

# Eslabones y precipicios entre participación y democracia\*

DARÍO I. RESTREPO\*\*

*Resumen: En las últimas décadas ha aparecido un conjunto de prácticas políticas reconocidas bajo el calificativo de "democracia participativa", en oposición a las características de la democracia representativa. Sin duda, la crisis de los Estados, el desprestigio de los partidos políticos y la corrupción de la política tradicional son el caldo de cultivo en el que las nuevas prácticas encuentran su legitimidad y renacen las esperanzas de refundación de la política. Dos estrategias antagónicas se consideran en este artículo: la proveniente de la ideología neoliberal y que se nutre de los nuevos movimientos sociales; ambas similares en el reclamo de un mayor protagonismo de la sociedad sobre el Estado en asuntos económicos y políticos.*

*Abstract: Recent years have seen the emergence of a set of political practices grouped under the heading of "participatory democracy" as opposed to representative democracy. The crisis of the states, the discredit of political parties and the corruption of traditional politics have helped establish the legitimacy of the new practices and re-create the hopes of re-founding politics. Two antagonist strategies are considered in this article: one derived from neoliberal policy, the other based on the new social movements, yet equally similar in their attempts to increase society's influence on the state in economic and political matters.*

*Palabras clave:* prácticas participativas, movimientos sociales, crisis de Estado, participación y democracia.  
*Key words:* participative practices, social movements, states crisis, participation and democracy.

## DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

LA ACTUAL POPULARIDAD DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA está ligada al malestar con la democracia representativa. Una a una, las críticas a las prácticas representativas esperan ser resueltas con la participación ciudadana. No basta constatar los defectos del funcionamiento democrático, hay que afirmar las limitaciones inherentes a los mecanismos, instancias y rutinas del sistema representativo. El futuro de la democracia representativa sería la democracia participativa. Sólo ésta ampliaría la frontera de los temas sometidos a la exigencia democrática y daría a los ciudadanos y las comunidades la posibilidad de incidir en los asuntos de interés colectivo y en la política.

\* El presente documento forma parte del programa de investigación sobre las relaciones entre descentralización y modelo de desarrollo que el autor desarrolla en la Universidad Nacional de Colombia. Una primera versión fue presentada en el seminario "La participación ciudadana en el marco del fortalecimiento de la democracia". Comisión para la Reforma del Estado (Copre), Caracas, 22-24 de septiembre de 1997.

\*\* Dirigir correspondencia a Fundación para la Participación Comunitaria, Calle 12, núm. 2-12, Bogotá, Colombia, e-mail: direstre@colomsat.net.co.

Repasemos el prontuario de las limitaciones inherentes a la democracia inscritas en el expediente contra la representación. Se aduce que, en todos los casos, las prácticas participativas mejorarían desde adentro los escenarios de la democracia representativa y sus relaciones con la sociedad; en el límite, se pretende que la política rebase las instancias de la democracia representativa.

### *La desconfianza en los partidos políticos y en el Estado*

Se acusa a los partidos de ser corruptos, estar carcomidos por las pugnas entre intereses individuales y en manos de élites poco inclinadas a discutir sus ideas programáticas y la conformación de las directivas con sus bases y electores. Peor aún: en un pasado no muy lejano, se aceptaba —en la derecha, el centro y la izquierda del espectro político— la necesidad de delegar el poder político a los partidos y, mediante el sufragio, en mandatarios que representaban alternativas sociales. Hoy se afirma que la delegación del poder lleva siempre a la delegación de la voluntad y que los abusos del poder obedecen a la poca participación del ciudadano en la toma de decisiones. En consecuencia, la sociedad debe recuperar, contra los partidos, su papel soberano en la política.

Los partidos políticos reciben entonces fuertes presiones internas y externas para que se sometan al control ciudadano y garanticen la participación de todos los grupos sociales en la organización partidista, pese a las élites. De ahí la creciente exigencia de consultas y elecciones para designar directivos y escoger candidatos a corporaciones públicas o las presiones para que incorporen otros grupos y sensibilidades políticas o culturales: mujeres, jóvenes, etnias, provincias, regiones.

Se exige que los partidos y candidatos presenten programas de gobierno que no sean simples promesas sino que se conviertan en compromisos de alcance jurídico que pacte el candidato con sus electores; en consonancia, crecen las exigencias de revocar el mandato a los funcionarios electos que no respeten esos compromisos. Así, la desesperación ante las trampas de la representación parece buscar el remedio en la judicialización de las relaciones entre electores y elegidos.

La presión más fuerte sobre los partidos no proviene de su interior y tampoco de la frontera, es decir, de la relación con la sociedad a través de los programas de gobierno, proviene de fuera: se intenta retirarles (al igual que a las organizaciones gremiales) el monopolio de la intermediación entre el Estado y los particulares. Ciudadanos, comunidades, residentes y todo tipo de agrupaciones sociales aumentan su exigencia de participar en las instituciones, programas y presupuestos estatales sin mediaciones partidistas o gremiales.

Este punto del expediente nos lleva a otro: la desconfianza en el Estado como referente principal en la construcción de un orden democrático. Si los partidos eran el medio, el Estado fue el fin de la acción política y, ahora, éste recibe las mayores críticas: se le acusa de ser lejano, inaccesible al ciudadano común, indiferente a las preocupaciones cotidianas y corrupto. La toma del Estado ya no aseguraría el cumpli-

miento de las aspiraciones sociales porque, convertido en entidad independiente, transforma las mejores opciones políticas en acciones insulsas y autoritarias.

En nombre de la democracia participativa, se ejercen sobre el Estado cuatro presiones que le hacen perder el papel central que desempeñó en la política y en el desarrollo (Restrepo, 1997a).

1) *La socialización del Estado*, referida a la apertura de las compuertas de las instituciones a la participación ciudadana y comunitaria. La participación de comités de usuarios en las instituciones y políticas de salud, educación, medio ambiente, vivienda y cultura o en las administraciones locales ejemplifican esta tendencia. La sociedad irrumpe en las instituciones del Estado para disputar, desde adentro, el monopolio burocrático y partidista en los asuntos de interés colectivo.

2) *La estatización de la sociedad*, referida a la transferencia a la sociedad del capital estatal representado en empresas, funciones y activos públicos. Esta tendencia reviste su forma más general y dramática en el traspaso de la propiedad de las empresas del Estado a los grupos privados. Se expresa, con menor fuerza, en la delegación de funciones estatales en algunos sectores sociales; en materia de justicia, por ejemplo, los jueces de paz y la conciliación comunitaria resuelven conflictos sin intervención de los aparatos judiciales. Y, también, en la creciente ejecución de los presupuestos estatales por comunidades, organizaciones sociales y fundaciones privadas sin ánimo de lucro mediante la contratación de proyectos y la participación en campañas públicas. En general, toda la política de cofinanciamiento y cogestión entre el Estado y los grupos sociocomunitarios refleja la corresponsabilidad de la sociedad con las políticas estatales.

3) *La democracia directa*, referida a las prácticas de participación política directa de la sociedad que no implican su participación permanente dentro de las instituciones ni la delegación permanente de funciones en la sociedad, como, por ejemplo, los referendos, los plebiscitos, las consultas populares, las iniciativas legislativas y los cabildos abiertos.

4) *El control social del Estado*, referido a todas las prácticas a las cuales acuden los ciudadanos, comunidades y grupos sociales para limitar el poder estatal. Por ejemplo, las organizaciones ciudadanas de supervisión, el derecho de petición, las audiencias públicas, las rendiciones de cuentas y, en Colombia, el derecho de tutela, mediante el cual todo ciudadano puede hacer respetar los derechos fundamentales violados por el Estado o los particulares.

El revés del control social es el autocontrol social que genera la corresponsabilidad en asuntos que antes eran potestad exclusiva de la burocracia y las jurisdicciones de elección popular.

Esas cuatro presiones modifican la dicotomía anterior que dividía la acción política en dos posturas contradictorias. Una que reclamaba el cambio social desde fuera del Estado, y contra éste, como estrategia revolucionaria. Y otra que defendía una militancia dentro del Estado para copar sus parcelas y generar cambios políticos a través de múltiples procesos de reformas parciales y agregadas. En la actualidad, las fronteras entre el Estado y la sociedad son difusas y existen diversos canales de interrelación

(Cunill, 1997). De modo que ya no son suficientes las posturas revolucionaria y reformista porque los cambios políticos se juegan en el Estado y contra él, en las relaciones entre la sociedad y las instituciones, y en los procesos de autonomía y autogestión de la sociedad civil frente al Estado (Sarmiento, 1996).

### *Más allá de la delegación y del Estado*

La crítica a los partidos y al Estado refleja una desconfianza más profunda contra los mecanismos de delegación y el mundo institucional.<sup>1</sup> La delegación supone el uso instrumental de medios dirigidos a conseguir fines: construir organizaciones para conseguir afuera —en el mercado y en el Estado— conquistas democráticas para la población representada. La profundización de la democracia supone, en cambio, acercar los medios a los fines exigiendo coherencia programática entre ellos; no toda forma organizativa o artimaña política es válida para conseguir un fin. Más aún, los medios—las organizaciones y prácticas políticas— se convierten en espacios privilegiados para la vivencia democrática. El giro de la atención obedece a la mirada autorreferencial de la democracia, que se extiende hacia los medios convirtiéndolos en fines de las prácticas democráticas.

La sospecha contra todo lo que signifique macroorganizaciones resulta de dudar que la democracia es un estado de cosas guardado en algún lado. El giro aquí consiste en que la democracia ya no sería un estado de cosas (instituciones, normas, recursos) al que se puede llegar un día, o paso a paso, sino un conjunto de procesos sociales y políticos en los que se disputa continuamente la posibilidad de profundizar la participación.

Las organizaciones y los medios se justificaban por la promesa de conquistar el Estado y, a partir de él, recrear el orden social en su conjunto. Esta visión fue compartida por la derecha y por la izquierda. Otras gamas del espectro no fueron ajenas al espíritu de la época y compartieron el referente del Estado como posibilidad de construir el orden deseado. Hoy, la búsqueda de objetivos políticos se disgrega en múltiples vías, no todas instrumentadas por una organización ni partícipes de una visión de reorganización social en su conjunto. En el imperio del pragmatismo se valora lo inmediato; la conquista segura, aunque parcial, es mejor que una simple promesa.

Más allá de la crítica a los procedimientos y a las instituciones, se aspira a extender las esferas y los temas que determinarían el fortalecimiento de la democracia.

<sup>1</sup> En este texto, la crisis de los partidos y del Estado se analiza a partir del *desgaste de legitimidad* que experimentan. Dicho fenómeno sólo es comprensible a la luz del *desgaste estructural* de la política y de los Estados nacionales. Es decir, del remezón que sacude a las estructuras institucionales del poder generado por el agotamiento de una fase de acumulación del capital donde el espacio nacional y los partidos políticos nacionales ya no cumplen el papel central en la definición de los procesos de acumulación. En esta etapa de transición hacia una nueva fase se han producido tres vaciamientos estructurales del Estado y de los partidos políticos: hacia los procesos de globalización e internacionalización de las economías, hacia el mercado y hacia los gobiernos locales.

La democracia no se juega únicamente en la construcción de alternativas hegemónicas en el Estado; el hecho de que haya sido así explicaría la escasa profundidad de las prácticas democráticas desde el Estado (Bovero, 1995). Ahora se exige la extensión de las prácticas democráticas al mercado, a la familia, a las relaciones entre géneros, al barrio y a la localidad, a la escuela y a la cultura, y, por supuesto, a las organizaciones políticas y gremiales. El anhelo de democracia extiende sus fronteras con la participación directa de los involucrados en los procesos de toma de decisiones, en los aspectos constitutivos de las relaciones políticas y sociales, sin delegación del poder y aun menos de la voluntad.

La pequeñez de la política tradicional es evidente cuando se consideran las nuevas sensibilidades temáticas de la cultura democrática. Los derechos humanos, los derechos sociales, económicos y políticos fundamentales, el medio ambiente, la recuperación del espacio público, de la cultura, las especificidades étnicas con sus exigencias de pluralismo jurídico e institucional, los derechos de las mujeres, de los niños, de la tercera edad, de los desposeídos. Asistimos a una irrupción de nuevos valores democráticos que no son bienes transables, es decir, que no son servicios materiales.

Mientras que el juego político partidista en el Estado consiste en un reparto de bienes que sirven de mediación con la sociedad, cuyo control y transacción aseguran la reproducción de las redes burocráticas y partidistas. ¡Cuán difícil es transar un porcentaje de derechos humanos por un porcentaje de espacio público o por una cuota de género! Claro está que los aspectos materiales de estas nuevas sensibilidades culturales están sujetos a transacciones y permiten la renovación de las prácticas instrumentales y burocráticas. Sin embargo, lo novedoso, que no se agota en su expresión material, es el surgimiento de una cultura de los derechos, de exigencias posmateriales, culturales en sentido pleno, que imponen límites al poder estatal y privado. De ahí las dificultades para canalizar plenamente las nuevas exigencias democráticas con ofertas partidistas y burocráticas.

La crisis programática y de sentido de la democracia partidista y del Estado es el último eslabón asociado a las esperanzas suscitadas por la democracia participativa. No hace mucho se teorizaba la autonomía relativa de lo político ante la lógica implacable de la acumulación. Hoy, no sin sarcasmo derrotista, se habla de la autonomía absoluta de los imperativos económicos que obligan a Estados y partidos políticos y, más allá, al conjunto de la sociedad, a tomar decisiones congruentes con la extensión de los procesos de acumulación y los intereses privados.<sup>2</sup> La tecnocracia pública y empresarial define las agendas de los Estados y los partidos, y deja un inmenso vacío de sentido en el quehacer social. La democracia participativa sería el escenario donde se juega la repolitización de la sociedad alrededor de temas no relacionados necesariamente con los intereses privados y de los grandes grupos transnacionales.

Pero las esperanzas depositadas en las prácticas participativas tienen un límite absoluto compartido con la democracia representativa y el Estado liberal. La crítica,

<sup>2</sup> Una interesante crítica al imperialismo económico que se extiende al conjunto de las ciencias sociales y las relaciones sociales se encuentra en Loy (1997).

siempre cierta en última instancia, es que no pueden abolir las desigualdades sociales. Ninguna ampliación de la democracia logra la igualdad de condiciones para que todas las clases y grupos sociales participen en la toma de decisiones colectivas y en el reparto de la riqueza socialmente producida. Además, la desigualdad económica y social corroe continuamente la igualdad política y, por tanto, mientras existan esas diferencias no habrá un pleno ejercicio democrático. La contienda ideológica se limita a perfeccionar las reglas y procedimientos formales (Miliband, 1970).<sup>3</sup> El eslabón más importante para el fortalecimiento democrático parece quedarle grande a las expectativas más optimistas acerca de la democracia participativa, cuya vocación no es resolver el profundo precipicio entre democracia e igualdad.

#### *Actores, escenarios e intensidad de la participación*

La democracia participativa amplía el número de actores (ciudadanos, comunidades, pobladores, asociaciones profesionales, sectores sociales), los escenarios (gobiernos locales, instituciones del Estado encargadas de las políticas sociales, del medio ambiente y de la justicia) y la intensidad (procesos continuos y múltiples) de la democracia. Por ello se asocia directamente la participación con un fortalecimiento de la democracia.

No obstante, una revisión más detallada de las prácticas participativas arroja dudas en torno a esa relación entre participación y democracia. Y los defensores de la profundización de la democracia no coinciden en una interpretación unánime acerca de prácticas tan diversas como las siguientes. En nombre de la participación ciudadana y comunitaria en la justicia, en Perú y México se acude cada vez más al linchamiento popular de los delincuentes. En nombre de la participación en la seguridad ciudadana, en Colombia se fomentan las autodefensas y asociaciones civiles armadas que no sólo disputan el monopolio de las armas al Estado sino que involucran a números cada vez mayores de la población en actos de guerra. En nombre de la participación de la sociedad en áreas de interés colectivo se impulsan procesos de privatización de las empresas estatales. En nombre de la participación de los beneficiarios de las políticas públicas se estimula la competencia entre comunidades pobres por los recursos estatales, al fomentar el enfrentamiento y no la solidaridad (Reunirse, 1996). En fin, en nombre de la participación de cada sector social en los asuntos de su interés particular se fortalecen los procesos de fragmentación social y se bloquea la creación de referentes comunes en la construcción de intereses colectivos generales.

Esta enumeración indica las dificultades existentes para establecer los alcances y los límites de la democracia participativa. La participación ciudadana no es sólo un nuevo terreno para la expresión de conflictos e intereses que contribuye al fortaleci-

<sup>3</sup> La obra de Miliband (1970) es un libro clásico sobre las perversiones que la economía de mercado introduce en las promesas de democracia liberal en los países capitalistas avanzados, allí donde se presume el mayor desarrollo de la democracia liberal asociado al mercado.

miento general de la democracia. Vivimos una época fundacional de nuevas prácticas políticas donde el conflicto principal gira en torno de la definición de las reglas del juego, la institucionalidad y las fronteras de la democracia participativa entre estrategias diferentes y contradictorias que no comparten un mismo propósito democratizador.

Consideremos ahora dos de las estrategias que se disputan el sentido y el alcance de la participación. La primera se inspira en las leyes del mercado y en el funcionamiento de las empresas privadas. La segunda se origina en la reestructuración de los valores y prácticas del campo popular. Las energías de los actores políticos e institucionales se despliegan frente a esas opciones de recomposición social. Un análisis más completo incluiría otras estrategias que se disputan la hegemonía de la democracia participativa, como las reformas del régimen político y la recomposición de las estrategias burocráticas y de reproducción de los partidos políticos (Restrepo, 1994; Ochoa y Restrepo, 1997).

#### ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE PARTICIPACIÓN

##### *La imitación del mercado*

La principal fuerza orientadora de las reformas de los Estados de América Latina es el afán por hacer eficientes el gasto y la administración. Desde los años setenta, esta opción ha elegido el mercado como modelo para reformar el Estado. Las supuestas leyes del mercado y las reglas de funcionamiento de las empresas particulares serían la solución para asignar los recursos de la sociedad, mejorar el funcionamiento de las empresas de servicios e inspirar la reconstrucción de los sistemas políticos.<sup>4</sup>

Dicha estrategia se materializa en dos líneas de reforma (Restrepo 1995). Los procesos de privatización o traspaso de las propiedades estatales a las grandes empresas privadas, y la incorporación dentro del Estado de las reglas de funcionamiento del mercado. El sistema de finanzas intergubernamentales (repartición de los ingresos y gastos entre niveles de gobierno), el ordenamiento territorial (distribución de políticas sectoriales entre niveles territoriales), el sistema político decisional (fortalecimiento de los gobiernos subnacionales) y la modernización de las empresas estatales incorporan reglas de mercado.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Cuatro informes sobre las finanzas públicas elaborados en los últimos 15 años recogen el debate sobre descentralización, participación ciudadana, eficiencia y mercado en el caso colombiano. Bird (1981), Velázquez (1986) y Wiesner (1992, 1995a); todos publicados por el Departamento Nacional de Planeación, órgano rector de los procesos de reforma a la descentralización y a la administración pública durante este periodo. Además, el BID publicó un trabajo teórico muy esclarecedor como guía de evaluación de la descentralización en varios países de América Latina (Wiesner, 1994).

<sup>5</sup> Un análisis histórico exhaustivo de la incorporación de la racionalidad del mercado a la reforma a la administración pública y en el proceso de descentralización colombiano se encuentra en González (1997).

Desmontar los monopolios estatales y someter a las empresas de propiedad estatal a la competencia con las empresas privadas es cada vez más común en América Latina. El principio de la competencia se extiende a los gobiernos locales que compiten, mediante la cultura de proyectos y los fondos de cofinanciamiento, con otros niveles de gobierno por recursos escasos. Los grupos sociales también compiten por los recursos y los beneficios de las políticas mediante la asignación de presupuestos focalizados y los subsidios a la demanda de individuos y grupos de población. Finalmente, la cultura empresarial se extiende a las organizaciones sociales (sindicatos, grupos de base, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales y grupos sociales diversos) mediante la transformación de las reivindicaciones sociales en propuestas concretas expresadas en proyectos que compiten por los contratos ofrecidos por el Estado, las fundaciones privadas y las agencias internacionales de desarrollo (Jessop, 1993).

La segunda regla del mercado que inspira las reformas políticas y la participación ciudadana es el principio del beneficio. Los gobiernos locales sólo tendrían estímulos para manejar eficientemente los recursos y funciones descentralizadas si participan en su financiamiento. Se afirma que si no existe un esfuerzo económico local no hay incentivos a la calidad y pertinencia del gasto, y que se genera una "pereza fiscal", es decir, se reemplaza el esfuerzo tributario propio por las transferencias y los subsidios nacionales.

La aplicación del principio del beneficio operaría como una vacuna contra la dependencia del presupuesto nacional para las obras y servicios locales, y permitiría lograr tres objetivos estratégicos. Primero, reducir el déficit del nivel central y aumentar el ahorro público. Segundo, atenuar la dependencia económica entre niveles de gobierno, sobre cuya base se reproducen las relaciones patrimonialistas y las redes clientelistas. La influencia de los políticos nacionales en el financiamiento de obras locales lleva a que los funcionarios locales se sometan a prácticas de contraprestación clientelista. Tercero, una mayor autonomía local en el financiamiento de las obras y servicios fortalece los procesos políticos autónomos y la revelación de preferencias sociales locales. Sólo así la descentralización política estimularía la responsabilidad de los mandatarios locales sobre los bienes públicos y las comunidades podrían reivindicar la rendición pública de cuentas.

El principio del beneficio produce un efecto en cascada que termina haciendo pagar a los usuarios por los bienes y servicios prestados localmente. Los residentes deben pagar el costo real de los bienes públicos igual que cuando consumen bienes en el mercado. Con ello se eliminan los subsidios a los bienes estatales, se expresan los precios reales y se incentiva la competencia entre empresas estatales y privadas. La participación ciudadana se equipara aquí a la soberanía del consumidor que escoge libremente la compra de bienes públicos y privados según sus preferencias y capacidades. Por último, un consumidor que paga el precio real tiene todo el derecho a exigir calidad del producto y a participar en el control de los funcionarios, presupuestos y servicios que presta la localidad (Wiesner, 1995b).

Una característica esencial de los Estados patrimonialistas de bienestar es la compleja maraña de intermediaciones burocráticas y normativas que se levanta entre las políticas públicas y los usuarios finales (Restrepo y Novoa, 1996). El Estado ha construido un gigantesco entramado que le impide ejecutar sus acciones con rapidez y transparencia. El conjunto de normas, pasos y requisitos es tan engorroso que obliga a “aceitar la maquinaria”, es decir, pagar peajes que faciliten los trámites con el sector público. Dicho fenómeno es de tal amplitud que se le atribuye parte de la responsabilidad de la persistencia de prácticas informales, paralegales o francamente ilegales como medios para asegurar los derechos, crear empresas o resolver conflictos.

Construir un Estado eficiente supone dismantelar las redes de intermediación que nutren la corrupción, hacen ineficiente el gasto, dificultan el acceso a los derechos y perpetúan la parainstitucionalidad de las actividades económicas y sociales.

A su vez, el Estado centralizado y organizado sectorialmente por compartimientos estancos es acusado de haber incubado la red de intermediaciones gremiales, partidistas y burocráticas que distorsionan la asignación de recursos en la sociedad. Por ello se reclama un Estado descentralizado, flexible y cercano a la realidad de los mercados locales y sus agentes.

Desde esta perspectiva, la lógica del mercado conduce a una estrategia que involucra la participación comunitaria: acercar la oferta a la demanda; la producción a la circulación y al consumo; las decisiones a las ejecuciones; las instituciones a los consumidores, votantes y contribuyentes; y los presupuestos a las comunidades. Entre el arsenal de medidas disponibles se destacan la descentralización de las políticas sociales, la focalización del gasto en poblaciones pobres, los subsidios a la demanda individual, la participación ciudadana en la formulación y ejecución de proyectos y, finalmente, el control social. Por tanto, la lógica del mercado es una racionalidad que favorece la disolución de las intermediaciones partidistas, burocráticas y gremiales entre políticas de interés colectivo y grupos sociales.

La principal forma de participación ciudadana que impulsa tal estrategia consiste en comprometer a los beneficiarios con parte de los costos de los bienes y servicios subsidiados. Las políticas para pobres y grupos sociales desvalidos exigen un esfuerzo del beneficiario en la definición de obras prioritarias, en su ejecución y en la organización de las comunidades para apoyar la administración de los proyectos. Así se reducen los costos, porque los beneficiarios aportan parte del trabajo asalariado, del personal administrativo, de los costos de información y de organización social para ejecutar las políticas públicas (Restrepo, 1997b).

Aquí no se trata de inventariar todas las reformas inspiradas en el mercado sino de considerar aquellas que dan lugar a prácticas de participación y un sentido estratégico a la democracia participativa desde la lógica de la soberanía del consumidor.

A continuación se revisan las principales críticas a esta estrategia. En primer lugar, se reprocha la estrechez del concepto de participación que sólo reconoce a las personas en su calidad de consumidores, contribuyentes o votantes, es decir, que únicamente reconoce los atributos de las personas en tanto individuos. Por esta razón, fomenta la participación de los ciudadanos más que de las comunidades, los grupos

sociales o los pobladores, y se subsidia la demanda de los individuos y no de agrupaciones o comunidades. Y las estrategias participativas tienden a desconocer las organizaciones sociales, desdeñar las posibilidades de control social, las estrategias contra la pobreza y la formación de fuertes interlocutores sociales de las políticas públicas.

El reconocimiento exclusivo de la participación individual violenta las organizaciones y las redes sociales existentes y les introduce sesgos de diferenciación y de competencia contrarios a sus propósitos de solidaridad y contraprestación. Dicha práctica participativa no permite superar las relaciones clientelistas y las imposiciones burocráticas porque los individuos carecen de la fuerza política necesaria para modificar las relaciones de inequidad con quienes controlan el mercado y el Estado. La sostenibilidad de la participación y su capacidad para transformar los programas, las instituciones y las relaciones sociales no encuentran salida en esta estrategia de participación.

La lógica del mercado es acusada, entonces, de agudizar la fragmentación social, en un escenario en el que las formas de organización social de las relaciones mercantiles (sindicatos y partidos de clase) son atacadas intensamente por las políticas de ajuste, los procesos de privatización y la flexibilización de las relaciones laborales.

La crítica al individualismo de las estrategias de participación, inspiradas en el mercado, es reforzada por la crítica a las relaciones mercantiles utilitaristas como horizonte de la participación. En efecto, tal estrategia acepta la participación de colectivos sociales solamente en asuntos relacionados con el acceso a bienes o servicios y la generación de ingresos. Los aspectos no mercantiles de las políticas de interés colectivo, como la recuperación del espacio público, de la cultura, la democratización de las instituciones, las orientaciones generales de los planes de desarrollo, los derechos políticos y sociales y la constitución de actores sociales colectivos, son ignorados en gran medida o desconocidos activamente.

En el fondo, la estrategia pro mercado busca reconstruir el Estado, la política y las relaciones sociales imponiendo los supuestos de su funcionamiento.<sup>6</sup> El traslado de este *imperialismo económico* a la política exige la desideologización y la despoltización de las relaciones sociales y de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Por ello, la acción del gobierno se evalúa con parámetros de buena o mala gestión y el sentido último de la participación es la primacía del consumidor. Cuando la racionalidad política, entendida como opciones programáticas y enfrentamientos sociales, es combatida tan abiertamente es porque la ideología y los intereses que dominan el mercado pretenden imponerse como una solución sin alternativa.

<sup>6</sup> El intento de reordenar la política a partir del mercado tiene límites absolutos incluso desde esa óptica, pues la mercancía electoral que se ofrece en venta al comprador a cambio del voto como medio de compra es una acción *corrupta* y, por tanto, indeseable. Así, se reconoce que la esfera política e institucional es un sistema de regulación con principios y reglas propias que no está totalmente sometido a la lógica mercantil. Se abre, entonces, la opción de considerar principios éticos y morales en la construcción de los sistemas políticos ajenos a la racionalidad de los intercambios mercantiles.

En consecuencia, la racionalidad del mercado circunscribe la participación a las políticas reproductivas y al manejo de pequeños asuntos locales, mientras que excluye toda injerencia de los sectores sociales subalternos en las grandes políticas económicas: crediticia, tributaria, comercial, monetaria y productiva. Además, reduce las políticas de reproducción al acceso a bienes, servicios y pequeños ingresos y oscurece el papel de la estructura de propiedad y del acceso a los factores del capital en el desarrollo social. Por esta razón, la participación ciudadana y comunitaria no incide en las reformas urbana y rural, en la distribución de la propiedad y en la democratización del crédito, la ciencia y la tecnología.

Pero la crítica más popular a esta visión de la participación es que constituye un componente de la estrategia de desmantelamiento del Estado intervencionista. La participación es el lado amable pero funcional para que el Estado transfiera su responsabilidad de garantizar la reproducción social a las clases y sectores sociales subalternos, al imponerles el financiamiento de su propia reproducción, sustituir la seguridad social y las políticas sociales universales por programas focalizados y la competencia por los recursos; desmantelar las instituciones sociales y transferir al sector privado los activos de la riqueza social estatizada. Todo ello en un contexto de creciente concentración del ingreso en los estratos sociales altos, de menor participación de otras capas de la población en la distribución del ingreso y de aumento de la marginalidad y la pobreza.

El hecho de reducir la esfera de influencia del Estado benefactor para aumentar la incidencia del mercado —más precisamente, de los intereses privados— debilita los espacios de la democracia en la toma de decisiones y la administración de los intereses públicos. En palabras de un prestigioso defensor del Estado democrático y del liberalismo: “La prueba está en que hoy el desmantelamiento del Estado benefactor, que ha necesitado de un aparato burocrático que nunca antes se había conocido, esconde el propósito, no digo de desmantelar sino de reducir, bajo límites bien precisos, el poder democrático” (Bobbio, 1986).

Por esa razón, los sectores populares atendidos por las políticas estatales tienden espontáneamente a defender el Estado interventor; por cuanto encarna conquistas sociales y espacios de incidencia política. Paradójicamente, los nuevos movimientos sociales, es decir, aquellos que no fueron cobijados por el Estado benefactor, miran con indiferencia o aprobación el debilitamiento de los partidos y del Estado, y ven a los poderes administrativos, burocráticos, sindicales y el clientelismo como culpables de la expropiación política del poder de decisión a los ciudadanos y comunidades.

La nueva postura del campo popular ante las reformas refleja un cambio de énfasis. El interés por las relaciones entre clases sociales, que antes se consideraban fundamentales, es sustituido por el interés en las formas de organización institucional y normativa del poder estatal. La contradicción entre capital y trabajo (lucha de clases dentro de los Estados nacionales) se traslada al enfrentamiento entre centros y periferias territoriales, culturales y sociales (dentro de los Estados descentralizados). Es decir, retrocedemos de Marx a Proudhon, después de más de un siglo.

Cabe señalar, por último, que el traslado de los principios del mercado a la política y a la asignación de recursos públicos (competencia, beneficio y disolución de las intermediaciones) genera el mismo fenómeno que cuando se aplican al mercado: la concentración de la riqueza y de las oportunidades políticas en los más fuertes.

### *Los nuevos movimientos sociales*

En las dos últimas décadas ha ocurrido un gran cambio en la composición del campo popular, con profundas repercusiones en las prácticas organizativas y de representación de los intereses sociales.

El mundo popular se organizó principalmente alrededor del trabajo en las empresas estatales y privadas, a partir del lugar que se ocupaba en la actividad económica y las organizaciones que demandaban servicios conexos a la vida barrial. Las relaciones salariales y el sistema productivo dieron origen a los principales temas de identidad y movilización: aumento de salarios, reducción de la jornada laboral, mejora de las condiciones y la seguridad en el trabajo, cuestionamiento a la propiedad y acceso a los medios de producción. Los sindicatos defensores de los intereses gremiales, los partidos políticos promotores de derechos y aspiraciones políticas de los trabajadores y las organizaciones que demandaban servicios fueron las principales expresiones organizadas de lo popular.

Las relaciones con el mercado y el Estado eran de rechazo, reforma o incorporación, pero siempre basadas en la exterioridad de lo popular con respecto al Estado y al mercado. La organización social y política de lo popular generó instrumentos de lucha para “arrancar desde afuera” reivindicaciones materiales, derechos y políticas favorables. Las principales manifestaciones populares y sus mecanismos de mediación con otros sectores sociales y políticos giraron en torno a la práctica representativa, gremial y política.

Los nuevos movimientos sociales que surgieron desde principios de los años setenta tienen otro origen, temas diferentes de articulación social y formas distintas de organización y representación de sus intereses. En cuanto al origen, no es tanto la unidad productiva como el territorio: barrio, vereda, localidad y región (Restrepo y Novoa, 1996). Las nuevas agrupaciones sociales, que no comparten un lugar en el proceso productivo, constituyen un sector poblacional vulnerable: tercera edad, mujeres, niños, jóvenes, pobres. La identidad cultural es un motivo poderoso para la agrupación de intereses: lengua, etnia, creencias religiosas, cultura local. Y los valores positivos suscitan importantes expresiones de actividad política y social: derechos humanos, derechos fundamentales, medio ambiente, calidad de vida, convivencia y seguridad ciudadana.

Los temas de articulación de sus intereses no se refieren prioritariamente a la defensa de un puesto de trabajo, el salario o las condiciones laborales. Las nuevas sensibilidades políticas demandan la recuperación del espacio público, exigen transparencia en la gestión estatal y la prestación de servicios básicos, buscan incidir

en las políticas territoriales, culturales o de sectores específicos y se articulan alrededor de temas relacionados con la calidad de vida y el bienestar.

Los nuevos valores democráticos promueven una cultura de los derechos, es decir, de la imposición de límites a todo poder: estatal, privado, social, cultural y aun del poder humano sobre la naturaleza. La dialéctica de los derechos contra el poder lleva a defender políticas de discriminación positiva en favor de los sectores desvalidos y, sobre todo, a concebir la democracia como el derecho a la participación de todos los grupos sociales en las políticas de interés colectivo.

En cuanto a las formas de organización y representación de intereses, si bien no descartan las agremiaciones y expresiones partidistas, los nuevos actores sociales buscan la participación directa en las políticas de su interés y, por ende, en todas las estructuras de poder, en las organizaciones sociales mismas, en el Estado y en el mercado en tanto espacios de promoción social (Cunill *et al.* 1996).

La diferencia más destacada entre las viejas y las nuevas organizaciones populares es el deseo de cerrar las distancias con la esfera política, sobre la que antes se influía de manera instrumental desde afuera a través de organizaciones específicas.<sup>7</sup> Hoy se pretende participar directamente en la construcción de la democracia, la sociedad, el mercado y el Estado. Por motivos diferentes, en esta frontera también se combate la maraña de intermediaciones entre sociedad y Estado, demandas sociales y ofertas estatales, políticas públicas y beneficiarios.

Incluso las prácticas sindicales se impregnan de sensibilidad participativa y aparecen organizaciones sindicales sociopolíticas y un sindicalismo participativo. Las primeras evocan el quiebre de la frontera productiva para el ejercicio laboral y el compromiso con asuntos políticos generales, ante todo con el entorno espacial de las empresas y la vida local. El segundo impulsa un cambio de actitud en la unidad productiva mediante estrategias de colaboración y de copropiedad de los activos de la empresa. Por otra parte, las organizaciones gremiales también participan en contratos con el Estado y el sector privado presentando proyectos para competir en el manejo de servicios, fondos sociales y programas de desarrollo de sus afiliados, tal y como lo hacen las empresas privadas o estatales.

El debate en lo referente a las limitaciones de los nuevos movimientos sociales en la construcción de la esfera participativa y la democracia son importantes incluso para

<sup>7</sup> Las relaciones entre el mundo del trabajo y el Estado han pasado por tres etapas. En la primera, los trabajadores no tenían qué perder, más que sus cadenas (Marx). En la segunda, el Estado organizaba las masas, era el principal empleador, desarrollaba la seguridad social, diseñaba políticas sociales y prestaba servicios públicos domiciliarios. En esta etapa se quebrantaba la exterioridad entre el trabajo y el Estado, aunque era a través de organizaciones externas (partidos y sindicatos) que se arrancaban las conquistas al Estado y al mercado. Estamos entrando en la tercera etapa, donde —en palabras de Marx traducidas a nuestra época por Antonio Negri— se completa la subsunción real del trabajo por el capital. Es decir, donde la exterioridad entre trabajo, Estado y mercado se disuelve porque los trabajadores empiezan a asumir responsabilidades en las políticas públicas y en la reproducción social. En este sentido, la democracia participativa vehicula directamente a los sectores populares con responsabilidades políticas y la extensión de las relaciones mercantiles.

quienes depositan sus esperanzas en las nuevas sensibilidades políticas. Suele afirmarse que son movimientos monotemáticos porque se estructuran a partir de intereses territoriales, culturales, derechos y grupos de población muy específicos. Puesto que el complejo universo de la política sólo se reconocería a partir de la defensa de aspectos particulares, estos movimientos no pueden pronunciarse respecto de temas más generales o no relacionados directamente con sus problemas y grupos de interés. Por tanto, si bien fortalecen el tejido social y dan sentido a la política, no estarían capacitados para proponer temas programáticos generales, los cuales son necesarios para dar unidad simbólica a la sociedad y generar alternativas políticas.

En el pasado, la democracia implicaba construir espacios de unidad en la diversidad que pretendían generar un escenario común benéfico para todos. La confluencia de sectores sociales, temas y aspiraciones políticas en una plataforma unitaria daba lugar a una jerarquía única de valores y reivindicaciones. En la cúspide de la agenda política unitaria se colocaba la conquista de espacios de poder para la dirección del movimiento político, y éste podía negociar valores específicos de la plataforma unitaria para garantizar el acceso al poder.

Esta práctica parece sospechosa, o al menos insuficiente, puesto que hoy la democracia implica el paso de la búsqueda de la unidad a la coordinación, circunstancial o permanente, entre sectores y reivindicaciones sociales (Witheyford, 1994). Y aún más, cada sector social, derecho y aspiración es defendido por su propia validez y no puede someterse a una jerarquía única de valores. Tampoco existe disposición para renunciar o sacrificar la especificidad de un valor o grupo social a cambio de que lleguen al poder quienes representan la unidad social.

No faltan razones históricas para explicar esa desconfianza. Pero la sospecha no resuelve la urgencia de construir referentes que ordenen la acción social y la democracia y trasciendan las particularidades de las nuevas subjetividades políticas. Chantal Mouffe (1995) expresa ese reto de modo esperanzador:

Para pensar en términos políticos hoy día y para comprender la naturaleza de las nuevas luchas y la diversidad de relaciones sociales que la revolución democrática aún tendrá que abarcar, es indispensable desarrollar una teoría del sujeto como actor descentrado y destotalizado, un sujeto constituido en el punto de intersección de una multiplicidad de posiciones entre las que no existe una relación apriorística ni necesaria, y cuya articulación es el resultado de las prácticas hegemónicas [...] La democracia radical exige que reconozcamos las diferencias: lo particular, lo múltiple, lo heterogéneo y, en efecto, todo aquello que ha sido excluido del concepto del hombre en abstracto.<sup>8</sup>

El desengaño con las estrategias totalizantes y las plataformas de unidad que escamotean la diversidad social ha dado lugar a una concepción de la democracia para todos:

<sup>8</sup> Un desarrollo extenso de la teoría de la democracia radical, es decir, una reconstrucción alternativa de la estrategia política radical, catalogada por sus autores como socialista en una cultura posmoderna con sujetos y valores múltiples, puede leerse en Laclau y Mouffe (1987).

la construcción de escenarios en los que se puedan expresar y potenciar los valores y reclamos de sectores diversos. Por esta vía se llega a una concepción procedimental de la democracia que reclama un orden institucional y jurídico que exprese la heterogeneidad de valores y aspiraciones políticas. Paradoja histórica de las transformaciones culturales, pues lo que permitió soñar una superación de la democracia instrumental y formal atribuye a la democratización la tarea de perfeccionar los procedimientos y espacios políticos. La diferencia reside en que antes el orden institucional y jurídico por construir debía ser único, y hoy es heterogéneo, tanto como los sujetos y los valores que constituyen la sociedad.

La democracia participativa mantiene, entonces, la perspectiva de la democracia liberal (en tanto transacción entre grupos de interés y valores específicos) en la que la democratización consiste en construir las reglas del juego para las transacciones, y el interés público y general es el resultado de la sumatoria de intereses particulares (principio de la lógica utilitarista) o de la mayoría (principio de la democracia liberal). Por ello, la democracia participativa puede profundizar la crisis política en cuanto que los representantes no son portadores de valores comunes e intereses generales y en la transacción priman los sectores más fuertes en el mercado y en el Estado.

Así, queda aplazado el reclamo de Jean Jacques Rousseau de construir la política a partir del acuerdo en torno a un interés general que supere los intereses particulares y las mayorías circunstanciales. Pese a ello, tal reclamo sigue siendo el referente para evaluar las realizaciones políticas del sistema democrático, bien sea representativo o participativo. Para que el interés general deje de ser un referente y se convierta en eje central de la actividad política no es suficiente apelar a la moral en el sentido de buena voluntad de los mandatarios. Aquí no se critica el voluntarismo que acompaña a toda acción política, ni se desprecia la necesidad de una moral pública, sino que se reclama la construcción de una estructura institucional, económica y política donde la virtud pública sea moralmente necesaria y naturalmente obligatoria para el funcionamiento del sistema.

El eslabón entre participación y democratización aparece, entonces, cuando la participación pone la política al alcance de un mayor número de población, sectores sociales, aspiraciones y derechos específicos. La fragilidad de ese vínculo se revela cuando la participación perfecciona los espacios y procedimientos políticos pero expresa únicamente valores específicos. Y se abre un precipicio cuando la participación promueve los derechos de las comunidades, la tradición y la cultura anclados en prácticas autoritarias y excluyentes.

De manera más general, la democracia participativa plantea una grave interrogante a la acción colectiva: ¿qué valores pueden dar lugar a una acción colectiva que comprenda sectores y aspiraciones sociales diversos? En otras palabras, en una situación de conflicto entre valores distintos, ¿cómo se emprende una acción justa si ningún sector social desea sacrificarse por otro y el ideal de la democratización es lograr la pluralidad de aspiraciones diferentes?

Si la respuesta fuese defender una estructura piramidal de valores se violentaría la nueva subjetividad política, y lo máximo que se podría esperar es que las prácticas hegemónicas reconozcan paulatinamente los derechos y valores minoritarios. Esta opción acepta la existencia de valores subalternos que pueden abrir espacios de autorrealización siempre y cuando no comprometan los valores superiores.<sup>9</sup>

Si la respuesta fuese defender los procesos de transacción y negociación particulares para que el resultado de la acción justa se defina social e históricamente, se comprometería la estabilidad normativa. Los valores positivos y sustantivos de la democracia quedarían sometidos a una negociación continua en la que la correlación de fuerzas podría llevar a la imposición de las aspiraciones y reclamos de los más fuertes.

En términos generales, el pluralismo normativo y valorativo que promueven los nuevos movimientos sociales genera nuevas dificultades para la concepción y la práctica de la democracia. En particular, se desdibujan los referentes globales del orden social deseable, aumenta el descrédito de las concepciones sustantivas de la democracia en favor de la heterogeneidad valorativa, y se problematiza la búsqueda de acciones colectivas y de concepciones generales de justicia y democracia.

El abismo más conocido entre participación y democratización consiste en que las grandes decisiones de la política y de la economía rebasan los lugares, los temas y las formas de organización y representación inducidas por la democracia participativa. Así, las prácticas participativas no pueden aún dar un sentido global a las decisiones sociales, y tienen dificultades para influir en esos escenarios institucionales que siguen siendo potestad de los niveles superiores del Estado, la tecnocracia, los partidos políticos, los grandes agentes del mercado y los poderes internacionales.

#### ACUERDOS Y DESGARRES ESTRATÉGICOS

Los comentarios acerca de la recomposición de los actores sociales a través de las prácticas participativas deben estar precedidos por una advertencia. En el mundo real, las estrategias mencionadas no se encuentran en un estado puro, son tipologías que ayudan a captar las potencialidades, los dilemas y las insuficiencias estructurales de la democracia participativa en su estado de gestación. La realidad es siempre el resultado sistémico de las diversas fuerzas y, por lo tanto, es cambiante, incompleta e inestable.

Las dos estrategias mencionadas comparten la desconfianza hacia el Estado y los partidos políticos. Dudan que el Estado pueda garantizar la construcción de un orden deseable en la distribución social de la riqueza y en la toma de decisiones políticas en lo relativo a los temas de interés colectivo. Los partidos son insuficientes o in-

<sup>9</sup> Esta solución ha sido aplicada en la negociación entre el derecho indígena y el derecho constitucional de las naciones. El derecho indígena prima en su territorio y sus comunidades, a menos que niegue los valores e intereses de la nación; a veces, el derecho indígena prima sobre el derecho nacional. La diversidad de soluciones expresa los problemas y las vacilaciones del derecho ante el pluralismo jurídico e institucional que está surgiendo.

adecuados para servir de mediadores en las relaciones entre los particulares y el Estado.

Por tanto, la estrategia que favorece el mercado y los valores de los nuevos movimientos sociales combate el entramado de intermediaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado. A cambio reclama una participación más directa de la sociedad (consumidores, agentes económicos, grupos sociocomunitarios, pobladores) en la apropiación de las políticas públicas (propiedad de las empresas, delegación de funciones estatales, participación en la toma de decisiones, ejecución de políticas por organizaciones sociales con o sin ánimo de lucro, control social sobre mandatarios, presupuestos y resultados).

Ambas posiciones comparten también la crítica a la política como enfrentamiento ideológico de opciones globales que expresan alternativas valorativas universales. Desde la perspectiva pro mercado, la política partidista y el Estado obstruyen la asignación de recursos revelada por el mercado por cuanto introduce elementos ideológicos *ineficientes* en la asignación de recursos. El papel de la política y del Estado debe ser el de generar las condiciones generales —en educación, salud, derechos sociales, económicos y políticos— para que la población pueda competir en el mercado y optar por los bienes y valores de su elección. La libertad y la igualdad se alcanzan por añadidura, es decir, son subproductos de las condiciones de elección individual y del marco institucional y procedimental que les sirve de soporte.

Desde la perspectiva de las nuevas subjetividades políticas que expresan los movimientos sociales, la política y el Estado niegan la heterogeneidad de los valores de la sociedad recurriendo al imperialismo valorativo no sólo contra las minorías sino también contra la participación social en la definición de las políticas de interés colectivo.

La política y el Estado deben construir las condiciones generales —pluralismo institucional, jurídico y valorativo— para que la población tenga derecho a definir las políticas públicas de interés particular y colectivo.

Esta coincidencia evoca un cambio cultural más general: la crisis de la modernidad (Restrepo, 1994). El concepto de lo público remite a un interés general distinto de los intereses de individuos, familias y empresas. El interés público se delegó en el Estado como promotor y garante a través de las instituciones, las normas, la burocracia y los presupuestos. La sociedad construyó organizaciones que mediaban ante el Estado, a través de la representación gremial y política, para que éste incorporara los intereses públicos. Uno de los rasgos de la crisis de la modernidad es el cuestionamiento a tal función del Estado y el reclamo de un mayor protagonismo de la sociedad en las políticas de interés colectivo. Lo público se convierte entonces en una esfera de competencia entre el Estado y los particulares que debe trascender la racionalidad estatal y los intereses privados.

Sobre este telón de fondo se reestructuran las estrategias y los enfrentamientos entre los actores sociales fundamentales y los profesionales de la política y la burocracia. En torno al acuerdo acerca de la democracia participativa se reconstruye una se-

rie de alternativas políticas, algunas dicotómicas, otras complementarias y otras inconmensurables, pues dan énfasis a posibilidades diferentes.

#### *Privatización o socialización*

Existe una pugna entre la privatización de los activos y funciones que antes eran del Estado y el deseo de socializar los recursos y funciones en favor de los sectores sociales organizados. Más allá del enfrentamiento por la propiedad y su usufructo, se vislumbra una confrontación por el significado de lo público y del protagonismo de los particulares en las políticas de interés colectivo. La privatización de las decisiones y la primacía de los beneficios individuales resultantes se enfrenta a la socialización de las decisiones entendida como apropiación colectiva de los espacios de definición de políticas y predominio de las racionalidades colectivas sobre los fines del mercado y del Estado.

#### *Despolitización o repolitización*

La participación ciudadana fomenta la despolitización de las relaciones entre el Estado y la sociedad en favor de relaciones contractuales entre usuarios de políticas y empresas que prestan servicios; y también la despolitización del concepto de ciudadanía, entendida como acción de consumidores o usuarios que controlan la gestión de empresas y mandatarios. Sin embargo, otras prácticas participativas promueven la repolitización de las relaciones entre la sociedad y el Estado con el debate sobre las prioridades públicas, los intereses colectivos y los fines de las políticas. Más allá de subsumir la política en el Estado se busca repolitizar las relaciones de mercado, familia, género, cultura y derechos, es decir, tratarlas como asuntos estratégicos de correlaciones sociales y políticas.

#### *Participación subordinada o participación estratégica*

La denuncia de la expropiación del poder de los individuos en la toma de decisiones políticas y su traslado a las organizaciones estatales, partidistas y gremiales es una crítica fundamental a las perversiones de la democracia liberal. El despojo del poder político por las esferas burocráticas hoy está asociado al imperio de la tecnocracia y el traspaso del poder, de las instituciones estatales a los grupos privados, y con el mercado (Colombo 1993). Puesto que se da prioridad a la participación de los agentes privados que se alían a quienes detentan el conocimiento técnico, la política pierde su estatuto y la democracia es expropiada en nombre del mercado y de la eficiencia.

A los sectores subalternos se les ofrece participación tan sólo en aspectos secundarios de política reproductiva (política social) pero subordinada a la tecnocracia, las señales del mercado y el clientelismo privado y estatal. Esta participación es subalterna, circunstancial, fragmentada, conducida y normatizada, es decir, instrumental.

Con el tiempo, y no con menor fuerza, surge la exigencia de participación desde abajo, la cual pretende recuperar el poder de incidir en las decisiones políticas en lo

que se refiere al destino de las comunidades, los recursos públicos, las acciones de la administración estatal y la conformación de los gobiernos en todos sus niveles. Este tipo de participación reivindica el derecho a protagonizar el propio destino, la autonomía para definir las prioridades de interlocución con el Estado y el mercado, y busca constituir actores sociales y políticos fuertes, es decir, es una participación estratégica.

#### *Mercantilización o posmaterialismo*

La extensión de la mercantilización de las relaciones sociales obedece a que los sectores sociocomunitarios asumen responsabilidades paramercantiles en varias formas (Restrepo y Novoa, 1996). Las organizaciones sociales y las fundaciones sin ánimo de lucro establecen relaciones mercantiles con sus usuarios y comunidades en cuanto administran recursos estatales y sociales. Las comunidades mismas empiezan a crear relaciones mercantiles mediante la conversión de las necesidades y demandas sociales en proyectos que compiten por los contratos del Estado, las fundaciones privadas del gran capital y las agencias de cooperación internacional. Además, hay una presión creciente de los oferentes de recursos y programas sociales, y de las comunidades mismas para que los programas públicos sean eficientes y eficaces. Así, las organizaciones sociales que atienden intereses colectivos deben incorporar criterios empresariales en la gestión de necesidades y aspiraciones, y exigir que los programas de desarrollo del Estado también sean eficientes.

Esta mercantilización se expande a medida que la política se concibe cada vez más como un intercambio de valores entre el Estado y la sociedad o entre las comunidades mismas. Con ello, los criterios de eficiencia empresarial se trasladan al manejo de los recursos y programas del Estado, las organizaciones sociales y las comunidades.

Paralelamente, irrumpe una serie de temas políticos y subjetividades culturales posmaterialistas, es decir, que no se agotan con el acceso a bienes, servicios e ingresos (Santana, 1994). Éstos se expresan en la cultura de los derechos, la lucha por socializar las instituciones, el deseo de participación colectiva en las decisiones y la búsqueda de transparencia en la administración del bien público. La democracia participativa se debate entonces entre la tendencia a la mercantilización de las relaciones sociales y la introducción de racionalidades colectivas en el mercado y el Estado, que trascienden la racionalidad mercantil.

#### *Contractualización de las relaciones entre el Estado y los particulares*

Las políticas sociales intentan cambiar la relación entre el oferente estatal y el beneficiario de sus políticas mediante la conversión de los programas de asistencia a sujetos pasivos en prácticas de asociación de sujetos activos. La contractualización aparece cuando las personas aportan trabajo, información, tiempo y, si pueden, cofinancian en especie los programas que las benefician. Estos aportes abren puertas a la rendición de cuentas, el control social de las políticas y las organizaciones de vigilancia de proyectos.

En otra dimensión, la asociación y contractualización entre el Estado y la sociedad buscan transformar las promesas electorales en compromisos jurídicos entre mandatarios y poblaciones. Esto se expresa en la revocatoria del mandato, las actas de compromiso entre el Estado y las comunidades y la rendición de cuentas. El voto ciudadano se considera aquí como un bien con valor de cambio que compra una mercancía: la promesa. Así, el incumplimiento de la promesa es la violación de un contrato que se puede rescindir.

De modo que la contractualización de las relaciones sociales refleja dos tendencias diferentes. La primera guarda una relación estrecha con la mercantilización de las prácticas sociales. La segunda concibe la política como una relación jurídica que imprime a los pactos entre la sociedad y los representantes el carácter de derechos adquiridos con fuerza de ley.

#### *Universalidad o focalización*

Una de las motivaciones más profundas de la participación ciudadana y comunitaria es la marginación de grandes sectores sociales de los beneficios de las políticas sociales. Los programas *universales* de salud, educación, vivienda, transporte y cultura han excluido a grandes masas de población. La exigencia de participación expresa la aspiración de universalizar la cobertura. Sin embargo, la solución acogida en América Latina es la focalización de recursos y programas de atención en poblaciones específicas, casi siempre consideradas aisladamente. La focalización selecciona al pobre y desvalido y no tiene posibilidad alguna, ni programática ni presupuestal, de llegar a todos los pobres. De modo que la focalización es un instrumento para seleccionar los usuarios de los programas estatales aunque sea presentada erróneamente como la alternativa a las políticas universales.

Una segunda motivación de la participación ciudadana y comunitaria es el mejoramiento de la calidad de los servicios que se reciben. No obstante, los programas de focalización suelen ofrecer bienes de baja calidad que apenas satisfacen las expectativas de los pobres. Y, como señala Amartya Senn (1997), la satisfacción de las demandas de los pobres es insuficiente para construir la democracia, porque su situación es tan precaria que reprimen y desvaloran sus expectativas y oportunidades. La tensión entre el acceso universal a bienes de alta calidad y la focalización selectiva de baja calidad se resuelve en favor de esta última. Y el problema se agrava porque se acude a mecanismos de mercado que restringen el acceso a los productos y proporcionan bienes diferenciados según la capacidad de pago.

Los anteriores comentarios no demeritan en sí mismas las técnicas para focalizar la inversión pública en poblaciones determinadas, puesto que en tanto instrumento de política, la focalización podría ser utilizada de manera diferente. Podría ser un excelente instrumento para extender la cobertura de seguridad social y servicios de salud a ciertos grupos poblacionales (Reunirse, 1996). También podría usarse en programas para erradicar la pobreza que formen parte de planes elaborados a nivel local. Además, la focalización integral, entendida como el diseño de un paquete de bienes,

servicios y estrategias que generen ingresos a grupos poblacionales específicos, tiene grandes posibilidades para crear condiciones que permitan superar la pobreza.

### *Competencia o solidaridad*

Ya se ha mencionado que la participación comunitaria se utiliza para inducir la competencia entre organizaciones sociales, comunidades y personas pobres por los recursos de las políticas sociales, y da lugar a enfrentamientos entre quienes concursan por los contratos, servicios y subsidios del Estado. El anhelo de solidaridad, de colaboración y contraprestación entre ciudadanos con necesidades y aspiraciones comunes se ve socavado por la competencia entre ellos. Así, la participación competitiva fomenta la falta de solidaridad pese a que los participantes estén motivados por la aspiración a contribuir al logro del bien común.

### *Fragmentación social o fortalecimiento de tejidos sociales*

No por ser el último punto es el menos importante. Todo lo contrario, es el más acuciante de los dilemas que plantea el tema de la participación ciudadana y comunitaria. La crisis de los partidos, del Estado y de la democracia representativa y corporativa erosiona los referentes del orden institucional, político y simbólico. El paroxismo del mercado rompe los vínculos de solidaridad, arroja a números cada vez mayores de la población a la marginalidad y diluye el tejido social. A su vez, la democracia participativa, incluso en sus versiones progresistas, puede propiciar estrategias de disolución social.

Sin embargo, la población recrea cotidianamente sus procesos de socialización y nuevas formas de solidaridad social. Los activistas públicos —en el Estado, la política, las organizaciones sociales, la academia y las comunidades— tienen oportunidades para apoyar la democracia participativa en tanto medio para fortalecer el tejido social. A continuación se enumeran varias propuestas que pueden contribuir a ello.

1. Fortalecer las capacidades y oportunidades de la población proporcionándole conocimientos acerca del funcionamiento del sector público, técnicas de gestión de recursos, trámite de demandas y representación de intereses.

2. Estimular la capacidad de movilización política de las organizaciones sociales y la elaboración de agendas programáticas propias ante el Estado y el mercado.

3. Promover los derechos sociales, económicos y políticos y sus relaciones mutuas.

4. Impulsar redes de intercambio entre comunidades, organizaciones sociales y funcionarios públicos que compartan experiencias concretas de participación y sistematicen las potencialidades, límites e insuficiencias de la democracia participativa.

5. Iniciar campañas de solidaridad y participación en temas de interés general y propiciar la concertación en torno a necesidades sociales que trasciendan los enfoques sectoriales (Hopenhayn, 1997); así se contribuye, además, a mejorar la coordinación intersectorial del Estado.

6. Y, sobre todo, repolitizar la sociedad y el Estado, y animar la generación de opciones que trasciendan los intereses grupales y los valores específicos para lograr un orden social justo y equitativo. El eje de la democracia participativa debería ser la concertación estratégica entre el Estado y la sociedad alrededor de los fines de la política.

#### CONCLUSIÓN. ¿UN PASO MÁS ALLÁ?

Para trascender las relaciones entre participación y democracia se deben abordar las potencialidades de la cultura de los derechos (sociales, económicos, políticos y culturales) y de los valores que se transan en la sociedad. La cultura de los derechos refleja diversos cuestionamientos al poder, a todo el poder totalitario, en el Estado, la sociedad y el mercado. La imposición de limitaciones al poder contribuye a crear las condiciones políticas de la democracia social. Y no se debe subvalorar la creación de condiciones sociales de equidad para lograr la democracia política.<sup>10</sup> Hoy en día, el deterioro de las condiciones sociales debilita la democratización política, sin que la cultura de los derechos y la participación creciente de la sociedad en políticas sociales y locales tengan la fuerza para superar el deterioro social y la fragilidad de la democracia política.

La cultura de los derechos debe, entonces, trascender la defensa de sectores específicos e introducir racionalidades colectivas en el Estado, la sociedad y el mercado. Más allá de discutir quién debe administrar las políticas —el Estado, el sector privado o las comunidades— es necesario garantizar la primacía de los intereses colectivos en las políticas públicas. Para ello es insuficiente la política entendida como transacción de valores de cambio y contractualización de las relaciones sociales. Los valores de uso, es decir, las aspiraciones sociales entendidas como bienes culturales inalienables, no se agotan en los dispositivos administrativos y no deben ser materia de transacción circunstancial según relaciones de fuerza. Así, por ejemplo, los derechos humanos no pueden depender de alternativas electorales o de juicios de mayorías ocasionales.

La tradición crítica de la democracia liberal reconoce los límites que los derechos sociales, políticos y económicos y los principios constitucionales imponen a la soberanía popular y al ejercicio omnímodo de las transacciones del juego representativo (Ovejero, 1997). Sería deseable imponer a la democracia participativa estas restricciones que fijan límites absolutos a las transacciones políticas. Parece ser que la democracia funciona construyendo barreras para protegerse de sí misma. En otras palabras, los actores políticos acogen reglas y procedimientos democráticos sólo cuando se erigen principios que trascienden las correlaciones de fuerza circunstanciales.

<sup>10</sup> En el artículo de Wanderley (1995) se encuentran desarrolladas interesantes consideraciones sobre las condiciones sociales de la democracia política y las condiciones políticas de la misma.

Desde esta perspectiva, la democratización de las relaciones sociales implica construir una esfera tutelar para las transacciones democráticas amparada en los bienes colectivos y los valores de uso. La cultura de los derechos mostraría así su doble faz: creación negativa en tanto que limita el poder y creación positiva en tanto que da contenido sustancial a la democracia.

¿Cómo fundamentar ese contenido? En primer lugar, a partir de la historia. A través de los siglos, las fases de acumulación de capital y los regímenes políticos, la historia preservaría algunos valores que constituyen el *summum* de las aspiraciones más profundas del género humano. Hay dos críticas contra este positivismo trascendental. Primera, ¿este *summum* de valores tiene un carácter universal o está circunscrito a la civilización occidental y a su historia imperial? La segunda se refiere a la validez operativa de dichos valores. Así, por ejemplo, el derecho a la vida (o el derecho a una vida digna) sería una piedra angular de esa escala de valores esenciales. Sin embargo, todos los Estados, aun los *más civilizados*, se arrojan en la práctica la potestad de violar el derecho a la vida para preservar el orden eliminando delincuentes, enemigos externos o promotores del desorden social. La aceptación y fortaleza de esos derechos abstractos se derivan de su ambigüedad y duplicidad: son referentes universales y, en situaciones concretas, pueden ser violados en su propio nombre.

La segunda dificultad para fundamentar los valores democráticos es su falta de armonía, puesto que en situaciones concretas suelen contraponerse. Así, por ejemplo, se reconoce el derecho al libre albedrío o, como se dice ahora, a la autodeterminación de la persona. Y al mismo tiempo, se reconoce el derecho a la vida. En el caso del aborto, estos derechos abstractos chocan y debe elegirse, aceptando uno y excluyendo el otro.

El ejemplo quizá mejor documentado en la historia occidental de los últimos dos siglos es la contradicción práctica entre el derecho a la libertad y el derecho a la igualdad. La democracia liberal da primacía a la libertad en desmedro de la igualdad; con ello, la libertad de los poderosos subordina y niega la libertad de los explotados y oprimidos. El socialismo real dio primacía a la igualdad en desmedro de la libertad; así, el poder burocrático se impuso a la sociedad, con lo que se negó la igualdad política de todos los grupos y se llegó a una nueva forma de inequidad social.

La fundamentación sustantiva de la democracia a partir de los derechos negativos y positivos como salida de los laberintos de la democracia procedimental no está exenta de ambigüedades. Pareciera, entonces, que debemos asumir la incertidumbre como punto de partida y que no podemos aspirar a la fundamentación positiva y trascendente por acumulación histórica de los valores esenciales. Pero si se siguiese este camino, toda opción moral parecería arbitraria a menos que asumamos un referente social ubicado fuera del torbellino valorativo. En nuestro caso, la opción es cuestionar la organización mercantil y capitalista y construir alternativas valorativas que incorporen las racionalidades sociales y culturales posmaterialistas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bird, Richard, 1981, *Finanzas intergubernamentales en Colombia*, DNP, Santafé de Bogotá.
- Bobbio, Norberto, 1986, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Santafé de Bogotá.
- Bovero, Michelangelo, 1995, "Las desilusiones de la democracia", en Pedro Santana (comp.), *Las incertidumbres de la democracia*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Santafé de Bogotá.
- Colombo, Furio, 1973, "Poder, grupos y conflicto en la sociedad neofeudal", *La nueva Edad Media*, Alianza Editorial, Madrid.
- Cunill, Nuria, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Nueva Sociedad, Caracas.
- Cunill, Nuria, Alexander Fortes, Betty Pedraza y Darío I. Restrepo, 1996, "Perspectivas de la participación", Diakonía y Oxfam (mimeo), Santafé de Bogotá.
- González S., Edgar, 1997, *El laberinto institucional colombiano, 1974-1994*, ESAP-Universidad Nacional de Colombia-FESCOL, Santafé de Bogotá.
- Hopenhayn, Martín, 1997, "Recomposición de actores en programas sociales: consideraciones desde la experiencia latinoamericana", *Reforma y Democracia*, núm. 7, CLAD, Caracas.
- Jessop, Bob, 1993, "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-fordist Political Economy", *Studies in Political Economy*, núm. 40.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe, 1987, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Siglo XXI Editores, Madrid.
- Loy, David R., 1997, "La religión del mercado", *Cuadernos de Economía* 27, segundo semestre, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá.
- Miliband, Ralph, 1970, *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI Editores, México.
- Mouffe, Chantal, 1995, "La democracia radical, ¿moderna o posmoderna?", en Pedro Santana (comp.), *Las incertidumbres de la democracia*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Santafé de Bogotá.
- Ochoa, Doris y Darío I. Restrepo, 1997, "Balance político de la descentralización", *Descentralización, desarrollo institucional y democratización*, ESAP-Ministerio del Interior-Fondo para la Participación Ciudadana, Santafé de Bogotá.
- Ovejero, Félix, 1997, "La diáspora liberal. 2. La crisis del liberalismo como filosofía política", *CLAVES de Razón Práctica*, núm. 27, Madrid.

- Restrepo, Darío I., 1994, "Los desfases de la democracia", *Democracia formal y real*, Instituto Luis Carlos Galán, Santafé de Bogotá.
- Restrepo, Darío I., 1995, "La descentralización: un modelo en construcción", *Del ajuste a la reforma institucional*, CIID-CID, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá.
- Restrepo, Darío I., 1997a., "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano", *Reforma y Democracia*, núm. 7, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas.
- Restrepo, Darío I., 1997b, "Descentralización y pobreza", *Entramados territoriales del poder*, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga.
- Restrepo, Darío I. y Edgar Novoa, 1996, "Las políticas sociales de la nueva era", *Globalización y Estado Nación*, ESAP, Santafé de Bogotá.
- Reunirse, Red Universitaria para el Monitoreo a las Políticas Públicas, 1996, *Evaluación de la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social*, Cider, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá.
- Santana, Pedro (comp.), 1994, *El despertar de la modernidad*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Santafé de Bogotá.
- Santana, Pedro (comp.), 1995, *Las incertidumbres de la democracia*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Santafé de Bogotá.
- Sarmiento, Libardo, 1996, *Utopía y sociedad. Una propuesta para el próximo milenio*, Fescol, Santafé de Bogotá.
- Sen, Amartya, 1997, *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, Barcelona.
- Velázquez C., Álvaro, 1986, *Comisión del gasto público*, DNP, Santafé de Bogotá.
- Wanderley, Fabio, 1995, "Consolidación democrática y construcción del Estado", en Pedro Santana (comp.), *Las incertidumbres de la democracia*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Santafé de Bogotá.
- Wiesner D., Eduardo, 1992, *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*, DNP, Santafé de Bogotá.
- Wiesner D., Eduardo, 1994, "Descentralización fiscal: la búsqueda de equidad y eficiencia", Tema especial, *Informe anual sobre el progreso económico y social en América Latina*, BID, Washington.
- Wiesner D., Eduardo, 1995a., *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*, DNP, Santafé de Bogotá.
- Wiesner D., Eduardo, 1995b., *Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la misión para la descentralización*, DNP, Santafé de Bogotá.
- Witheyford, Nick, 1994, "Autonomist Marxism and the Information Society", *Capital and Class*, núm. 52.