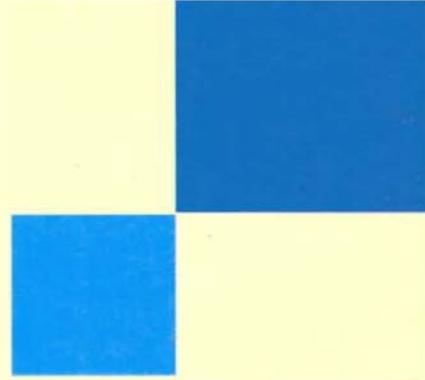
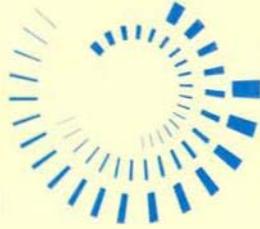
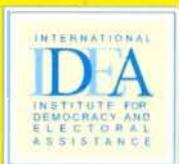


ágora
democrática



Democracia en la Región Andina, los telones de fondo





Democracia en la Región Andina, los telones de fondo

Kristen Sample y Daniel Zovatto (editores)

Gloria Ardaya

Humberto De la Calle

Flavia Freidenberg

Humberto Njaim

Santiago Pedraglio

Ramón Ponce Testino

Wigberto Rivero Pinto

Rafael Roncagliolo

Kristen Sample

Martín Tanaka

Fernando Tuesta Soldevilla

Luis Verdesoto

Daniel Zovatto

La participación política de la sociedad civil en la Región Andina¹

LUIS VERDESOTO Y GLORIA ARDAYA

Introducción

Luego de la transición a la democracia, los países de América Latina en general, y de la Región Andina en especial, han tenido dificultades para avanzar en procesos sostenidos de desarrollo y profundizar en la estructuración de sus sistemas políticos. De distintas maneras, los países andinos asisten a una misma crisis de gobernabilidad y de su esfera pública, la cual está asociada a diversos tipos de insatisfacción ciudadana y de disfuncionalidad en la gestión gubernativa². En efecto, las crisis se manifiestan de forma variada y, sin embargo, el motivo sigue siendo la falta de una respuesta eficiente de la democracia a los principales problemas que aquejan a la población.

En los últimos veinticinco años, en los andes centrales, se ha registrado un proceso de democratización que no tiene precedentes históricos. Bolivia celebra veintidós años de vigencia democrática; Perú, veinticuatro; y Ecuador, veinticinco; en todos los casos, sus períodos más largos. Venezuela y Colombia exhiben los períodos de mayor estabilidad democrática en la región, aunque estén ahora aquejados por una profunda inestabilidad. La democracia no es un punto de llegada sino el inicio

de un proceso de largo aliento plagado de avances y retrocesos. Por ello, existe coincidencia política y académica en referir a procesos continuos de consolidación democrática.

En los tres países que componen los andes centrales, la transición operó de manera diferente. En la categorización de O'Donnell (1989), Bolivia se “precipitó” por colapso hacia la democracia; en cambio, en Ecuador la transición fue pactada, al igual que en Perú. En el primer caso, las Fuerzas Armadas no fueron protagonistas, modalidad que sí se dio en los segundos. En los casos señalados, la transición se produjo sin un sistema político institucional adecuado a las tareas y desafíos que la democracia representativa iba a emprender. Este déficit trata de ser subsanado hasta la actualidad.

Los desafíos para pensar colectivamente los problemas que aquejan a la Región Andina se han hecho más evidentes a partir de la crisis del modelo de desarrollo implantado en los años ochenta³. Éstos refieren a la renovación de la nación y del Estado, y a la posibilidad de enfrentar retos tales como la promoción de la ciudadanía civil, económica y social, de manera endógena. De este modo, se podría asentar las libertades políticas sobre condiciones más firmes, eliminar las discriminaciones de todo tipo (que fragmentan y polarizan a las

1 El presente documento refiere, en sus conclusiones sustantivas, a Verdesoto y Ardaya (2003).

2 Corporación Latinobarómetro, Latinobarómetro 1996-2004, www.latinobarometro.org

3 Las diferencias entre los países son importantes, pero en el presente artículo solamente trabajaremos los problemas y situaciones comunes.

sociedades), fortalecer la institucionalidad del Estado de derecho y, con ello, avanzar hacia el desarrollo, en una perspectiva de equidad y que esté sustentada en una democracia de esencia deliberativa. La clave es tener presente que el valor fundamental al que la democracia sirve es la convicción compartida de que todos tienen un igual derecho a la participación política. La lucha por la democracia forma parte de la búsqueda de la igualdad, la dignidad y la libertad humanas. Pero la libertad no basta sino que se requiere, además, que se creen las condiciones efectivas para poder participar en igualdad en la toma de decisiones.

Todo esto no sólo implica una concepción exigente de la democracia y de la ciudadanía. También supone una concepción positiva de la política, para afirmarla como integrante fundamental de la práctica ciudadana y de la misma sociedad civil. Por eso, en una sociedad verdaderamente democrática, la acción política y sus principales instrumentos, los partidos políticos, no son concebidos como algo distinto de la sociedad civil, sino que pertenecen a ésta y forman parte del accionar cívico, como verdaderas “asociaciones civiles”. Cuando los partidos y la vida política son percibidos por la ciudadanía como algo ajeno “a ellos”, es que ya se ha producido el cisma entre sociedad y política, el mismo que inevitablemente degenerará la calidad democrática (Prats, 2003).

Las democracias exigentes, o las democracias de calidad, son las que presentan mayores niveles de desarrollo humano. Pese a los problemas que enfrenta la Región Andina, se observa un panorama alentador e inquietante a la vez: alentador porque la democracia es el régimen político que se ha generalizado más en la región, y las crisis políticas se están resolviendo, por lo general, pacíficamente y por vías institucionales; inquietante porque los rendimientos de la democracia en términos de desarrollo humano han sido por lo general decepcionantes (Prats, 2003). En la región, existe un aceptable grado de apoyo a la democracia como régimen político general, pero con bajos niveles de satisfacción respecto de la forma concreta que éste adopta. En este contexto, se ha reconocido el fracaso de las políticas neoliberales expresadas en el Consenso de Washington, pero, también, la importancia del factor político en los procesos de desarrollo institucional y el valor de las organizaciones de la sociedad civil --capaces, estas últimas, de ejercer una presión positiva para mejorar la calidad democrática.

Este artículo es una reflexión conceptual acerca de la democracia y la sociedad civil en la Región Andina, derivada de los aportes producidos en el tema y análisis de referencias empíricas. En la conceptualización de casos, prioriza a un segmento de la sociedad civil --las organizaciones de la sociedad civil orientadas al control social de la democracia--, el que puede constituirse en un interlocutor no exclusivo de las acciones y de la canalización del fortalecimiento del sistema. Obviamente, la pertinencia de abordar analíticamente a la sociedad civil proviene de su importancia en la consolidación y la estabilización de la democracia, así como en la construcción del Estado.

El debate acerca de la sociedad civil

El concepto de sociedad civil ha registrado cambios en su universo de referencia y en su significado. En la Región Andina, el debate conceptual sobre el tema adquirió importancia a partir de los procesos de redemocratización del Estado y de la sociedad, y, más recientemente, a partir de la constatación de dos fenómenos paralelos en estos países: la crisis de la democracia representativa y el resurgimiento de la sociedad civil. Éste está también influenciado por la modificación de las funciones del Estado y la importancia que adquiere la esfera pública, así como por la creciente debilidad de la democracia representativa, que no logra generar un discurso y una práctica que devenga en pactos que generen integración social. Con todo, el debate trata demostrar cómo las instituciones de la esfera pública, y las organizaciones de la sociedad civil en particular, pueden constituirse en instrumentos de control social que entran en tensión con el dominio estatal.

Desde sus orígenes, la idea de sociedad civil siempre ha buscado su diferenciación y autonomía respecto del poder establecido. El recorrido teórico ha sido intenso, pero fue Antonio Gramsci quien le otorgó a dicha noción el sentido que actualmente tiene como “el conjunto de asociaciones privadas voluntarias que constituyen el momento hegemónico del Estado”. Es decir, la sociedad civil es el espacio de la hegemonía estatal diferente del Estado --entendido éste en sentido restringido como el monopolio de la coerción (Torres-Rivas, 2002).

Existen varias formas de abordar el tema, pero nosotros individualizamos especialmente dos. Éstas nos

permiten contextualizar el concepto de democracia con el que trabajamos y su relación con el tema de la participación ciudadana en la región. Así, por un lado, desde la perspectiva de los “aparatos ideológicos de Estado” (Althusser, 1970), las instituciones de la sociedad civil son reproductoras de la forma más alta de existencia estatal, mientras, por el otro lado, desde el enfoque que la caracteriza como el “espacio de circulación de las ideologías” (Gramsci, 1970) y de construcción embrionaria estatal, la sociedad civil es un ámbito para la orientación de los comportamientos y el desarrollo de las voluntades, proceso que debería ser articulado por los partidos. Al margen de la entrada interpretativa con que se trabaje, nuestra propuesta consiste en afirmar que la relación responsable de la sociedad civil con el Estado es la que deviene en democracia. La democracia, por tanto, es la perspectiva relacional y responsable del Estado con la sociedad.

Según O’Donnell (2002), el Estado refiere al complejo institucional, el gobierno a los decisores, y el régimen a los procedimientos ligados a las decisiones. Esto ayuda a delimitar los campos: la complejidad de las instituciones corresponde al campo estatal, mientras que la agregación de instituciones individuales corresponde al régimen. Esta perspectiva –que compartimos– deja en claro que no todas las instituciones conforman el Estado. Las instituciones estatales pueden co-determinar las relaciones sociales, razón por la cual la sociedad está también formada por “ingredientes estatales” que se combinan con voluntades sociales. Esto es lo particular de la sociedad civil. En esta ecuación, tanto las instituciones estatales como las relaciones sociales no reducen su existencia y su explicación a la del otro.

Desde otra dimensión, es preciso evaluar la participación de la sociedad civil en la construcción democrática de la Región Andina. Por un lado, aquella representa un conjunto de relaciones con el Estado y la institucionalidad, mientras, por el otro, constituye las formas prácticas de relación entre agendas de intereses. De este modo, la sociedad civil también es una complejidad. Pues, de un lado, es la vocación de relación con las instituciones, pero, de otro, constituye una dificultad para ellas mismas –ya que refiere a demandas que se acumulan. Por su parte, la idea del Estado como ‘asociación necesaria’ puede ligarse a la idea de ciudadanía social, entendida ésta como el ejercicio de los derechos ligados al territorio. Así, el territorio, en tanto forma de pertenencia, invoca a la gestión pública ciudadana como un vínculo social necesario.

Los desafíos para pensar colectivamente los problemas que aquejan a la Región Andina se han hecho más evidentes a partir de la crisis del modelo de desarrollo implantado en los años ochenta. Éstos refieren a la renovación de la nación y del Estado, y a la posibilidad de enfrentar retos tales como la promoción de la ciudadanía civil, económica y social, de manera endógena.

Desde nuestra perspectiva, es preciso recuperar los temas de la autoridad, la delegación y la legitimidad en la sociedad civil. Ésta refiere a prácticas de relación e interacción ideológica, a la generación de legitimidades, poderes e identidades. En ese sentido, alienta la conformación (y canaliza la representación) de intereses, lo cual estrecha la frontera entre lo público y lo privado. A la vez, y desde otro ángulo, el mercado se aprovecha de ello para la creación de sus propias legitimidades. La “ofensiva” de la sociedad civil hacia lo público –tan característica del momento actual– no solamente persigue la protección de derechos, sino que también fomenta el ejercicio de derechos. El espacio de todos encarna la puesta en práctica de esa responsabilidad. La cuestión pendiente es ¿cómo se ejecuta ésta?

López (2002) plantea la existencia de tres enfoques sobre la sociedad civil: hegemonía, tercer sector y capital social. El enfoque de la hegemonía pone énfasis en el conjunto de asociaciones privadas voluntarias que constituyen la arena donde un determinado grupo social construye su predominio cultural y político, y donde forja una voluntad colectiva nacional apelando a sus intelectuales orgánicos y a un proyecto económico y cultural inclusivo. El enfoque del tercer sector equipara a la sociedad civil con los otros dos sectores –el económico o privado, y el estatal–, y la cataloga como un conjunto de entidades privadas con fines públicos. El concepto denota un conjunto de organizaciones e iniciativas privadas destinadas a la producción de bienes y servicios públicos. Por último, el enfoque del capital social la caracteriza como un tipo nuevo de capital, distinto al capital humano y físico. Así, como conjunto de relaciones sociales de intercambio y de acción colectiva, la sociedad civil constituye una matriz de actitudes y valores –confianza, reciprocidad, cooperación y solidaridad– a través de la cual contribuye al desarrollo y a la democracia. La lógica institucional de reproducción de jerarquías

sociales a través de los liderazgos, también compete y afecta a la sociedad civil.

Sociedad civil, corporativismo y Estado

Lo público no es sinónimo de Estado. La sociedad civil también decide y delibera y, en esa medida, forma parte de la esfera pública. La fragilidad de ésta permite a aquélla una mayor fertilidad, a pesar de lo cual no logra trascender a los intereses individuales y termina delegando la toma de decisiones sobre asuntos públicos a los actores políticos. Éstos, por su parte, tampoco se apropian la bandera de la racionalidad colectiva, sino que operan bajo una lógica patrimonial y clientelista. En consecuencia, no existen ciudadanos sino pobladores, usuarios o clientes de los servicios públicos; no existe una autoridad legítima, sino un cuerpo de funcionarios que velan por sus propios intereses (López, 2002).

Como menciona López, con Habermas y otros autores contemporáneos, la sociedad civil retoma el sentido de asociaciones privadas voluntarias, aquella parte activa e institucionalizada de la esfera pública que se sitúa entre la economía de mercado y el Estado⁴. La sociedad civil forma parte de la esfera pública, constituyendo el sustrato organizativo de ese público general de ciudadanos que surge de la esfera privada y que busca interpretaciones públicas para sus intereses sociales particulares y sus experiencias; ejerciendo de ese modo influencia sobre la formación institucionalizada de la opinión y la voluntad políticas. Vista desde la perspectiva de los derechos fundamentales, la esfera pública da cuenta de la estructura social, así como el sistema político queda entrelazado con la esfera de la opinión pública y con la sociedad civil a través de la actividad de los partidos y del derecho a voto de los ciudadanos. Esta conexión queda garantizada por el derecho de los partidos a ejercer su influencia sobre el proceso de forma-

ción de la voluntad política de la población, así como por los derechos electorales de los ciudadanos. En ese contexto, una de las formas de intervención es a través de los llamados nuevos movimientos sociales, que persiguen simultáneamente fines ofensivos y defensivos en la sociedad civil y en la esfera pública. Sin embargo, no hay que perder de vista los límites políticos de la sociedad civil, la cual no puede ser considerada como el epicentro de la auto-organización de la sociedad en su conjunto. En efecto, con la globalización de la economía y la debilidad estatal, los actores sociales parecen estar “retomando” el sentido histórico que los caracterizó.

Los movimientos sociales han comenzado a tener prácticas colectivas e indicios de una identidad y un proceso de creciente “ciudadanización”, en unos casos, así como de corporativización, en otros. De hecho, no se trata de movimientos sociales homogéneos, sino que la crisis que afecta al Estado y al sistema de partidos también los toca en diversos grados. No rechazan a la política sino que la amplían más allá de la distinción liberal entre Estado y sociedad civil. Consideran que la politización de lo social y lo cultural, e incluso de lo personal, abre un inmenso campo para el ejercicio de la ciudadanía; y revela, al mismo tiempo, las limitaciones de la ciudadanía de extracción liberal –incluso de la ciudadanía social–, circunscrita al marco del Estado y de lo político por él constituido (Sousa Santos, 2001). Se trata de un tipo de acción colectiva multitudinaria, asambleísta y reactiva. Aquí, “la forma multitud” (Zavaleta, 1986) carece de mecanismos duraderos de convocatoria y consulta, que permitan tornar rutinario los ámbitos de presencia de sus componentes, lo que lleva a la incertidumbre. Sus actuaciones son las respuestas al terremoto social que provocó el neoliberalismo de los años ochenta, el cual trastocó las formas de vida de los sectores populares. Entre sus características podemos señalar la territorialización del espacio físico; la búsqueda de la autonomía, tanto de los Estados como de los partidos políticos; la revalorización de la cultura y la afirmación de la identidad de sus pueblos y sectores sociales; la formación de intelectuales a partir de sus propias visiones; la revalorización del papel de las mujeres; la preocupación por la organización del trabajo y la relación con la naturaleza; la primacía, en general, de la “democracia directa” –ahí donde la representación de los dirigentes puede ser revocada en cualquier momento–; y la toma y bloqueo de espacios públicos como las formas instrumentales de acción.

4 En ese sentido, “su núcleo institucional lo constituye esa trama asociativa no-estatal y no económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas de la esfera pública, que (junto con la cultura y la personalidad) es la sociedad. La sociedad civil se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea, que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándole, por así decir, el volumen o la voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política” (Habermas, citado en López, 2002.).

Como mostró el caso boliviano en octubre de 2003, la sociedad civil tiene una autolimitación estructuralmente necesaria en la práctica de la democracia⁵. Así, los actores pueden ejercer influencia pero no poder político; y la sociedad civil puede transformarse a sí misma, pero sólo influir indirectamente sobre la autotransformación del sistema político. En suma, la sociedad civil no puede reemplazar al Estado ni al mercado. Como consecuencia, un análisis mínimo requiere separar los conceptos de Estado, sociedad y economía: el primero constituye la encarnación básica del interés común, el segundo se define como las relaciones entre actores con efectos públicos, mientras el último se refiere a las relaciones entre intereses privados. En síntesis, la sociedad es la instancia intermedia entre lo público y lo privado, la que al mismo tiempo puede reconfigurar los límites de éstos en función de lo legítimo y de prácticas de gestión y control.

El orden social civil está asentado en la voluntad, es decir, en la orientación de los comportamientos colectivos. A su vez, la sociedad es el espacio para esa construcción voluntaria y colectiva, que por el hecho de serlo, es fundamentalmente civil. La autorregulación social es posible por la organización de los sujetos que lo desean —como expresión de sus propias normas—, y por la aceptación de la normatividad estatal, que en todo caso es externa a ellos. La generación de voluntad y de normas desde la sociedad, y la aceptación de la externalidad estatal como expresión de voluntades cristalizadas en normas generales, conforma el principio básico de la sociedad civil; esto es, la autonomía del Estado, la posibilidad de fecundar voluntades y la capacidad de aceptar orgánicamente a la normatividad estatal.

La combinación entre estos tres elementos —autonomía, voluntad y disciplina— forma ecuaciones orgánicas o inorgánicas, las cuales explican situaciones históricas de interacción entre la sociedad civil y el Estado, que van desde la profundización de la democracia al entronizamiento del autoritarismo. Asimismo, ningún actor puede hacerse con la responsabilidad exclusiva del Estado, e incluso menos respecto de la democracia. El Estado y la política no son un monopolio de los partidos, pero las organizaciones de la sociedad civil tampoco pueden atribuirse las funciones de la política organizada. Es un absurdo considerar a una democracia sin

La sociedad civil es una complejidad; de un lado, es la vocación de relación con las instituciones, pero, de otro, constituye una dificultad para ellas mismas —ya que refiere a demandas que se acumulan.

partidos, como conformada, también, sin la voluntad de los actores sociales. Valga hacer, sin embargo, dos salvedades necesarias. De un lado, para que el sistema político funcione, no se pueden confundir roles ni responsabilidades. Mientras más cabalmente se cumplan, más fuertes serán las partes del sistema político, incluyendo a las instituciones estatales. Esto no implica que la política quede circunscrita al rol de un actor. De otro lado, la participación social, entendida como influencia legítima en el sistema de toma de decisiones, puede ser complementaria a la participación política, pues comparte con ésta tanto el plano de la voluntad de los actores como la legitimidad en ámbitos específicos del Estado.

Desde el punto de vista práctico, estas salvedades se deben traducir en diseños de representación y gestión, de derechos, garantías y de formas ciudadanas. La multiplicación de organizaciones de la sociedad civil no es, por sí misma, garantía de estabilidad o de profundización democrática. Sin embargo, entre las condiciones de la democracia liberal debe incluirse la fortaleza de la sociedad civil, entendida como la capacidad de contribuir a la deliberación pública a través de la conformación de su agenda, y de contribuir a la gestión pública a través de la producción de bienes y servicios, y de activar los sistemas de control. En ese contexto, en la Región Andina, se observa una profunda crisis estatal que ha devenido en una crisis del sistema de partidos y de las organizaciones de la sociedad civil, que no logran articular una propuesta de Estado y de sociedad. Expresión de ello lo constituye el caso boliviano, donde estas instancias se debaten en el fraccionalismo y la ausencia de propuestas.

Intervención social en la política

En el origen mismo del concepto de sociedad civil está la necesidad de producir voluntad y consenso. El ejercicio hegemónico del Estado —es decir, la orientación de los comportamientos colectivos— se ejerce en la sociedad y

5 Ver Verdesoto y Ardaya (2004 y 2003a).

sobre ella. Un ejemplo de las vías a través de las cuales se pone en práctica esto son los partidos políticos, los aparatos gubernamentales y otras instituciones del Estado. No obstante, la actividad estatal no se resuelve solamente en identificar y canalizar las demandas sociales. De hecho, la sociedad es desde siempre productora de actividad política, y genera espacios que les permiten a los agentes sociales convertirse en actores políticos nacionales. Por eso, la sociedad civil es la instancia privilegiada donde se conforman los proyectos nacionales, se le da contenido político a las demandas de la mayoría y se interactúa deliberativamente con las minorías.

Queremos referirnos a algunos rasgos comunes entre la participación social y la participación política. En el marco de la sociedad, las formas de representación social y política son modos de asumir tipos distintos de liderazgo y de legitimidad. La democracia es una compleja interacción entre la conformación de una mayoría y la construcción de ciertas legitimidades. De acuerdo con ello, son condiciones básicas para que exista una sociedad civil: a) la existencia de un conjunto de organizaciones de la más diversa naturaleza o una red de asociaciones que surgen desde los espacios de la comunidad; b) una actuación en la vida pública independiente del Estado, sus agentes y los poderes fácticos; es decir, su autonomía le permite aproximarse u oponerse a los poderes públicos y tener al Estado como referente de sus demandas; c) que contribuya significativamente a trazar el curso de la vida social, especialmente en lo que respecta a las estructuras del poder público—las asociaciones de la sociedad civil no suplantán a los partidos, pero, en tanto modalidad de participación pública, pueden complementarlos—; y, finalmente, d) la conformidad de estas organizaciones con las normas legales, los principios que rigen la sociedad y que dicta el Estado (Torres-Rivas, 2002). Así, desde una perspectiva intermedia entre lo conceptual y lo operativo, podemos asumir la siguiente definición: la sociedad civil es la organización libre—voluntaria— de ciudadanos que, a partir de la identificación de campos específicos de la vida social, realizan acciones tendentes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad, si bien esto no niega que puedan sustentar un proyecto global. Pretenden ser contrapeso del poder, cualquiera que éste sea, razón por la cual esta función no la ejercen a través de los puestos de representación formal sino a través de la generación de consensos. Actúan a macronivel sin despegarse de la base micro (Canto, 2000).

En síntesis, el concepto de sociedad civil juega el papel de referente que confiere identidad a todas aquellas formas de agregación social que pretenden construir un nuevo orden político y una nueva relación entre el gobierno y la sociedad. Pero la identidad política no conduce necesariamente a la estrategia en la política. Ésta reclama cierta claridad sobre las decisiones que deben tomarse respecto a leyes, programas, instrumentos, y otros aspectos importantes en el plano de las políticas a impulsar; esto es, se requiere de una elevada capacidad propositiva.

Las organizaciones de la sociedad civil

En la Región Andina, junto a los partidos y los movimientos sociales, existe también un conjunto de asociaciones nacidas en el seno de la sociedad y de organizaciones promovidas desde el Estado como mecanismos de control ciudadano a la gestión de bienes y servicios públicos. El universo de la sociedad civil está conformado por organizaciones campesinas, filantrópicas, populares, barriales, religiosas, empresariales, rurales, educativas, ecológicas y vecinales; por las estudiantiles, de mujeres, de base, de derechos humanos, de acción social, de consumidores, de salud; pero, también, por sindicatos, asociaciones de profesionales, iglesias, grupos culturales, movimientos sociales, cooperativas, universidades, fundaciones, instituciones académicas, medios de comunicación, movimientos cívicos, grupos de presión, clubes o patronatos. A éstas habría que añadir las organizaciones privadas sin fines de lucro, los grupos y organizaciones folklóricos, de derechos civiles y humanos, los grupos genéricos y de defensa de los intereses nacionales, entre otros.

Entre las variables que permiten clasificarlas, se encuentran las siguientes: institucionalizadas, de carácter no lucrativo o de naturaleza privada; también, según su ámbito de actividades, los fines perseguidos, el origen de sus recursos o los beneficiarios de sus acciones⁶. La sociedad civil es un campo difuso, lo que obliga a dis-

6 Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las organizaciones de la sociedad civil (OSC) pueden clasificarse en estas cuatro categorías: 'OSC de participación crítica y promoción de intereses sociales'; 'OSC de prestación de servicios sociales'; 'OSC de promoción socioeconómica'; 'OSC para la promoción de la filantropía de desarrollo'.

criminar sus partes –más aún si dentro del sistema político se pretende una asignación clara de sus roles y sus responsabilidades.

Las organizaciones reivindicativas (empresariales o de trabajadores). Se definen en relación con los intereses inmediatos de los actores y la forma corporativa con que los presentan. Están claramente asociadas al dominio de lo privado y a las lógicas del mercado. Tienen una agenda sectorial en la escena del desarrollo. Su relación con la democracia generalmente está intermediada por partidos políticos, que las articulan funcionalmente como correa de transmisión, reproducción de intereses partidarios, copamiento de escenarios de negociación e instrumentos de presión en la política pública.

Las organizaciones paraestatales. Cumplen funciones delegadas por el Estado o que, en la mayoría de los casos, reproducen sus políticas sociales. Una fracción importante de éstas presenta un tipo de funcionamiento prebendalista y, de hecho, suelen constituirse en espacios de una activa relación clientelista con el Estado o los partidos, quienes definen sus agendas. Así, en lo sustantivo, carecen de autonomía en la toma de decisiones. El espectro restante de organizaciones paraestatales se aviene a cumplir con la función delegada de ejecutar políticas públicas, y, consiguientemente, no tienen una identidad alterna. Constituyen una modalidad administrativa de otorgamiento de servicios, como forma subsidiaria, pero juegan también el rol político de gestionar –y aliviar– conflictos, permitiéndole al Estado cierto respiro. Por otro lado, cabe señalar que logran niveles de eficiencia superiores –en términos de costos y resultados– a los del servicio público convencional. Se identifican más con una lógica de usuarios que con una propiamente ciudadana.

Las organizaciones de voluntarios. En lo sustantivo, reproducen las características de las organizaciones antes mencionadas, exceptuando la conciencia acerca del alcance de sus funciones y su eficiencia. En cierto sentido, son tributarios de una concepción “paternal” del servicio que brindan y, consecuentemente, crean dependencias. Su vinculación con la democracia es la de sujetos pasivos.

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil pueden ser también productoras de bienes y prestadoras de servicios sin fines de lucro, o bien constituirse en sectores organizados que realizan control social respecto de la gestión pública. Ambas credenciales indican para estas organizaciones un ámbito de acción común: esto es, instituirse como interlocutores de esquemas de desarrollo democrático en los que se enfatizan componentes redistributivos. En estos casos, sin duda, nos referimos a las ya bien conocidas organizaciones no gubernamentales (ONGs)⁷. Esta caracterización de las ONGs es la que demarca el foco de análisis y la referencia empírica del presente estudio sobre las organizaciones de la sociedad civil.

Las ONGs productoras de bienes y prestadoras de servicios sin fines de lucro, son sujetos jurídicos generalmente identificados con un grupo de origen –Iglesia, partido o circunstancia política, u otro– y una visión sobre el desarrollo. Son críticas del *establishment*, pero usualmente tienen a su alcance el poder estar dentro o fuera del sistema. Buscan caracterizarse por su autonomía y basan su financiamiento en la cooperación internacional. Presentan una agenda de desarrollo de complejidad creciente, aunque sesgada hacia los temas sociales. Las más antiguas e institucionalizadas se formaron como respuestas sociales al autoritarismo en la región. No obstante, sus preocupaciones por la institucionalidad política son más bien débiles. Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales relacionadas con el control social tienen un acento institucionalista antes que productivo o de servicios –a este respecto, muestran especial interés por el funcionamiento de las instituciones de gobierno supranacional. Se definen, preferentemente, dentro de los linderos del sistema, aunque esgrimen un carácter fuertemente crítico del funcionamiento institucional y, en muchos casos, de las instituciones mismas. Ciertamente, están asociadas a la estabilización de la democracia.

Por un lado, puede identificarse a aquellas que se inmiscuyen en varias áreas del desarrollo –medio ambiente, educación o gestión–, y que usan funcionalmente dicho mecanismo para el desarrollo de la democracia; y, por el otro lado, a aquellas que fomentan la participación dentro de los mecanismos institucionales legales. Unas y otras, apuestan por una agenda democrática des-

7 No obstante, no todas las organizaciones de la sociedad civil adquieren el carácter jurídico de ONGs.

Cuadro 1

Mecanismos de participación en ONGs y otras instancias de la sociedad civil (lista no exhaustiva)

- Organizaciones territoriales de base
- Comités de vigilancia
- Comités de veeduría popular
- Comités municipales de seguridad y participación ciudadana
- Comités de participación comunitaria
- Comité de desarrollo y control social de los servicios públicos
- Presupuestos participativos
- Juntas municipales en educación
- Concejos nacionales y territoriales en planificación
- Juntas administrativas locales
- Comités de defensa del medio ambiente
- Contralores y personeros municipales.
- Rondas campesinas

de la perspectiva de la sociedad civil. No obstante, su principal limitación es el tratamiento de los mecanismos de delegación.

Otra forma de entender a estas organizaciones es prestando atención a la forma en que ejercen su presencia sobre la opinión pública. La opinión pública constituye un espacio de conformación ideológica de la legitimidad política, de tal forma que al actuar en ella las ONGs confluyen con los partidos políticos en la generación de opinión. Esta confluencia puede ser competitiva y se encuentra mediada por los medios masivos de comunicación, los cuales plantean –y en muchos casos imponen– agendas y liderazgos a agrupaciones políticas y organizaciones civiles. Al respecto, cabe hacer una mención especial. Las ONGs reflejan procesos orgánicos que residen en partes específicas de la actividad productiva o de servicios⁸, mientras, a otro nivel, existe también una expresión individual pero agregada del público. Ambos aspectos conforman la opinión pública. No obstante, las calidades en que concurren son distintas. Mientras la opinión que es fruto de procesos organizativos tiene una pertinencia mayor en las decisiones –seguramente ligada a una influencia más decisiva–, la

8 Incluso las organizaciones no gubernamentales dedicadas al control social tienen una referencia en una actividad económica o relación

agregación de opiniones individuales se encuentra asentada en una forma pasiva de expresión pero respaldada en el número de opiniones. El origen de la competencia entre las ONGs y los partidos está, de un lado, en la pérdida de la exclusividad de estos últimos respecto de la generación de opinión; y, de otro lado, está también en el acceso de aquéllas a los medios, especialmente en situaciones de alta ilegitimidad del sistema partidario⁹.

La sociedad civil y el control democrático

Las metodologías utilizadas por las redes no gubernamentales de control social son, por lo general, las siguientes: la deliberación, la participación ciudadana, la responsabilidad social, la transparencia, la educación cívica, la incidencia política y la prevención y resolución de conflictos. A continuación damos una breve caracterización de cada una de estas metodologías.

La deliberación. A través de ella, se persigue la conformación democrática de las agendas públicas en los diversos niveles de gobierno. Se busca establecer el consenso como un procedimiento público –no necesariamente sometido a mayorías electorales– y, en ese sentido, acentuar los componentes deliberativos de la democracia. Es un mecanismo que, de cierto modo, recoge la multiplicidad social, razón por la cual se le asocia con el capital social local.

La participación. Se refiere a la influencia –y a la corresponsabilidad– social en asuntos de interés público. Por ejemplo, la contraloría social es una forma de fiscalización de la gestión pública respecto a asuntos financieros o funcionales, en la que la ciudadanía asume directamente funciones deficientemente ejecutadas por delegados políticos. Pueden entrar en competencia o ser complementarias con

social. Este acápite se basa en entrevistas a dirigentes de organizaciones de la sociedad civil de la región.

9 Metodológicamente, mientras la expresión del público la captan las encuestas y tienen una similitud fuerte con la conformación del mandato electoral, la expresión de voluntades de las organizaciones de la sociedad civil no se puede “medir” por encuestas, ni en los resultados electorales. Dicho de otro modo, la capacidad de influir en las decisiones no puede medirse bajo un parámetro común.

los organismos públicos y crear experiencias de control de la calidad en la asignación de recursos públicos, sistemas de vigilancia del cumplimiento de mandatos políticos y formas de gestión territorial de recursos públicos.

La responsabilidad social. Estimula prácticas cooperativas en torno a deberes sociales en los diversos niveles de gobierno, ligadas a la activación del capital social. Fomentan la transmisión de confianza entre las instituciones para incrementar la legitimidad política y lograr la estabilidad pública. Derivan en buenas experiencias de gestión local, en experiencias de concertación social temática o en mediaciones para la planificación.

La transparencia. Se refiere a metodologías de lucha contra la corrupción, mediante la observación del grado de cumplimiento del pacto ético, los ingredientes políticos e institucionales de la corrupción, la funcionalidad y modernidad de los aparatos estatales y sociales de control. Sus objetivos estratégicos son la transformación del círculo perverso existente entre institucionalidad, representación y prácticas de corrupción en un círculo virtuoso entre modernización institucional, reformas al sistema representativo, y gestión pública y privada transparentes. Sus vertientes son los que observan la corrección financiera y los que aspiran a una evaluación de la calidad del gasto.

La capacitación cívica. Está asociada con el desarrollo de valores y prácticas democráticas, asentadas en el conocimiento ciudadano de derechos y deberes, garantías y posibilidades. Responden a una tradición de incentivo a la implantación de una cultura cívica. En la actualidad, el campo más desarrollado es la capacitación electoral. Se trata de ejercitar un control cívico del proceso basado en la movilización social y en la capacitación sobre las formas y contenidos de las elecciones, para elevar la conciencia acerca del mandato que se otorga.

La incidencia política. Trata de constituir interlocutores del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas a través de mecanismos contenidos en las instituciones. Pretenden incidir desde la gestación de la demanda pública; su tratamiento

acompañado de audiencias públicas; su conversión en política; su ejecución; y su evaluación.

La prevención y resolución de conflictos. Las deficiencias de los sistemas judiciales plantean mecanismos de autorregulación de la sociedad mediante instituciones surgidas de ella misma. Generan sistemas de mediación y de alerta temprana de conflictos. Algunas ONGs alientan la conformación de una cultura institucional de solución de conflictos, otras el acercamiento de la justicia a los ciudadanos, y, aun unas terceras, la mayor cercanía a las prácticas alternativas. Plantean que su acción no significa desregulación.

En los últimos años, los temas más frecuentes son las aperturas democráticas alrededor de participación ciudadana y transparencia. La preferencia es la democracia local y las instancias colegiadas de los niveles de gobierno. En los mecanismos, la tendencia es mejorar la calidad de la democracia (rendición de cuentas), antes que a su mayor extensión (expansión de derechos). Entre los nuevos temas destaca la “participación aplicada” en nuevos temas públicos, siendo los más significativos los que hacen relación a las esferas domésticas (género, salud, violencia). Puntualmente, se persigue la creación de sistemas de seguimiento de la sociedad civil en temas específicos –por ejemplo, la vigilancia ambiental–, y, por otro lado, la participación y control financiero desde la sociedad civil, a través de sus propios (pero complementarios) sistemas de auditoría. Por otro lado, los temas étnicos tienen creciente importancia, correspondiente a la composición étnica de la política y a la necesidad de los indígenas de canalizar las expectativas democráticas a través de gobiernos locales interculturales. La transnacionalización de la sociedad civil se manifiesta en formas de cooperación horizontal.

El Cuadro 2 da cuenta de la situación de la sociedad civil en algunos países andinos.

Las nociones más frecuentemente utilizadas por estas organizaciones suelen ser:

a) **Delegación y participación en la modernización del Estado.** Las ONGs desconfían del Estado, el que es entendido como un conjunto de “aparatos”. Marcar diferencia con el Estado es un ejercicio identitario de la sociedad civil. Las ONGs valoran

Cuadro 2

Matriz de percepción de la sociedad civil en la Región Andina. Los casos de Ecuador, Colombia y Perú

Aspecto consultado	Ecuador (Fundación Esquel)	Colombia (Fundación Transparencia por Colombia)	Perú (Asociación de Servicios Educativos Rurales, SER)
Definición	Atomizada, pero diversa y fuerte; con diferencias en sus agendas reivindicativas y sus modelos. Mantiene una relación con la coyuntura, y está articulada en función de intereses y espacios específicos. Asimismo, está vinculada a las agendas de la cooperación internacional y el Estado.	Autónoma, marca límites frente a la injerencia del Estado. Surge en reacción a la crisis de los partidos y en respuesta al limitado esfuerzo del Estado por construir un espacio público.	Dos visiones sobre ella: (1) como coaliciones para la lucha por los derechos humanos y el desarrollo; y (2) como sectores privados, sindicatos, ONGs, e instituciones creadas en respuesta a temas específicos del contexto y relativos al Estado.
Conceptualización desde la transición a la democracia	Se evidencia un cambio interesante desde 1989, principalmente en el caso del levantamiento indígena (que se ha constituido como un poder real).	—————	En los 80s y 90s, se orientaba a la acción social y era funcional a sectores políticos. A partir de los 90s, se ha ampliado y hecho más visible: han sido incorporados los temas de la representación, la defensa de la ciudadanía, la participación, y la vigilancia en general. Su participación en el Estado es más directa, en temas como la planificación de gobiernos locales y municipales, el tema agrario e industrial; y la salud y el trabajo.
Composición actual	Muestra diferencias regionales: en la sierra, ONGs ambientalistas y de desarrollo, y movimientos indígenas; en la costa, el empresariado e instituciones de beneficencia.	Giraba, tradicionalmente, en torno a organizaciones populares, pero los sindicatos, p. ej., perdieron espacio por su carácter meramente reivindicativo. Hoy existen movimientos que responden a diversos sectores, uno de ellos es el empresariado, que asume un rol importante en temas fundamentales como la paz y la corrupción.	Conformada por ONGs, iglesias, organizaciones sociales y ciudadanas, gremios y empresariado. Existe un sector que ve en las ONGs a su principal motor, pero en realidad éstas son sólo complementarias.
Aportes	Fomento de una cultura del diálogo. Asimismo, impulsar y lograr cambios en la legislación respecto a temas de género, en la política y en el espacio cotidiano.	Impulsar controles mutuos entre los diferentes poderes (estatales como privados). Asimismo, reconocimiento de la diversidad (de género, cultural, étnica, sexual), y fomento a la discusión sobre los alcances de la soberanía.	Ha legitimado su rol de interpelación y vigilancia, con lo cual el rol de su participación política ha sido reconocido. Contribuyó para que el Estado de pie a planes concertados de desarrollo, y ha aportado en materia de concertación política.

Cuadro 2 (continuación)

Aspecto consultado	Ecuador (Fundación Esquel)	Colombia (Fundación Transparencia por Colombia)	Perú (Asociación de Servicios Educativos Rurales, SER)
Participación (experiencias y prospectiva)	Se requiere capacitación y tomar parte en los procesos. Se han creado instancias locales de participación ciudadana, como los comités de desarrollo local y los parlamentos indígenas.	La participación es vista en términos de consulta y control, con énfasis en lo local. Por otro lado, existe mucha legislación sobre la participación ciudadana, pero los mecanismos no se aplican. Existen experiencias interesantes en cuanto a participación en los municipios (como la planificación participativa).	Existen varias experiencias exitosas, como los planes de desarrollo concertado (planificación y presupuesto), la revocatoria (que se aplica a nivel municipal y regional), las mesas de concertación. Por otro lado, existen también cuotas para la participación de mujeres e indígenas. Se espera ampliar la revocatoria de mandato a todo el sistema político y que, en el proceso de regionalización, la SC asuma no sólo un rol consultivo sino ejecutivo.
Relaciones con los partidos políticos, principales temas y obstáculos	Existe una relación con fines electorales. Los partidos privilegian la relación con el sector indígena y las mujeres en cuanto pretenden conquistar sus votos. Obstáculos: partidos conservadores, enquistados en intereses particulares.	Existe una relación más con grupos o personajes relevantes de los partidos, que con los mismos partidos en sí. Los temas comunes son la paz y otros relacionados con la reforma laboral y la política. Obstáculos: partidos débiles.	Existe una relación de mutuo reconocimiento. Obstáculos: el descrédito de los liderazgos políticos (partidistas), y la actitud conservadora de los partidos respecto al papel de la SC.
Modificaciones realizadas con el fin de mejorar sus aportes a la democracia y el desarrollo	Debe existir, entre las ONGs, más diálogo y planificación, y estrategias a largo plazo.	La SC debe hacer un esfuerzo por hallar puntos comunes, más que marcar los desacuerdos. Debe orientarse a crear redes de solidaridad y coaliciones entre sus organizaciones. Al interior de la SC, se debe reflexionar sobre la administración de los recursos.	Incrementar sus niveles de coordinación y coalición, y buscar temas e intereses comunes entre sí. Por otro lado, debe cambiar comportamientos: es muy conservadora y existe poca rotación en sus dirigencias.

más a los mecanismos de participación que a los de delegación: éstos obedecen a la “rutinización” y bajo rendimiento de la democracia delegada, mientras que los primeros se asocian más fácilmente a la ‘democracia directa’ con las demandas sociales. Esta asociación perdura en la memoria social.

La modernización estatal es un proceso equívoco o en cuestión. Frente a ello, se la reduce a una relación estrecha entre reforma política y estímulos estatales a la participación ciudadana. El contexto es la descentralización, entendida como participación en el

gobierno local. Modernización también es la gestación de condiciones sociales aptas para la participación y para instituciones transparentes y efectivas. La participación sería condición del desempeño exitoso del Estado modernizado.

La ciudadanía es la responsable, y la base de la construcción y deconstrucción de los cambios institucionales y administrativos. Es importante rescatar la actual lectura del Estado como instancia de administración, que antes estuvo ausente de las ONGs. La política pública es concebida sólo como expre-

Es absurdo considerar a una democracia sin partidos como conformada sin la voluntad de los actores sociales; valga hacer, sin embargo, dos salvedades. De un lado, para que el sistema político funcione, no se pueden confundir roles ni responsabilidades. De otro, la participación social, entendida como influencia legítima en el sistema de toma de decisiones, puede ser complementaria a la participación política, pues comparte con ésta tanto el plano de la voluntad de los actores como la legitimidad en ámbitos específicos del Estado.

sión de intereses y la participación es concebida como la influencia simultánea de esos intereses. Esto podría conducir en una modalidad corporativa de aproximarse a la modernidad estatal.

Las ONGs privilegian el surgimiento del mandato antes que su forma operativa y su resolución como política pública; y, a la participación de las identidades sociales antes que su conversión en identidades políticas. Se invoca a las deficiencias de legitimidad del Estado, y (en pocos casos) se enfatiza la sociedad civil/participación como fuente para el fortalecimiento de los partidos. Los partidos están frágilmente ligados a la idea de participación social. La idea de ciudadanía también adquiere énfasis diferentes: aparece como una noción intermedia entre la demanda de la sociedad civil “llana” y el sistema político convencional. Es concebida, además de punto de residencia de derechos, como capacidad de gestión, responsabilidad y control.

También se piensa en la participación en consonancia con la crítica a los sistemas decisionales (especialmente políticos) más verticales, y se conceptúa a la participación como observación de los mecanismos de representación (transparencia electoral, vigilancia gubernamental). Por un lado, la idea central es el fortalecimiento de la sociedad civil, en la vía de robustecimiento de la organización y de la articulación con el Estado. Se trataría de un aprendizaje respecto a la mejor forma de demandar derechos y de ejercer deberes de modo consensuado y equilibrado. Por otro lado, el seguimiento de mecanismos representativos daría frutos en la política social resultante.

b) **Marco legal liberal y políticas de equidad y sostenibilidad.** La relegitimación de la política pública en el Estado moderno tiene como condición a la participación social. Al plantear políticas de equidad y sostenibilidad en un marco de apertura a los mercados, las ONGs asimilan la equidad a la democracia. Los valores de la democracia no pueden darse en un contexto exclusivamente mercantil (escenario de la desigualdad real). Los temas de desarrollo suelen tener un carácter secundario¹⁰. La desarticulación entre desarrollo y democracia, sin embargo, es demandada como relación entre sociedad y Estado, economía y política.

c) **Reforma del Estado y fragilidad político institucional.** Una demanda por más reforma del Estado debe ser vista como reforma política y no sólo como respuesta instrumental a las necesidades del mercado. La inestabilidad sería una consecuencia de la debilidad política para reformar a los “poderes fácticos”. La institucionalidad aspirada debería basarse en representatividad, transparencia y participación. La conclusión es que la reforma estatal aparece sometida a la racionalidad (unilateralidad) económica y no sometiendo los intereses particulares a los intereses políticos (en el sentido fuerte de la acepción, esto es, nacionales).

d) **Reforma política y consolidación de la democracia.** La reforma política ha perdido especificidad en el contexto de la reforma del Estado. Consistiría solamente en mirar a las instituciones de consulta popular, entendiéndose que la recuperación de la capacidad de decisión en el mandante primario es una forma de vindicar la visión de la sociedad civil. La reforma política divaga entre los mecanismos de la democracia directa y las formas corporativas de democracia.

También están presentes las modalidades constituyentes del poder público, en tanto formas participativas para renovar el consenso político. El tema de la gobernabilidad suele no ser asumido. Sin embargo, su sustancia es abordada. La demanda central es que la sociedad civil encuentre un espacio cooperativo para con la gobernabilidad, sin perder su identidad social ni su demanda redistributiva.

10 Cabe insistir que la referencia de este acápite es, exclusivamente, a las ONG de control social con énfasis en la democracia.

e) **Descentralización y participación.** Las reformas institucionales que se plantean son presupuestos participativos, prácticas presupuestarias y el monitoreo local de los servicios. La asociación entre descentralización y participación se expresa en la promoción de veedurías ciudadanas, control de corrupción, difusión e información, y planificación participativa.

f) **Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.** El avance conceptual consiste en relacionar el fortalecimiento social con el cambio de características de “lo público” (eficiencia-responsabilidad). Es un proceso de retroalimentación mutuo de las capacidades del Estado y la sociedad. Se sugiere que el fortalecimiento de la sociedad civil debe ser un proceso previo a la modernización del Estado. El fortalecimiento de la sociedad civil constituiría el punto de residencia de la democracia.

Desde una perspectiva conceptual, las anteriores nociones acumuladas al interior de las redes de control social muestran que el Estado se ha convertido en una suerte de agregado de aparatos sin relación organizativa ni conciencia de su situación. Esto es muy propio de la situación de transición en el desarrollo socioeconómico e institucional y, en específico, de su reducción de tamaño, funcionalidad y fortaleza. Además, existe un conjunto de “cajas negras” estatales –entendidas como decisiones nuevas o de arrastre– que no comparecen al plano de la legitimidad, sino que forman parte de la relación entre grupos y temas “consistentes” de la sociedad y la economía, y que son predefinidas para la gestión democrática.

La racionalidad estatal, que en décadas anteriores fue pretendida por los aparatos de planificación, se ha perdido para los propios operadores estatales y no es visible para los actores sociales. Si existe alguna racionalidad estatal, ésta no es construida ni responde a una forma nacional, sino que pertenece cada vez más al ámbito de la globalidad. Por su parte, la sociedad civil interviene con metodologías y temas a través de una suerte de “diagrama” del Estado; entiende a las instituciones como una gradación desde la mayor a la menor permeabilidad a la incidencia de la sociedad. Existen aperturas estatales que, sin embargo, ratifican las distancias entre la sociedad civil y el Estado. La cuestión no tiene una “salida” práctica. Pues, ¿cómo la participación genera un valor agregado para las funciones esta-

El origen de la competencia entre las ONGs y los partidos está en la pérdida de la exclusividad de estos últimos respecto de la generación de opinión; y, también, en el acceso de aquéllas a los medios, especialmente en situaciones de alta ilegitimidad del sistema partidario.

tales y sociales? Una decisión estatal asentada en la participación goza de más legitimidad. La participación convierte a las identidades sociales, meramente reivindicativas, en identidades ciudadanas. Pero la participación social genera información y experiencia que no es acumulada, ni en función social ni en función estatal. Se debe a la mutua incapacidad institucional para enfrentar sus “cotidianos” desde perspectivas estratégicas. Estado y sociedad civil se mueven en el escenario como cuerpos sin una cabeza nacional visible. También, la participación social genera órdenes destinados a la formalización jurídica, no sólo estatal sino en el plano jurídico-alternativo, fundamentalmente en el tema indígena.

La participación social actúa en las llamadas “zonas grises”, entendidas como territorios, temas o actores cuya actuación no está regida por el Estado. La intervención de la sociedad civil en este intersticio articula a estos dos órdenes. La sociedad civil actúa como agente de modernización dándole forma a la inclusión sociopolítica de algunos actores, y definiendo un nuevo orden. La participación lleva a los actores sociales y sus demandas hacia el Estado, permitiendo bajar los niveles estatales de ilegitimidad o las prácticas corruptas. Esto constituye una nueva “paraestatalidad” en la sociedad civil, cuya definición no es hacer lo que el Estado no hace, sino crear embriones de orden público. Así, el acento en la dimensión local del trabajo de la sociedad civil actúa como renovación de la democracia, en tanto despliegue de iniciativas cuya capacidad creativa es visible y controlable. La debilidad puede estar en la inconciencia de los procesos nacionales, que son gobernados por minorías consistentes, las cuales dan finalmente significación a las innovaciones locales.

La sostenibilidad de la participación social consiste en la superación de la autorreferencia. Hay una evidente necesidad de que todos los componentes del sistema político asuman una correcta ubicación de la sociedad

civil como roles y responsabilidades. El riesgo de la idealización de la sociedad civil es menor, el mayor riesgo es que no sepa qué es lo que está contribuyendo a generar. Por lo general, su contribución consiste en generar un orden público en que se introduzcan factores de racionalidad y solidaridad. Este orden está formado por dos caras: de un lado, un orden estatal y fundamentalmente normativo y, de otro, un orden social y fundamentalmente ciudadano.

El Estado, la política, los partidos y la sociedad civil

En la Región Andina, se ha producido una pérdida de los sentidos estratégicos de la sociedad y, fundamentalmente, del Estado. Las políticas estatales fueron productoras de certezas acerca del rumbo de la sociedad y, hoy, el Estado parece haber quedado reducido a sus formas operativas. En ese sentido, tanto éste como la democracia parecen carecer de “legitimidad estratégica” en su más estricto sentido. Las relaciones entre la sociedad civil y el Estado están vertebradas por la política, y esta construcción voluntaria del orden público es la medida de la fortaleza de ambas. Por otro lado, la “densidad” de la sociedad civil no puede ser medida por la cantidad de organizaciones o aparatos, sino por las voluntades que los sostienen, la dimensión del capital social o la porción de legitimidad que detentan.

Con todo, en el complejo de relaciones entre la sociedad y el Estado en los sistemas políticos de la región, entre la voluntad pública de la primera y los procedimientos institucionales de la segunda, se han perdido las fronteras precisas entre los roles y las responsabilidades de uno y otro. De un lado, la construcción de una voluntad pública tiene como criterio prioritario a la identidad social, y a la identidad política a nivel más general. Por eso, la conformación del espacio público no es exclusiva de ninguna forma de identidad, sino de la coexistencia cooperativa de varias identidades. De otro lado, las instituciones son portadoras de esas formas de voluntad que constituyen el Estado. Éste representa la instancia de concurrencia –especializada y responsable– de todos los actores que forman lo público. En esa perspectiva, y en la medida en que la sociedad está formada por relaciones comunitarias, definir sus relaciones políticas es crear “lealtades con el Estado”.

Las dificultades que los gobiernos andinos tienen para darle estabilidad a los procesos de democratización son extensibles a la sociedad civil. Dichas dificultades se dan, principalmente, por el carácter nacional de dicho esfuerzo. Y es que la nación constituye un ámbito común que es precondition de la política, especialmente de la que se da en un contexto democrático –creación de certezas estratégicas en un marco de incertidumbres estructurales. Éste es un punto de confusión para la sociedad civil, porque:

- Su composición actual genera una memoria tan inmediata que puede confundir a la nación con el nacionalismo (especialmente militar).
- Sus agendas internas e internacionales pueden reducir el desarrollo y la inserción al mundo.
- Su acelerada transnacionalización le hace perder de vista la lógica y funcionalidad del Estado nacional.

Sin embargo, la posibilidad de articular la representación social y política con su contraparte participativa está en la base de la idea de nación¹¹. Así, la sociedad civil es una búsqueda de la nación en su forma moderna. Abandonar a la nación, en el contexto de una globalización inequitativa, es un allanamiento ingenuo a las oportunidades no negociadas, y desperdiciadas, de desarrollo internacional. De forma presuntuosa, se puede afirmar que el poder estatal en que tradicionalmente se basó el ritual de la construcción del bien común, se rompió con la emergencia de demandas y cuestionamientos desde la sociedad civil en las últimas décadas de la vida en la Región Andina. La pregunta es si estamos frente a la construcción de una forma alternativa de construcción del sentido público. Pues, de hecho, la producción legítima de sentido público parece haberse alterado.

Existe un sentido de lo cívico ligado al republicanismo que se expresa como capital social y capacidad de autorregulación. Este republicanismo “cívico” también permite los procesos políticos de conformación estatal y social; puede ser visto como autonomía, res-

11 No es éste el lugar para abordar con profundidad el tema de la participación. Por ello nos limitaremos a plantear que se trata de dos formas de influencia en los poderes decisionales, estando la participación social más ligada a las identidades primarias de los actores, mientras que la participación política está asentada en la identidad política o vocación delegativa de los actores. Estas dos formas deben ser complementarias y no son contradictorias; como tampoco lo son la representación social y la representación política.

ponsabilidad y deliberación, principios liberales que también estructuran a la sociedad civil. Dicho de otro modo, una sociedad civil estructurada de este modo es condición de la democracia. Históricamente, la sociedad puede ser vista como el agente que participa en la construcción de la nación o como aquel que asume una determinada formación nacional; y el peso de la nación puede ser diferente en la generación de la acción colectiva.

La sociedad civil suele posicionarse frente al Estado y la política incidiendo en temas como el de las elecciones, las funciones estatales (la legislativa y judicial, o el control constitucional) y el gobierno (políticas públicas, y garantías). Esta función suya esconde muchos mitos y equívocos, los que generalmente la llevan a posturas políticas no siempre deseadas. Por otro lado, y de la misma forma, la recomendación del fortalecimiento unilateral del Estado es responsable también de una lectura simplista de la sociedad civil. Los derechos civiles y los derechos sociales generan una óptica de la sociedad civil cuyo contexto son las insuficiencias de la ciudadanía social, las demandas al Estado y las malformaciones del sentido cívico.

Analíticamente, y como un principio de orden, se puede separar roles, funciones y responsabilidades en el sistema político. Pero, históricamente, la conformación del sistema político en la región es la de un sistema “grotesco” (Sanjinez, 1990). Las organizaciones de la sociedad civil cuestionan que no es posible darle forma a los derechos políticos (es decir, avanzar en la calidad de la democracia) sin apelar a la reconstitución de los derechos civiles; y, por esta vía, sin apelar al sentido cívico básico del sistema¹². Así, es pertinente la demanda por la democratización de la sociedad civil y el Estado, como es pertinente también la demanda y colaboración con la gobernabilidad.

Para finalizar este acápite, cabe afirmar desde el plano propositivo que la recomendación de generar fortalezas institucionales relativas al Estado y la sociedad civil, es una respuesta al juego de “suma cero” entre ambos. La política no es monopolio de ningún agente o actor especializado. En términos generales, la especialización dentro del sistema político no puede afectar a la sociedad respecto de la política. Esto, por cierto, no excluye que algunos roles deban ser desempeñados por



Los temas étnicos tienen creciente importancia, correspondiente a la composición étnica de la política y a la necesidad de los indígenas de canalizar las expectativas democráticas a través de gobiernos locales interculturales.



actores específicos¹³. La representación no es ni puede ser exclusivamente política, ni los partidos son los canalizadores únicos de la voluntad agregada. Los actores y la ciudadanía establecen formas de representación. Con todo, puede ser útil diferenciar representación social de representación político-estatal, como también diferenciar las relaciones entre el poder y la política (emanadas de las relaciones sociales) y el Estado (como normatividad del poder y la política).

Una digresión en torno a los partidos en la Región Andina

Una de las expresiones más importantes de la crisis política en la Región Andina es que se asiste a un colapso de los sistemas de partidos y, paralelamente, a un reemplazo de los partidos tradicionales formales por liderazgos neopopulistas. En ese contexto, se ha diluido el papel de los partidos al no representar los intereses ciudadanos ni garantizar las condiciones nacionales para una eficiente articulación internacional, viabilizando la negociación interna acerca del acceso a las oportunidades externas. La transnacionalización ha rebasado a los partidos, que no alcanzan a visualizarse con un rol definido en el proceso de la globalización. Pero lo más importante es que aparecen como la encarnación del lado perverso del mundo público y de la devaluación de la política.

Como se ha mencionado, la crisis del modelo de desarrollo de base estatal se encuentra en la médula de la crisis actual de los partidos: los partidos aparecieron como agentes de modernización, pero identificados con un modelo en declive. La definición estatal de los partidos concibió a la política como reducida al ámbito del

12 Por ejemplo, es el caso del control electoral desde las organizaciones de la sociedad civil, el cual constituye la supervisión de un derecho político que es realizada desde el derecho civil a la transparencia.

13 Éste puede ser un interesante debate acerca de la unidad del Estado y la especificidad de su intervención sectorial.

Estado, a su tecno-burocratización y a la imposibilidad de incorporación orgánica de la sociedad. Desde otra perspectiva, la rearticulación del Estado con el mercado aún no se refleja en el sistema partidario. La situación actual, plagada de incertidumbre, permite que los neopopulismos aparezcan como formas expresivas de la demanda, y sus intermediarios como necesarios, lo que incrementa la crisis de representatividad. El perfil ideológico de los partidos todavía no adquiere los términos en que funciona el mercado y la constitución mediática de la opinión pública. La recodificación de los mandatos, en tanto programas de gestión, está acompañada de fuertes oleadas de ilegitimidad. La “verdad política, mientras más difusa, más verdadera” se subordina a los medios de comunicación –que no incentivan la deliberación–, mientras que éstos aceptan como líderes solamente a aquellos que tienen relación con el mercado político.

Como han probado las últimas elecciones celebradas en la región, los partidos se han desmovilizado internamente y han perdido su rol dirigente: la democracia interna no es ya un valor; muchos se han sumergido en la corrupción; tratan solamente de reproducir las cuotas de poder intrapartidarias; el debate interno ha sido sustituido por la unanimidad o el ocultamiento de posiciones; y, finalmente, se encuentran sumidos en la ilegitimidad. A ello se añade que, en muchos casos, los movimientos sociales están desbordando a los partidos, impidiéndoles desempeñar su rol político de canalización de demandas. Éstos, por su parte, presionan amparados en su contenido social antes que en la institucionalidad de su carácter representativo. También los partidos se encuentran acosados por la opinión pública, en los centros de decisión han sido desplazados por nuevos grupos de consistencia técnica o empresarial, y son reemplazados en las decisiones políticas centrales por los llamados “poderes fácticos”.

Más allá de la teoría de los partidos –que los define como comunidades de ideas y formas de intervención política–, son internamente muy heterogéneos; esto es, son colectivos muy disímiles de división del trabajo y el poder, lo que les permite, pese a la crisis, reproducirse. Su racionalidad final es conservar el poder, no elevar la calidad de la representación. Asimismo, los partidos de la región atraviesan por una notable disminución de afiliados. En éstos, la pertenencia a una comunidad de intereses prima por sobre la pertenencia a una comunidad de ideas. En muchos casos, se trata de la búsqueda

de un “status” que se intercambia con la lealtad electoral. De hecho, el electorado cautivo no hace vida partidaria cotidiana. Se ha sustituido la militancia por los funcionarios rentados que administran recursos y cuadros medios, establecen las rutas de ascenso político, son referentes de grupos y alianzas internas, permiten el “transfuguismo” partidario y referentes locales/regionales. Los dirigentes devienen en “propietarios” de los partidos.

Así, la situación actual nos habla de la informalidad política. La definimos como:

- La crisis de un estilo de modernización política.
- No se reduce solamente al comportamiento político de los informales.
- La fragilización de las ideologías fundantes y la alteración de los circuitos de formación de la legitimidad.

Es una forma específica de hacer política, sin referentes institucionales, que establece un orden inédito, manipula la formación de la opinión y cohesiona un nuevo sentido de masa. Las expectativas de una interacción política reglamentada se han desplazado hacia la incertidumbre del dominio y del control, especialmente para los sectores medios. En ese contexto, las características del sistema de partidos en la Región Andina pueden reconocerse a través de los siguientes referentes empíricos. Son “oligopolios” de representación: elaboran sesgadamente la política frente a la masa; transforman la mediación de la demanda en mediatización; tienen comportamientos prebendales, patrimonialistas y clientelares; son centralistas, ya que no pueden pensarse en clave territorial; son homogenizadores, ya que privilegian una identidad social; son “cortoplacistas” en su accionar; con una atención fija en la táctica, no tienen sin embargo una mirada estratégica del orden; están desideologizados y obnubilados por el pragmatismo motivado por la coyuntura; y son “hegemónistas”, forzados (por cultura política) al pacto.

Los escenarios de estos partidos están enmarcados en el contexto de la transformación del Estado y la reconfiguración de la nación; se inscriben en el proceso de transición de un modelo de desarrollo, y en la necesidad de instituir una estabilidad que asegure la gobernabilidad. A su vez, se inscriben en un proceso de reconfiguración política que requiere de la resocialización partidaria, y en un escenario en el que emergen nuevos actores políticos (como la Iglesia, los

medios de comunicación, el empresariado y los movimientos sociales). Por otro lado, con la ruptura del monopolio de la política por parte de los partidos, se produce también la apertura a liderazgos emergentes que obstaculizan el reforzamiento de las decisiones de las cúpulas partidarias; y aparecen temáticas nacionales adecuadamente equilibradas con las regiones y la “municipalización” de la política, generando un contexto favorable a la cooptación del Ejecutivo. Asimismo, asistimos a la ampliación de la democracia y la concentración del poder en los partidos grandes, especialmente en Venezuela, Colombia y Perú.

Una constatación fuerte que hay que remarcar es que los procesos de redemocratización no lograron modificar a los partidos políticos y, por el contrario, les entregaron roles en la nueva democracia representativa. La experiencia de la Región Andina ha demostrado que no existen reglas para la refundación liberal del Estado y, por lo tanto, para los mismos partidos políticos. De hecho, se ha hecho explícita la heterogeneidad en que se expresa el funcionamiento de los mismos. Así, tenemos casos de partidos que resultan inocuos para hacer funcionar el sistema (Perú); otros, de dominación estatal (Ecuador); la readecuación de los partidos tradicionales de acuerdo con la coyuntura (Colombia); y las nuevas funciones que éstos cumplen de acuerdo con un contexto de alta polarización política (Venezuela). Analizando, por país, la crisis del sistema de partidos en la región, se tiene que en general se ha conformado un escenario que cuenta con una elite politizada que viene acompañada por una clase media particular. Ante la crisis social general, las masas se han desbordado y se expresan en espacios territorializados. Los partidos no los controlan, pero sí monopolizan la posibilidad de orden político, si bien crece el desprestigio del sistema partidario y éstos son sometidos a un permanente acoso.

En general, en los países andinos se han dado pasos importantes para reformar el sistema de partidos. Por un lado, se ha roto el monopolio de la representación. Sin embargo, pese a la crisis, los partidos siguen ejerciendo protagonismo, aunque la informalidad política también se inscribe bajo éstos. Por cierto, tampoco se espera que las reformas electorales eviten la crisis política o partidaria. El sistema electoral sólo incentiva o modifica tendencias preexistentes de crisis de la política. Así, por ejemplo, la reforma electoral boliviana no alcanza a contener la eventualidad de una crisis política, pero puede incentivarla; ya que la descalificación de lo

Existe un sentido de lo cívico ligado al republicanismo que se expresa como capital social y capacidad de autorregulación. Este republicanismo “cívico” también permite los procesos políticos de conformación estatal y social; puede ser visto como autonomía, responsabilidad y deliberación, principios liberales que también estructuran a la sociedad civil. Dicho de otro modo, una sociedad civil estructurada de este modo es condición de la democracia.

político se asocia con las transformaciones estatales, las incertidumbres de la transición, la corrupción política y partidaria, y las barreras de acceso a las decisiones, al bienestar y a la ciudadanía. Los partidos han justificado estas características por la necesidad de privilegiar la gobernabilidad antes que la legitimidad. En toda la región, todas las elecciones de la última década se han realizado con diversas bases jurídicas que combinan desaciertos y maniobras. Así se tiene, por ejemplo, que Venezuela no ha tenido una sola elección basada en la misma reglamentación. En ese contexto, las elites no han permitido “madurar” las reformas implementadas. En suma, la situación se define como de búsquedas y frenos para el logro de una relación orgánica entre el sistema partidario y el sistema social.

La consecuencia de lo descrito es la desacumulación de las rutinas políticas necesarias para estabilizar una cultura política democrática. El tema nuevo al que deben dar respuesta los partidos políticos está relacionado con la reconfiguración de identidades sociales en torno a un territorio. Nuevos actores se han apropiado de las relaciones sociales y políticas asentadas en sus territorios, y han emergido elites en ascenso con demandas e influencia políticas —principalmente respecto de las realidades regionales— que compiten con los partidos. Así, en Venezuela, los partidos grandes entraron a una “guerra de encuestas locales” para determinar los mejores de sus cuadros para el sistema uninominal; en Colombia, en medio de un contexto de clientelismo dominante, la tutela “deglute” a la emergencia local, mientras que la expresión independiente es débil y de baja convergencia nacional; en Ecuador, las elites regionales compiten directamente por el poder nacional, pese al trunco proceso de descentralización; en Perú, existe una articulación directa de las elites regionales bajo la

figura presidencial; y, en Bolivia, éstas conviven en una relación de mutua desconfianza con el poder nacional. Esto muestra cómo la participación popular ha insertado nuevos liderazgos en el escenario político.

Del mismo modo, se ha transformado la significación de las elecciones locales y la intervención de los partidos de anclaje nacional. En algunos casos, la respuesta ha consistido en el nacimiento de partidos con dominio puramente local. En otros casos, se ha producido una descentralización partidaria, como forma de capturar en los límites partidarios a las representaciones locales. En el primer caso, lo local se expresa por oposición a los partidos mientras que, en el segundo, lo local se expresa “dentro” de los partidos¹⁴.

Una propuesta: la sociedad civil y los partidos en la Región Andina

Las crisis partidarias en la Región Andina sobrevienen como la reproducción de trances sin resolución. En efecto, no ha habido renovaciones decisivas y no se han dado respuestas a los cambios de la sociedad civil. Los partidos muestran una gran dificultad para vincularse con los movimientos sociales y, en la búsqueda de un discurso nuevo, perdieron su capacidad de convocatoria. Por su parte, los movimientos sociales clásicos han desaparecido y han sido reemplazados por formas más difusas de participación. Con todo, los partidos deben reconocer a la sociedad civil (en sus formas mercantiles y cooperativas), y ésta debe volver a legitimarlos mediante nuevas formas de hacer política. Se trata de encontrar nuevos términos según los cuales plantear el problema, y, a partir de allí, poder definir roles y ejercer responsabilidades.

No se trata de generar discursos más comprensivos, pues éstos sólo afectan a la coherencia institucional de la política. Lo que se necesita es lograr una oferta institucional de los partidos –legítimamente reformada–, y una demanda pactada y autorregulada por parte de la sociedad. El problema consiste en la conforma-

ción institucional del Estado y el sistema político, y en la necesidad de una transformación de los valores de la sociedad. Así, las encuestas nacionales y regionales muestran que los partidos, en tanto agrupaciones políticas, han perdido legitimidad. No obstante, se sigue valorando positivamente la “función de la política organizada” y la “función tolerante de la democracia”. Por eso, para que la democracia funcione, se requiere el cumplimiento de la función habitual de los partidos: cohesión social, discurso nacional, proyección del sentido estratégico de la sociedad y una operación concertada de la política. La nueva ecuación entre el Estado y la sociedad requiere de la resolución de la ecuación clásica entre los sistemas social y político; el diseño de este último dentro de un sistema de partidos que asuma la complejidad de la sociedad, especialmente las formas sociales emergentes de la globalización y el ajuste.

Podrían hacerse algunas puntualizaciones adicionales –muchas de ellas respecto de la Región Andina, aunque en general se trata de apreciaciones extensibles a toda América Latina¹⁵. Acerca de la relación entre las formas de participación política y social, cabe afirmar que “lo público” no es asimilable al Estado y los partidos, ni ‘lo social’ se refiere al mercado y al ámbito privado. Lo público es el ámbito de todos, mientras lo social no se reduce a los intereses particulares. Uno y otro se expanden y cambian de significación, según se puede extraer de la experiencia reciente en la región. La gestión pública está sujeta a variadas formas de rendición de cuentas (y, en este sentido, de corresponsabilidades), mientras que la intervención legítima de la sociedad es lo que se denomina ‘participación’, que no es sino la influencia directa de la sociedad en las decisiones a través de sus identidades primarias.

La política ha dejado de ser tarea exclusiva de algún agente especializado. Pero se puede afirmar que este déficit se superará con el capital social, esto es, con las interacciones que generan y transmiten confianza en las instituciones. La participación política no ha logrado encontrar formas complementarias con la participación social, mientras que los sujetos sociales reclaman un espacio para influir en las decisiones públicas sin perder su identidad. Sin embargo, esta demanda no implica que los sujetos políticos dejen de adoptar decisiones públicas que son legítimas y respecto de las cuales mantie-

14 La descentralización, mientras más radical, impide más eficientemente la cooptación de las elites locales por los partidos. La descentralización les asiste de fuerza, emanada por los subsistemas políticos, para una negociación en mejores términos. La amplitud de este proceso es correlativa a la adopción local de decisiones. Hay coincidencia en que la elección de los “gobernadores” permite mayor desarrollo local antes que la uninominalidad y la distritación.

15 Recoge las propuestas realizadas en la ponencia Verdesoto (2001).

nen una responsabilidad. La actual demanda por un tipo de participación, complementaria a la intervención propiamente política, no pretende retornar hacia la democracia corporativa en que las movilizaciones desbordaron a los Estados; ni tampoco conformar un “sentido nacional” como agregación de intereses de una administración “sectorializada”. De lo que se trata es de estructurar la esfera pública mediante un proceso deliberativo, compartido y consensuado.

Una costumbre de los actores institucionales en la región es que, ante la inminencia de una catástrofe económica, se suele acudir a los partidos para que emitan mensajes de estabilidad. Estos mensajes sólo garantizan que se detendrá el desorden político para permitir al mercado recrear el orden económico. De este modo, lo único que muestran los partidos es una visible disfuncionalidad constructiva, ya que parecen no tener una función definida frente a la rearticulación de un modelo de desarrollo. Frente a la globalización, su rol podría consistir en garantizar las condiciones nacionales para una eficiente articulación internacional, viabilizando al mismo tiempo la negociación interna acerca del acceso a las oportunidades externas para todos, pero con especial preferencia por los excluidos sociales. Los partidos deben servir como expresión de formaciones regionales que requieren de subsistemas políticos capaces de identificar oportunidades en el mundo internacional, para lo cual requieren de regiones altamente eficientes que converjan en sistemas de concertación que las tornen competitivas.

A su vez, los partidos deben concebir puentes de interculturalidad en una región multicultural y pluriétnica. ¿Es posible crear líneas de confianza entre partidos y sociedad civil —especialmente con la sociedad indígena— para estimular una actitud cooperativa? Creemos que sí. Ello será posible a partir de la creación de líneas de confianza y del rediseño de las instituciones de representación social y política, y la creación de nuevos sistemas de formas respectivas de participación, además de mecanismos de auditoría social de la gestión pública.

En suma, se plantea una modernización del sistema político que incorpore:

- Algunos incentivos a la participación social y política.
- El mejoramiento de los sistemas electorales.
- La depuración de toda forma de exclusión y corrupción políticas.

El perfil ideológico de los partidos todavía no adquiere los términos en que funciona el mercado y la constitución mediática de la opinión pública. La recodificación de los mandatos, en tanto programas de gestión, está acompañada de fuertes oleadas de ilegitimidad. La “verdad política, mientras más difusa, más verdadera” se subordina a los medios de comunicación; mientras que éstos aceptan como líderes solamente a aquellos que tienen relación con el mercado político.

- El respeto a la diversidad social.
- La incorporación de la agenda social a los procedimientos políticos.

Asimismo, que los movimientos indígenas y los partidos políticos adopten nuevos órdenes jurídicos, ya que ambos deben impulsar simultáneamente procesos de reforma.

Consideraciones finales

En los diferentes capítulos se ha observado que, en el área andina, no existe un concepto ni una práctica homogéneos de la sociedad civil. Se trata, más bien, de un concepto y una práctica que se construyen, deconstruyen y reconstruyen permanentemente. Una constatación común a la Región Andina es la emergencia de la sociedad civil a través de una gama enorme de modalidades. La sociedad civil emerge, junto con la complejización de las sociedades y la pérdida de los roles integradores del Estado, con formas organizativas e intereses diversos. Además, su crecimiento se ha visto favorecido por la crisis de los respectivos sistemas políticos, especialmente de los partidos políticos. En efecto, antes, los partidos políticos intentaban representar e intermediar a los intereses de la sociedad en general.

El contexto de la actual posición de la sociedad civil es la vigencia de la democracia representativa. Sin embargo, la democracia no ha logrado auspiciar la superación de la pobreza y la desigualdad. Como indica el PNUD (2004), el desarrollo de la democracia depende de la ampliación decidida de la ciudadanía social, sobre todo a partir de la lucha contra la pobreza y la creación de empleo de buena calidad. En la región, se asiste tam-

bién al cuestionamiento de un modelo de desarrollo que aún no se extingue; y a uno alternativo que no termina de emerger.

La democracia en la región no es un factor de integración social. La comunidad política está en entredicho. La pérdida de referentes estatales, sociales y políticos ha fomentado la incertidumbre. Se observa una creciente tergiversación y confusión de roles y funciones, y una pérdida de los límites entre lo público y lo privado. En la búsqueda de oportunidades, los actores practican comportamientos no necesariamente democráticos y que no conllevan mejoramientos de la cultura política.

En este contexto, se han configurado algunas características de la sociedad civil, las que necesariamente se diferencian por país. Sin embargo, se puede sistematizar algunas características que se verifican en la mayor parte de la Región Andina:

1. Ante la crisis de representación, la ciudadanía opta por la autorrepresentación como forma de resolver sus problemas.
2. A través de la autorrepresentación, la ciudadanía busca también el reconocimiento de una determinada identidad y la legitimación de ciertas demandas estrictamente locales.
3. La centralidad del Estado se ha perdido, y la sociedad civil no logra recoger demandas o propuestas que involucren a la comunidad política nacional. Son características importantes de este fenómeno la fragmentación de su accionar político y su incapacidad para lograr consensos más amplios. Lo abigarrado y complejo de las sociedades andinas se evidencia en la heterogeneidad de sus demandas y en la diversidad de los intereses que confluyen en sus organizaciones.
4. Se trata de una sociedad civil demandante, antes que propositiva y portadora de visiones estratégicas. Sin embargo, existen signos de que algunas de ellas se encaminan hacia visiones de mediano plazo con perspectivas estratégicas.
5. En un grueso sector de ésta, las demandas se centran en lo económico. Éstas los movilizan y, en la búsqueda de mercados, también logran acceder a lo estatal y lo público.
6. Su diversidad y su definido carácter local, induce a estas demandas al choque frontal, como una forma de trascender lo restringido de sus reclamos. Esta conducta no sólo es atribuible a las organizaciones

- de la sociedad civil, sino a la sociedad en general; no expresa otra cosa más que deficiencias en la generación de acuerdos y en la resolución de conflictos.
7. Su indefinición en el ámbito público la lleva a una confusión de roles. Así, muchas organizaciones de la sociedad civil asumen indistintamente posiciones corporativas, societales o paraestatales. Esto último es especialmente relevante en el caso de las ONGs, las que, ante la ausencia del Estado, ejecutan políticas sin mandato institucional.
8. Es creciente el déficit institucional de los Estados de la región, tanto en la gestión política como en la gestión de políticas públicas. Este déficit no ha sido superado, aunque se observa una creciente participación de movimientos sociales y ONGs que vigilan la eficacia y eficiencia de ciertos servicios. En algunos países de la región se han creado mecanismos de control de la gestión pública con atribuciones limitadas, las que finalmente terminan cooptadas por el propio Estado o debilitadas por otras instancias paraestatales, como por ejemplo, la Iglesia Católica.
9. Las organizaciones de la sociedad civil de la región son generalmente progresistas en lo social, pero diferencian su comportamiento político a la hora de elegir representantes mediante partidos políticos o de participar en agrupaciones ciudadanas. En este contexto, son muy limitadas aquellas que se organizan en torno al control de sus respectivos representantes, y a la gestión política en general.
10. La democracia es un proceso permanente de construcción, y en la región existen muchos déficit. No se ha logrado aún que las instituciones públicas y privadas practiquen los principios democráticos de forma cotidiana. Las prácticas autoritarias, excluyentes y patrimoniales son corrientes en todos los ámbitos de la sociedad, y la sociedad civil no escapa a este diagnóstico.
11. Finalmente, las demandas de la sociedad civil refieren a reivindicaciones consagradas en la Constitución y al ejercicio de los derechos ciudadanos. Buscan el reconocimiento de estos derechos pero no siempre a partir del reconocimiento del derecho de los otros y del fortalecimiento de la comunidad política. En ese sentido, destaca la ausencia de propuestas orientadas hacia la construcción de una cultura política opuesta a formas autoritarias, discriminatorias y excluyentes.

Bibliografía

- Althusser, Louis. 1970. *Ideología y aparatos ideológicos*. Buenos Aires: Pasado y Presente.
- Cansino, César, y Sergio Ortiz. 1997. "Nuevos enfoques sobre la sociedad civil", en *Metapolítica*, vol. I, n° 2 (abril – junio). Puebla: Benemérita Universidad de Puebla.
- Canto, Manuel. 2000. "Interacción de las organizaciones de la sociedad civil". Informe de consultoría. República Dominicana: Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.
- Fleury, Sonia. 1997. *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Guiddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Gramsci, Antonio. 1970. *Notas sobre Maquiavelo, la política y el Estado moderno*. Buenos Aires: Pasado y Presente.
- López, Sinesio. 2001. "Sociedad civil, control y democracia". Ponencia presentada en el Taller de Vigilancia. Lima: SPI.
- Murillo, Gabriel, y Rafael Toribio. 2002. "Democracia, partidos políticos y sociedad civil". Ponencia presentada en el Foro Interamericano de Partidos Políticos, OEA – BID, *Líneas de confianza entre partidos políticos, sociedad civil y medios de comunicación*, Vancouver.
- O'Donnell, Guillermo, et al. 2002. "Notas sobre el estado de la democracia en América Latina", en PNUD (ed.) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.
- O'Donnell, Guillermo. 1989. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *La democracia en América Latina*. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: PNUD.
- Prats, Joan, et al. 2004. *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*. La Paz: Plural.
- Rabotnikof, Nora. 2001. "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo", en *Nueva Sociedad*, n° 171. Caracas.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sanjinez, Javier. 1992. *Literatura contemporánea y grotesco social en Bolivia*. La Paz: Fundación BHN/ILDIS.
- Sousa Santos, Boaventura. 2001. "Los nuevos movimientos sociales". Mimeo, sf, spi.
- Torres-Rivas, Edelberto. 2001. "La sociedad civil en la construcción democrática. Notas desde una perspectiva crítica". Ponencia presentada al Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Verdesoto, Luis. 2005. *El proceso constituyente en Bolivia. A horcajadas entre la nación y sus partes*. La Paz: ILDIS, PLURAL.
- Verdesoto, Luis. 2001. "Partidos políticos y sociedad civil". Ponencia presentada en el Foro Interamericano de Partidos Políticos (diciembre), Unidad para la Promoción de la Democracia, OEA – BID, Miami.
- Verdesoto, Luis. 1997. "Reconocer para no desaparecer. Los movimientos sociales en América Latina", en *Unitas*, n° 17 (febrero). La Paz.
- Verdesoto, Luis, y Gloria Ardaya. 2004. "Hacia donde va Bolivia", en *Nueva Sociedad*, n° 191. Caracas.
- Verdesoto, Luis, y Gloria Ardaya. 2003. "Democracia y sociedad civil en América Latina: algunos con-

ceptos y referencias empíricas”. Informe de consultoría. Buenos Aires: PNUD.

Verdesoto, Luis, y Gloria Ardaya. 2003a. “La crisis de Bolivia y la representación”, en *Iconos*, n° 18. Quito: FLACSO.

Verdesoto, Luis, y Gloria Ardaya. 1997. *Inventando la representación*. La Paz: ILDIS.

Verdesoto, Luis, y Gloria Ardaya. 1996. *El concepto y las experiencias regionales de participación*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer – Ministerio de Desarrollo Humano.

Zavaleta, René. 1986. *Lo nacional popular en Bolivia*. México D.F.: Siglo XXI.