían llamado la atención acerca de lo que podía implicar un “exceso” de participación: era un indicador de la incapacidad del sistema político para resolver las demandas¹¹.

Situándonos en la cultura política del período, caracterizada por el protagonismo de movimientos populares, de liberación nacional o revolucionarios, el diagnóstico de la Comisión Trilateral apuntaba a observar que la acumulación de demandas sobre el sistema político y la incapacidad de éste para dar respuesta a la mayor parte de ellas, hacía necesario desalentar ese impulso movilizador y articulador de movimientos políticos y sociales, para evitar crisis sistémicas. Si la democracia continuaba expandiendo la posibilidad de demandas desde la sociedad y éstas lograban legitimarse en la agenda política, inevitablemente las democracias se tornarían ingobernables; de este modo, los gobiernos *responsables* debían asegurarse las herramientas que garantizaran la gobernabilidad. Es esta visión negativa sobre la participación y su consecuente necesidad de “reencauzarla” o directamente anularla, lo que vincula las conclusiones del informe con una democracia elitista de nuevo cuño. Se inscribe también en un momento crítico del capitalismo en términos económicos como la llamada crisis del petróleo de 1973 o la crisis fiscal del Estado.

¹¹ Esa visión implicaba una concepción en cierto modo negativa de la participación ya que la vinculaba sólo a los reclamos, a demandas y no a imaginar la participación política como una fuente de construcción indispensable en la democracia.

Desde luego, la iniciativa de la Comisión Trilateral se conjuga con un fuerte retroceso de los movimientos revolucionarios, con la imposición de gobiernos dictatoriales que los combatieron en casi toda América Latina y con el inicio de la crisis de los socialismos realmente existentes, que derivarán en colapso a fines de los '80.

En efecto, puede afirmarse que se cerraba un ciclo de participación ciudadana y de un modo de concebir la representación. Pero la crisis no afectaba sólo a la vía revolucionaria, sino que incluía a los partidos políticos, tanto en su capacidad de congregar militantes, como en la evaluación que el conjunto de la sociedad hace de ellos, es decir su imagen.

Entonces, cuando las democracias retornan a la región, desde los primeros años de la década del '80, el escenario de la participación y el perfil de los actores sociales ya no será el mismo. Distintas corrientes buscaron definir las tendencias del período de la transición (convirtiéndose ella misma en una orientación teórica). Lo que se comenzaba a percibir con nitidez era el momento crítico que atravesaban los partidos políticos, donde se mezclaban aspectos del pluralismo, el elitismo y la nueva tendencia que marcaba su desplazamiento del centro de la escena: se hablaba ya de una crisis de representación (Dos Santos y otros, 1992) o al menos de su metamorfosis (Manin, 1998).

Bajo este contexto se darán luego, las experiencias que hemos analizado, propias de un momento histórico de la democracia en la región. De allí, es que puede comprenderse sus objetivos acotados y específicos; su trabajo en áreas definidas (antes que en visiones de cambio holístico) y un desarrollo en torno de determinados procedimientos institucionales. También un baja densidad ideológica en sus postulados.

De la multiplicidad de aristas que la cuestión trajo al debate, podemos definir tres aspectos decisivos en los cambios que sufre el proceso de representación-participación que se inserta en la crisis de los partidos políticos. Estos cambios pueden hallarse en la justificación de las herramientas de participación analizadas en el capítulo II. El diagnóstico no está explícito en la mayor parte de los casos, pero puede leerse que detrás de argumentaciones como “oír la voz de la sociedad”, asurar mecanismos de incidencia directa” o recoger las demandas de la población” están presente los tres aspectos que ahora señalamos:

a) **La transformación de los partidos políticos** programáticos, ideologizados y aglutinadores de militancia, hacia el modelo del *catch all party* en la definición de O. Kircheimer (citado por Lenk y Neumann, 1980) o hacia el modelo de *partido de compromiso*, de J. Keane. El partido abandona su plataforma política, que responde a una clase o sector de la sociedad, y sale “en busca” del conjunto de la sociedad para ganar su apoyo, para lo cual la plataforma programática es reemplazada por la campaña electoral. Esto lo lleva a reforzar su imagen de partido moderado, no espera que los votantes se inmiscuyan en la vida del partido (es decir promueve la apatía, se siente

más a gusto con ella) y depende por lo general de algún tipo de liderazgo carismático (Keane, 1992: 137 y ss). Aunque su capacidad de ganar elecciones y formar gobierno no fuera seriamente afectada, ya no aglutinan ciudadanos del modo que lo hicieron desde el arribo de la sociedad de masas hasta ese momento. Por consiguiente, las demandas de los ciudadanos, sus intereses estructurados en torno de lo económico, social e ideológico, pierden peso específico en la configuración de los partidos y la elitización se inclina en manos de los tecnócratas.

b) **Las nuevas demandas:** ya mencionamos que particularmente en Europa durante la década del '60 se inicia la explosión de nuevas demandas y en particular de novedosas culturas modernas, que perciben lo político desde otros ángulos. Por un lado se le criticaba a los partidos de izquierda su excesivo dogmatismo y el hecho de no incluir en sus programas temas emergentes, que no estuviesen directamente vinculados a la cuestión de la lucha de la clase obrera contra la explotación capitalista. Pero, por el otro, estas nuevas demandas desconfiaban de los partidos y no tenían vocación de conformar una estructura partidaria. Salvo el caso de los ecologistas, que desarrollaron algunas experiencias, en general los portadores de esas demandas formaron movimientos cívicos, tomando como referencia a la sociedad civil. La mayor parte de los movimientos sociales comienzan a plantear una perspectiva de acción que ya no tiene como objeto el cambio global de la sociedad, sino la articulación en torno a un tema determinado, que buscan instalar en el espacio público, logrando la mayor parte de las veces cierta incidencia en políticas públicas (Calderón, 1985). De este modo, los distintos movimientos y organizaciones, que hasta entonces habían construido articulaciones con partidos políticos, sindicatos e incluso con organizaciones político militares, comienzan a ser reemplazadas por organizaciones cuyos objetivos son más acotados y cuyas prácticas políticas tienden a la acción directa vinculada a un eje temático, buscando influir en algunos aspectos de las políticas públicas en el marco de un régimen de gobierno democrático liberal. Aquí puede verse el germen de lo nuevo.

c) Y, finalmente, fruto de ambos procesos, se opera una vertiginosa **ruptura de mediaciones sociales** en la relación Estado–sociedad. Como mencionamos en capítulos anteriores, el Estado comienza un decisivo proceso de transformación y de abandono de un modelo de intervención en lo social que lo caracterizó durante al menos 30 años; el proceso de desindustrialización sobre el que se habían estructurado los partidos de masas y la aparición de un nuevo plexo conformado por las demandas de diverso tipo, genera que los partidos se desconecten de sus bases y tiendan a la profesionalización. Ahora, como ya indicamos, los mecanismos para captar los reclamos, las demandas y las voces de la sociedad, tendrán una nueva intermediación a manos de los especialistas, sea a través de encuestas o de cualquier otro mecanismo de relevamiento de la opinión. Esto, a su vez, refuerza la prescindencia de una militancia estable. De todos modos, fueron

exageradas las opiniones que aseguraban la muerte de la militancia. El trabajo territorial continúa siendo fundamental para las disputas electorales y para un mínimo de vida partidaria. Mucho más cuando en la transformación de los partidos, suelen formarse alianzas con nuevos movimientos sociales de anclaje territorial.

A esta ruptura o transformación en las mediaciones, debemos agregarle el ingreso definitivo de los medios de comunicación masivos, que transforman la escena pública y erigen un nuevo espacio para la mediación política, donde son otros los actores protagonistas. Allí, los movimientos sociales pueden ganar en visibilidad pero claramente pierden en voz. La mediación que antes estaba en manos de la conducción del partido es compartida por los formadores de opinión y los líderes mediáticos.

IV. El principio de representación en la democracia

Esta crisis es fundamental porque la representación hace a los principios de la democracia moderna. La necesidad de que sólo un grupo de ciudadanos gobierne proviene de la expansión cuantitativa de las mismas sociedades y de la inclusión en la categoría de ciudadanos a todos los adultos (recordemos que los varones pobres y todas las mujeres estuvieron excluidos de este *status* durante décadas en las democracias modernas). A medida que crecen las sociedades, es imposible que el conjunto de los ciudadanos participen en forma directa de la toma de decisiones de gobierno, lo que hace inviable un modelo de democracia directa. De allí, la separación entre soberanía (el principio que rige al Estado) y gobierno (el orden que lo administra), que ya mencionara Rousseau.

Es por ello que el principio de representación en la democracia moderna tiene sus particularidades que lo distinguen tanto de los modos atenienses (su origen) como de los sistemas de castas de la Edad Media. En primer lugar, y dando cuenta del ordenamiento jurídico que supone el Estado moderno, “la representación es una institución jurídica por la cual una persona, en nombre y por cuenta de otra, realiza uno o más actos jurídicos, cuyos efectos se producen en relación con la persona representada. El representante actúa en nombre y por cuenta del representado, con poderes para efectuar actos de representación” (Montoya Olivares, S/F: 3). Es decir, se impone en principio como un procedimiento para la toma de decisiones. Partiendo de esta premisa, la representación se legitima en tanto el cumplimiento de dos actos que consisten en a) la elección de los representantes y b) el modo en que los representantes ajustan sus decisiones al orden legal. Esto de todos modos plantea algunas tensiones:

“Resulta indudable que la representación no puede ser un simple reflejo de la voluntad de los representados y, por lo tanto, se encuentra siempre en discusión si el representante

obtiene su propia energía de un patrimonio independiente de la representación misma o si consigue poder y dignidad de la representación en cuanto tal” (Accarino, 2003: 55).

Asistimos probablemente a un acrecentamiento de esta tensión de la mano de una generalizada apatía hacia la política, dado que los ciudadanos no creen que de la acción política provenga la mejora de condiciones en su vida, lo cual inevitablemente se traduce, también, en una creciente desconfianza hacia los actores centrales de la política. El debate en este sentido es complejo y por momentos “desordenado” ya que al mismo tiempo se le demanda celeridad a la acción de gobierno y representación de las demandas ciudadanas. En una época en que estas se han fragmentado, dicha conjugación se hace cada día más difícil.

En esta línea, parece necesario diferenciar las dimensiones que están presentes en la representación política, que pueden convivir, pero que apuntan a modelos distintos. Cabe mencionar la posibilidad de distinguir tres modelos de representación: la representación como función de delegación, la representación como relación fiduciaria y la representación como “espejo” o representatividad sociológica (Cotta, 1997: 1385). En el primer modelo, el representante carece de autonomía y se limita a ser un embajador de los representados, lo cual lo acerca al mandato imperativo, principio negado por todas las constituciones modernas. El segundo es el que le otorga mayor autonomía y deja en el representante la capacidad para interpretar los intereses de sus ciudadanos, buscando el bien general; los límites de esa autonomía son imprecisos. Finalmente, la representatividad sociológica, más que centrarse en la acción individual, “concibe al organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político (...) representa a escala la realidad que debe representar” (Cotta, 1997: 1385). El autor señala que estos modelos en estado puro se topan con grandes dificultades, pues ¿cómo poder distinguir cuáles son las características sociológicas más relevantes que deben representarse y cuáles no? Problema que se agiganta en sociedades fragmentadas. Este problema es sin duda simétrico a la crisis que ya indicamos sobre los partidos: la representación sociológica choca necesariamente con los principios de profesionalización política, que tornan imposible llevar adelante un modelo que cristalice en la institucionalidad legislativa las variaciones de preferencias, identidades, pertenencias y demandas de la sociedad, buscando un equilibrio de todo ello, a su vez, con la gobernabilidad. Como la historia se ha encargado de explicitar, es imposible que las instituciones legislativas reflejen tal cual la sociedad que buscan representar; es imprescindible que los representantes tengan un margen de acción que les permita decidir sin tener que ceñirse estrictamente a la voluntad de sus representados, en particular porque ésta jamás es unívoca. Mientras este principio ha quedado claro en el desarrollo de la política moderna, la necesidad de afianzar la representación sociológica se convierte en un

lugar común de todos los debates políticos, pero la posibilidad de reforzar esta dimensión en los parlamentos, es más compleja. Con todo, esta complejidad no habilita la burocratización y la nueva oligarquización del sistema de partidos, en la que no pocas veces han caído. La preocupación debería orientarse a cómo reestablecer la relación más allá del espíritu de representación sociológica, inviable en las sociedades del siglo XXI. Los programas de participación ciudadana en las políticas públicas, dan cuenta aunque no de manera explícita, de esta cuestión. Estar “mas cerca” de las necesidades de la ciudadanía, refiere justamente al intento de re – ligar lo político con lo social; cocer la crisis de representación haciendo que la nueva configuración de la sociedad, el entramado de las identidades dispersas, puedan encontrar canales de expresión en al institucionalidad ya existente y propia de la democracia.

Resta considerar que las representaciones se establecieron desde los orígenes modernos no en la pertenencia a castas, ni en referencia (mas modernamente) a categorías sociológicas o culturales o “temáticas”, sino desde lo territorial (justamente marcando el salto del mundo feudal al moderno); por ello podría pensarse que los legisladores deben atarse a los intereses de sus regiones. Sin embargo, ya en el siglo XVIII, William Blackstone afirmaba: “cada miembro, aunque elegido por un distrito en particular, una vez electo y confirmado, sirve a todo el reino” (citado en Accarino, 2003: 95). Podría señalarse que, en el esquema constitucional argentino, esto es más cierto para los diputados que para los senadores. Sin embargo, en los hechos, y desde hace varias décadas, los partidos políticos o los bloques son quienes organizan los votos en el Congreso y no principalmente la pertenencia territorial (aunque no descartamos la influencia de ella). Por ello, si bien determinadas realidades territoriales tienen su peso político de consideración (por ejemplo las zonas más ricas en recursos naturales que las más pobres), ellas no agotan las diferenciaciones. Es aquí donde la propuesta de Bernard Manin respecto de la conformación de un electorado-audiencia que acepta o rechaza las propuestas de los candidatos, gana en capacidad de explicación, aunque sigue siendo limitada respecto a las diferenciaciones.

La crisis de representación puede ser vista también a través de dos tipos de lecturas: las “pesimistas”, que centran su análisis en la pérdida que implica para los sectores postergados la autonomización de los partidos respecto de la sociedad y sus demandas, y su opción por la gobernabilidad (Zermeño, 1992). Y las “optimistas” que afirman que no se trata de una pérdida de representatividad sino una transformación de la lógica representativa (Manin, 1998); o bien que no deben exagerarse estas transformaciones pues la representación no agota la democracia, sino que ella puede expresarse a través de otras múltiples formas de participación, que incluso quizás los partidos estaban suprimiendo (Lefort, 1992). Cualquiera sea la orientación que se tome, es notable que el desacople entre la forma de recoger y procesar demandas por parte de los partidos de masa y

la nueva configuración de la sociedad civil, genera una profunda y efectiva crisis de representatividad.

Sin embargo, la crisis no proviene exclusivamente de las mutaciones en el sistema político. En cierto modo podría plantearse, a su vez, un esquema de crisis en dos sentidos distintos pero convergentes: uno “por arriba” y otro “por abajo”¹². La primera está representada por el espíritu de la Comisión Trilateral, que afirma que la política en pos de atender demandas sociales descuida la gobernabilidad y pone en riesgo la estabilidad del sistema en su conjunto; es “por arriba” en varios sentidos, pero en particular porque la globalización apareja una serie de realidades que escapan a las decisiones de las instituciones, cuya incidencia es siempre, y exclusivamente, nacional (Bauman, 2001). El capital financiero transnacionalizado exige a los políticos locales crear “climas de inversiones” que garanticen determinada rentabilidad, lo cual se expresa, por ejemplo, en los sucesivos planes de ajuste implementados en la Argentina entre 1975 y 2001. Como ya hicimos referencia, las reformas llevadas adelante desde principios de los '80 ponen en cuestión la autoridad del Estado nacional y, por propiedad transitiva, deslegitiman a las instituciones de representación a escala nacional. Cuando la reforma buscó quitarle poder de resolución a los Estados nacionales frente al mercado, los partidos políticos y el Congreso en particular fueron instituciones sobre las que se desató una catarata de críticas vinculadas a su inoperancia e incluso corrupción, revirtiendo el papel que se les había asignado en la época de la teoría de la transición.

De este modo, se produce la fricción con la crisis “por abajo”: en primer lugar, sectores de la sociedad civil a escala nacional demandan por las consecuencias de los planes de ajustes que respondieron a esa lógica del capital; esto produce inmediatamente una pérdida de confianza en los representantes, pues los ciudadanos afectados (por desempleo, pobreza, etc.) comienzan a sentir una fuerte sensación de desprotección, y es aquí donde aparece el proceso de impolítica en la era de la desconfianza (Rosanvallon, 2007).

Por otra parte, la crisis “desde abajo” proviene de la misma segmentación de la sociedad. Como mencionamos en capítulos anteriores, las demandas que antes podían agruparse en torno a la vida del trabajador y su familia, hoy no se articulan en derredor de una sola realidad, sino que emergen de manera constante en forma segmentada, con un carácter más particular, vinculadas a la vida cotidiana, a identidades, a las vivencias personales; y, en todo caso, difíciles de agrupar en grandes colectivos.

En un mismo proceso, por otra parte, la crisis de representatividad afecta la confianza en los políticos profesionales pero también en las instituciones donde esa representación se hace efectiva.

¹² Tomamos el ejemplo de Claus Offe (1987), acerca de las críticas al Estado de Bienestar por izquierda y por derecha.

En el caso de nuestro país, bajo un régimen presidencialista, la imagen del poder legislativo suele ser siempre negativa pues tendría nula influencia en las políticas públicas y muy baja capacidad de control sobre el poder ejecutivo, asumiéndose, que esas son sus funciones centrales. Esto tiene cierto asidero pues las decisiones claves son tomadas en el Ejecutivo, pero la incidencia del Congreso no es menor a través de legislación que ha sancionado a lo largo de los años sobre distintas áreas, en muchas ocasiones, por iniciativa de las mismas cámaras y no del Ejecutivo (y en no pocos casos, incluso limitando las acciones de éste último). En este sentido, la presidencia de la Nación es fuente de mayor expectativa por parte de la sociedad para la resolución de las demandas. Si bien descansan sobre ella las acusaciones acerca de los fracasos de determinadas políticas públicas, en el imaginario colectivo permanece la confianza que es desde el Poder Ejecutivo desde donde pueden lanzarse las políticas necesarias para responder a las diversas demandas de la sociedad. Es por ello que la presión de los grupos también se ejerce sobre él. En un sistema donde la representatividad está dividida (Legislativo y Ejecutivo llegan al poder por mandato popular), la historia y la estatura constitucional colocan decididamente al presidente en el centro de la escena política.

V. La tensión representación política – representación social

No podemos dejar de tener en cuenta, entonces, que una parte del debate actual sobre la participación ciudadana en general y en la administración pública en particular tiene origen en estas cuestiones que hemos mencionado, como son: la crisis de representatividad (que critica un modelo pero no logra establecer su reemplazo), la segmentación de las demandas, la presión por la gobernabilidad y el recorte de esas demandas, pero también la apatía y la desconfianza. En términos generales podría decirse que proviene no de un momento de expansión sino de fuerte retracción de la incidencia de la ciudadanía en los procesos políticos; este es un elemento omitido en la mayor parte de las propuestas o discusiones sobre políticas de participación: las consideraciones y argumentaciones, no remiten a lazos con el pasado, con la historia de las mismas organizaciones y con el capital acumulado de la ciudadanía al volcarse a la participación y la incidencia en el espacio público y sobre las políticas estatales. Y particularmente mientras que en los '80 primó una visión centrada en la necesidad de una democracia de consensos, en la cual los actores centrales deberían ser los poderes Ejecutivo y Legislativo, los partidos políticos, las cámaras empresariales y los sindicatos, en la década siguiente, y en sintonía con el Consenso de Washington, la implementación de las reformas demandaba un nivel de decisión política que sólo aceptaba la búsqueda de consensos mínimos, en todo caso para evitar la ingobernabilidad o la aparición de actores

antisistema, pero que en general apeló a la concentración de poder en el Ejecutivo para llevar adelante las “reformas necesarias”.

Ahora bien, en lo que aquí nos ocupa, la cuestión plantearía que la crisis de representación es uno de los factores que alentaría a la participación ciudadana en los organismos públicos, ante la falta de credibilidad de las mediaciones preexistentes, es decir de los partidos políticos. Estos ya no cumplirían el rol de transportar demandas desde la sociedad hacia el Estado. Esto nos estaría indicando que tenemos mas una democracia representativa, antes que representante (Strasser; 2004). Resultado de esta debilidad de los partidos, emergen nuevas instancias, organizaciones o movimientos para hacer efectiva (con éxito variado) esa necesidad de mediaciones. La variedad de las demandas (en los dos grandes ejes que establecimos en el capítulo anterior, es decir la nueva cuestión social y lo subjetivo), provoca que las representaciones de las mismas sean portadas por colectivos más específicos y por lo tanto pequeños; mientras los partidos refieren en sus debates o propuestas a cuestiones macro e incorporan algunos de estos temas, las organizaciones y movimientos (formales e informales)¹³ se concentran en sus preocupaciones y trabajan en ese “universo” cuya articulación con los otros se hace compleja. En algún sentido, el modo en que se constituyen y la raíz misma de estas demandas, hacen que en realidad la representación de ellas no sea posible; es decir no puede representarse, en tanto delegación, aquello que se porta (una identidad, una pertenencia, una carencia), sino que el grupo, la propia comunidad (no en sentido amplio, sino la comunidad acotada a esa pertenencia o identidad) es la portadora de esa demanda y desea ser parte de la solución de la misma. En los espacios mas radicalizados, el ser parte de esa solución, implica que no se aceptan principios universales, típico de la racionalidad moderna, sino que debe respetarse aquello que los actores construyen, negando la regulación tanto del mercado como del Estado (de Sousa Santos; 2001). Posiciones de este tipo, ya no demandan espacios de participación, sino que cuestionan al conjunto de las instituciones de la democracia actual.

Si uno da cuenta de las diferencias, puede rastrear estas mismas discusiones en los debates que circularon por las asambleas barriales en Buenos Aires durante el verano de 2002: no era sólo la crítica a la corrupción de la clase política; se cuestionaban los principios ordenadores de la democracia política moderna, y la representación parece ser siempre el primer blanco de la indignación y la responsable del estado de situación. Emergen conjuntamente la voluntad del individuo y la discusión sobre la posibilidad o no de lograr la condensación en el ordenamiento que impone el concepto de pueblo.

¹³ Es importante señalar que en este caso el hecho de que la organización esté legalizada o no, si bien tendrá consecuencias en su nivel de influencia y participación en las políticas públicas, no es del mismo modo en su capacidad de influencia y en la movilización de determinados recursos.

El problema no es nuevo. Como marcábamos en el capítulo III, desde los orígenes del Estado moderno, la definición de la representación y de las capacidades para decidir por el conjunto de la población, fue y una construcción compleja. Los casos analizados, el modo en que fueron planteados por quienes los diseñaron, las justificaciones y argumentaciones, respecto de sus supuestas virtudes y ventajas, se inmiscuyen en esta discusión. En primer lugar compartir las conclusiones obtenidas en un análisis global de experiencias en la región: “ninguno de estos medios (las herramientas de participación ciudadana) por sí sólo es capaz de construir plenamente a la ciudadanía como actor político...Segundo: la contribución que estos medios pueden hacer a la democracia de la administración pública no es automática” (Cunill Grau, 2004: 58). En este sentido, desagregando las experiencias, puede verse con claridad que ya las convocatorias no siguen criterios estandarizados, sino que se tiene una adaptación sectorial. Por ejemplo, mientras que el Órgano Consultivo de la ANSES o la Junta de Representantes de la CONABIP, convoca desde una elección de delegados desde las bases, asegurando un criterio de representación territorial, el Consejo Consultivo del Programa Manos a la Obra o el Consejo Consultivo del Ministerio de Educación, invita a organizaciones que selecciona mediante un criterio no especificado. Esta diferenciación en la selección de los participantes (una desde abajo, otra desde arriba) implica grados muy diversos de representatividad tanto social, como política. Ninguno de los dos criterios nos aseguran una garantía de democratización, pues como aclara Cunill Grau, dependerá del modo en que se desarrolle (ocurriendo que en un contexto determinado la selección “desde arriba” implique mas democratización). Peor aún, pues incluso “una vez abiertos los canales de participación ciudadana sean copados a menudo por intereses organizados y reproduzcan las pautas de exclusión social (Cunill Grau; 2004: 60). Por ello, como retomaremos en las conclusiones, cierta institucionalización de los canales de participación y estandarización, se vuelven imprescindibles, para fortalecer lo democrático de la convocatoria. Los espacios de representación social, como señala la misma autora, también deben atravesar un test de democracia.

Como vimos, la representación política no está atada a la representación social. Sin embargo la demanda por una vinculación en este sentido, existe. Por ello la cuestión pasa a ser ahora ¿quién representa esas demandas desagregadas, en un colectivo que logre legitimarse en el espacio público y consiga como resultado algún nivel de institucionalización?¹⁴

¹⁴ Esta pregunta nos coloca, curiosamente, en una situación semejante a la que se generó en los días de la Revolución Francesa, uno de los hechos claves en el nacimiento de los gobiernos modernos. Según François Furet (1980) el derrumbe del Antiguo Régimen no deja en claro cuáles serán las instituciones que lo reemplazarán; ello provoca una disputa acerca de cómo se constituye ese nuevo poder. Para los Jacobinos, esa formación se gestará en la acción política que encarnará los valores de la revolución. Pero no fueron los únicos, sino que varios grupos lucharon por imponerse como representantes de esos valores, como encarnación de ellos en el pueblo. No es un debate nuevo.

VI. Desde dónde participan y convocan las organizaciones y movimientos de la sociedad civil.

Ante la categórica afirmación expresada por buena parte de la ciudadanía -“nuestros representantes no nos representan”-, las reformas políticas, sea en el nivel electoral, de las instituciones o en la administración pública, intentan proponer algunos mecanismos o instituciones que ayuden a morigerar esa sensación de fuerte raigambre en el presente. Pero, desde luego, no pueden obrarse milagros (incluso, o en particular, a pesar de las expectativas que sobre las instituciones se dirigen en este aspecto, ellas tampoco pueden generar soluciones definitivas, como señala Strasser, citando a Sartori¹⁵); se trata siempre de remontar procesos, cuya génesis viene de largo. La acción de los representantes, la capacidad de respuesta de la administración pública a las demandas sociales y los diversos juicios anclados en los ciudadanos, componen un entramado difícil de ordenar. El debate y las demandas no se apoyan en un sólo eje: pueden apelar a la ausencia de un universal democrático, de un bien común, pero también a la necesidad a dar respuestas específicas a las diversas demandas particulares. En definitiva, a la promesa democrática de una sociedad mejor.

Como ya hemos visto, hay quienes descreen de la participación activa como una herramienta política eficaz para la democracia y quienes pendularmente se orientan a ubicarla como su esencia. La existencia de representantes, imprescindible en las democracias modernas, no es en sí misma un factor que desaliente la participación ni que necesariamente impulse el involucramiento ciudadano. Las muchas alternativas intermedias son, en todo caso, la regla. Algunas ayudan a fomentar la participación en diversas áreas, mientras otras la regulan. En ocasiones se busca compensar las debilidades de la representación política aportando una dimensión social, mientras otros privilegian el control sobre la primera. Puede perseguir la máxima de convertir a la democracia en “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” o puede enfatizarse la necesidad de garantizar los mecanismos de transparencia institucional. Dependerá del clima de época, marcado por la orientación de las políticas públicas y el grado de movilización de la sociedad civil. Los procesos que aquí estamos analizando dan cuenta de esta crisis en la representación, aunque los diagnósticos sean divergentes y, por lo tanto, variados los proyectos y líneas de acción.

Como ya señalamos, la fragmentación implica la constitución de distintos imaginarios respecto de la orientación que debe tomar la política y con ella el Estado, pero también la misma sociedad civil, (a la que nos referiremos en el próximo capítulo) es decir cuál debe ser su rol. Cuando hacemos mención a la existencia de diferenciaciones, suponemos que existen algunos marcos

¹⁵ En otro texto (Sartori, 1996) señala que incluso debe tomarse en cuenta la particularidad que en América Latina, las reformas constitucionales no implican refundaciones a nivel del sistema político ni en el de gobierno, como si ha ocurrido en Europa. Eso señala una dimensión distinta de lo institucional en la región.

básicos que las orientan. Estos pueden ser de carácter explícito o implícito, pero siempre encontraremos referencias a una visión un poco más amplia que la expresada en la demanda que se persigue o en aquello por lo que se trabaja. Explícito o no, hay siempre un sentido, una tradición sobre la que se apoyan.

Hemos planteado en otro trabajo (De Piero, 2005) que, partiendo de un cruce entre las grandes tradiciones de la teoría política y las prácticas que se generan desde la sociedad civil, es posible dar cuenta de las orientaciones que toma la sociedad civil (dando por descontado que, más allá de las definiciones de tipo residual, la noción de sociedad civil adquiere siempre un carácter histórico y no esencialista).

Nuestro cruce puede resumirse en el siguiente cuadro:

Referencias desde la sociedad civil

Perspectiva	a) Liberal	b) Comunitaria	c) Radical
Modelo			
I. Cerrado	Neoliberal	Corporativo	Vanguardista
II. Abierto	Pluralista	Comunicativo	Contrahegemónico

Este cuadro tiene por objeto, más que sumar una nueva definición de sociedad civil, plantear las diversas perspectivas posibles sobre el concepto, partiendo de los tres marcos teóricos centrales del pensamiento político: el liberalismo, el comunitarismo y la orientación radical o revolucionaria (ésta última, aunque expandida por el marxismo, también puede hacer referencia a otras corrientes). Cada una de estas escuelas ha desarrollado, por cierto, numerosas corrientes e interpretaciones sobre muchos fenómenos, entre ellos, sobre la sociedad civil. Distinguimos modelos abiertos y cerrados sobre cada una de las corrientes, bajo la idea de un enfoque que privilegia cierto dogmatismo de la corriente frente a otro que incorpora una interacción y una mayor cantidad de variables. Este cuadro nos ayudará a comprender cómo los actores sociales (organizaciones, movimientos y ciudadanos) comprenden las acciones que llevan adelante cuando ellas buscan influir en la esfera pública o directamente en las políticas públicas. Consideramos así no sólo los intereses que persiguen sino en qué tradición (de manera latente o manifiesta) se inscriben su lenguaje y sus demandas. Dicho rápidamente: los grupos identificados en las tradiciones liberales tenderán más a preocuparse por los procedimientos (demandas de control ciudadano, transparencia,

accountability); la orientación comunitaria privilegiará lo vinculado a los lazos sociales y a las identidades (reconocimiento de identidades nuevas, capacidad de protección de las políticas); finalmente la tradición radical, se preocupa por el grado de transformación que las políticas puedan generar y el rol de los actores sociales en ellas (politización de las demandas sociales, articulación con otros actores, visión teleológica).

Leer de este modo la sociedad civil nos ayuda a agrupar tanto las tradiciones académicas como las prácticas de los actores, reconociendo vínculos entre ambos. Cada uno de ellos, entenderá la representación también, de modo diferente.

Este cuadro que, sin duda puede derivar en debates y argumentaciones, nos permite presentar las matrices principales desde donde parten las iniciativas de los grupos de la sociedad civil para participar y, con ello, incidir en las políticas públicas; cuando una organización o movimiento se presenta en el espacio público, su discurso y sus prácticas se vincularán con alguna de estas seis posibilidades que presentamos, aunque ello no se dé de modo directo o taxativo (de hecho, es probable que se presenten combinaciones entre las diferentes corrientes). Pero, al mismo tiempo, cuando desde el Estado se habilitan canales de participación a través de distintos programas y herramientas, también se espera de la sociedad civil, diversas respuestas que se enmarcan en las mismas posibilidades. En ocasiones, la tendencia quedará presentada de manera manifiesta; en otras, sólo latente. Sea como fuere, por laxo que resulte el término sociedad civil, las orientaciones de los grupos o las expectativas del Estado se dirigen en alguna de estas direcciones, sobre las que volveremos más adelante.

Por último y concretamente, las convocatorias analizadas si bien dirigen su llamado hacia la “sociedad civil” los actores efectivamente movilizados son diversos. Como indica el siguiente cuadro:

Tipo de Organización	Caso analizado	Referencia sociedad civil
Fundaciones	Consejo Consultivo M. de Educación y Desarrollo Social	Liberal – pluralista
Organizaciones de base informales	Desarrollo Social	Comunitaria comunicativa
Organizaciones de base formalizadas-federadas	Órgano Consultivo ANSES – Junta de Representantes CONABIP – Consejos Consultivos Defensa del Consumidor	Comunitaria comunicativa
Movimientos sociales	Desarrollo Social – Foros INADI	Comunitaria / radical
Grupos de interés	Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (Cancillería). Foros INADI	Comunitaria - pluralista

Los diversos tipos de organización, implica también maneras diferentes de procesar los reclamos y de relacionarse con el Estado. La formalidad o no, impacta directamente en el tipo de convocatorias; como así también la comunicación entre las mismas organizaciones o el modo en que toman decisiones. El conjunto de esas relaciones, creemos que puede identificarse en algunas características centrales que se encuentran en la misma sociedad civil, en cómo ella es concebida. Sobre ello y el perfil de la participación, nos referiremos en el siguiente capítulo.