

¿Cada cual atiende su juego?

Participación y cohesión social

Mario Unda



SERIE PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA No.1

¿Cada cual atiende su juego?

Participación y cohesión social

Serie:

Participación y democracia No.1

Autor:

Mario Unda

Primera edición:

Centro de Investigaciones CIUDAD-EED/EZE

Copyright:

Centro de Investigaciones CIUDAD

Juan de Dios Martínez N34-368 y Portugal

Teléfonos: 3332154 / 2458987

Correo electrónico: ciudadinfo@ciudad.org.ec

Web: www.ciudad.org.ec

Quito, Diciembre 2007

Portada y diagramación:

ZIETTE diseño / 2452 072

Impresión:

Quito - Ecuador

Este documento se realizó en el marco del proyecto FORLOCAL FASE II, financiado por el EED-EZE.

Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente.

¿Cada cual atiende su juego?

Participación y cohesión social

Mario Unda

¿Cada cual atiende su juego?	
<i>Aproximaciones a la dinámica de la participación</i>	5
Aquello que llamamos participación	5
I. El despliegue de la participación. El Estado	6
II. El despliegue de la participación. La sociedad	10
<i>Anexo 1</i>	
La participación y las ondas de la movilización social	25
<i>Anexo 2</i>	
Una pequeña nota sobre la sociedad civil	31
Colcha de retazos	
<i>Cohesión social, democracia participativa y gobernabilidad en el Ecuador</i>	37
• Confesión de inquietud	39
• Primera aproximación: hilvanando los términos “cohesión social”, “gobernabilidad”, “democracia”, “participación”	41
• Segunda aproximación: una revisión de la historia reciente	44
• Tercera aproximación: los campos de las diferentes experiencias de “democracia participativa”	50
• Cuarta aproximación: la democracia ¿representativa? y la ¿cohesión? social	60

¿Cada cual atiende su juego?

Aproximaciones a la dinámica de la participación

Aquello que llamamos participación

1. Aquello que llamamos ***participación*** es en realidad un punto de encuentro de prácticas e iniciativas de distintos actores. De hecho, en términos generales, es una forma de cooperación de acciones. Esto nos muestra un espectro bastante amplio de acciones (o de ámbitos) en los que se despliega la participación.

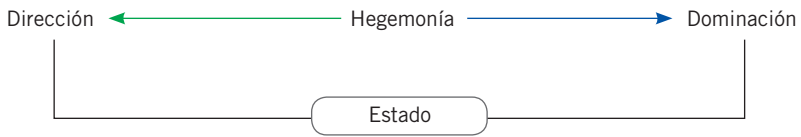
2. A pesar de ello, las reflexiones actuales sobre la participación parecen centrarse mucho más en eventos o proyectos que involucran la participación del Estado y de la sociedad; sea el Estado central o los gobiernos locales.

3. Pero, en la medida en que la participación se despliega sobre el conjunto del entramado social, la relación estado-sociedad puede servir como “modelo” para comprender otros fenómenos; es decir: aun cuando no esté involucrado el Estado, alguno de los actores actuará “como si” del estado se tratase. Esto porque, en una sociedad jerárquica, tienden a reproducirse los comportamientos jerárquicos a lo largo y ancho de la vida social, tanto más cuando están en juego relaciones de poder (y posesión y acceso desiguales a recursos necesarios).

I. El despliegue de la participación. El Estado

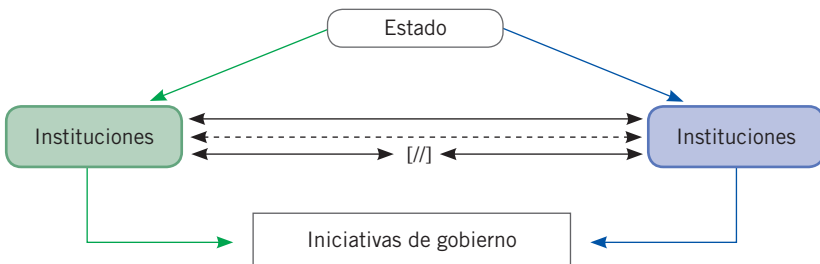
4. El **Estado** se nos aparece bajo la forma de **instituciones específicas** que despliegan determinadas **iniciativas de gobierno**; a través de las cuales cumple sus funciones ordinarias de dominación y de hegemonía.

Figura 1
El Estado. Funciones de dominación y dirección



Las instituciones estatales se relacionan entre ellas; y esa relación puede ser de coincidencia, esporádica o superpuesta, incluso "incoherente" (es decir, no coincidente), tanto si se trata de un mismo ámbito estatal (diversas instituciones del gobierno central, por ejemplo), como si se trata de las relaciones entre ámbitos distintos del aparato estatal (por ejemplo, las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales).

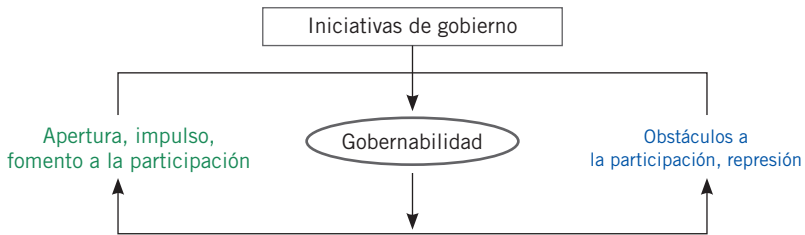
Figura 2
Las acciones del estado. Iniciativas de gobierno



5. En lo que respecta a la participación, estas iniciativas de gobierno son de **dos índoles**: por un lado, acciones y políticas de **apertura**, incluso fomento y estímulo a la participación; por otro lado, políticas y acciones de **obstáculos** a la participación, incluyendo la represión abierta.

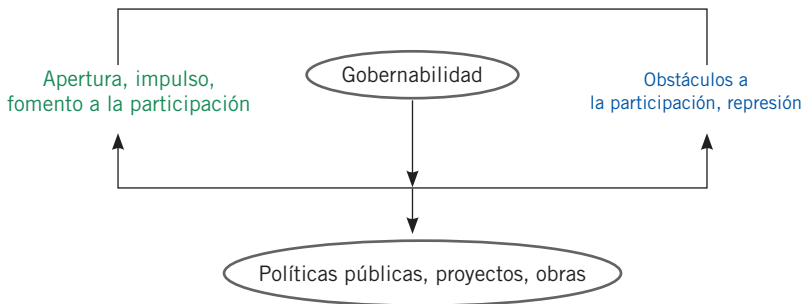
6. Desde la óptica de la acción estatal, abrir y cerrar espacios de participación –o reprimir– no son contradictorios: se complementan en la medida en que ambas conductas están ligadas por la lógica de la **governabilidad**. Es decir que es la necesidad de asegurar la gobernabilidad (por lo tanto el control sobre la sociedad) lo que da coherencia al accionar del estado.

Figura 3
 La gobernabilidad como eje articulador de las iniciativas de gobierno respecto de la participación



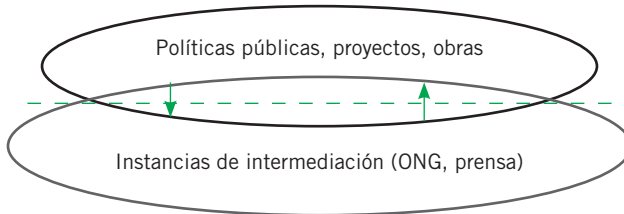
7. Frente a la población, las acciones desplegadas por las instituciones, igual si abren o cierran espacios para la participación, se materializan en **políticas públicas**, proyectos o, finalmente, obras. A través de ellas el Estado (o cualquier actor que entable relaciones por medio de recursos que los otros no tienen) se relaciona con la población. A través de ellas, también (en realidad, a través de ellas en tanto son “necesitadas” y buscadas) la población se relaciona con el Estado.

Figura 4
 Las políticas públicas como función de la gobernabilidad



8. No es infrecuente (y es más común con las nuevas políticas) que las acciones que responden a las políticas estatales se encuentren ejecutadas por **instancias de intermediación** específicas, como las denominadas organizaciones no gubernamentales (en asocio con instancias estatales); o, ahora, la “opinión pública” (programas de radio, de televisión, o espacios en la prensa escrita que permiten la expresión de inquietudes y demandas sociales). O, dicho de otro modo, estas instancias de mediación reproducen su accionar dentro del campo de acciones posibles presupuesto en la visión de gobernabilidad.

Figura 5
Las políticas públicas y las instancias de intermediación

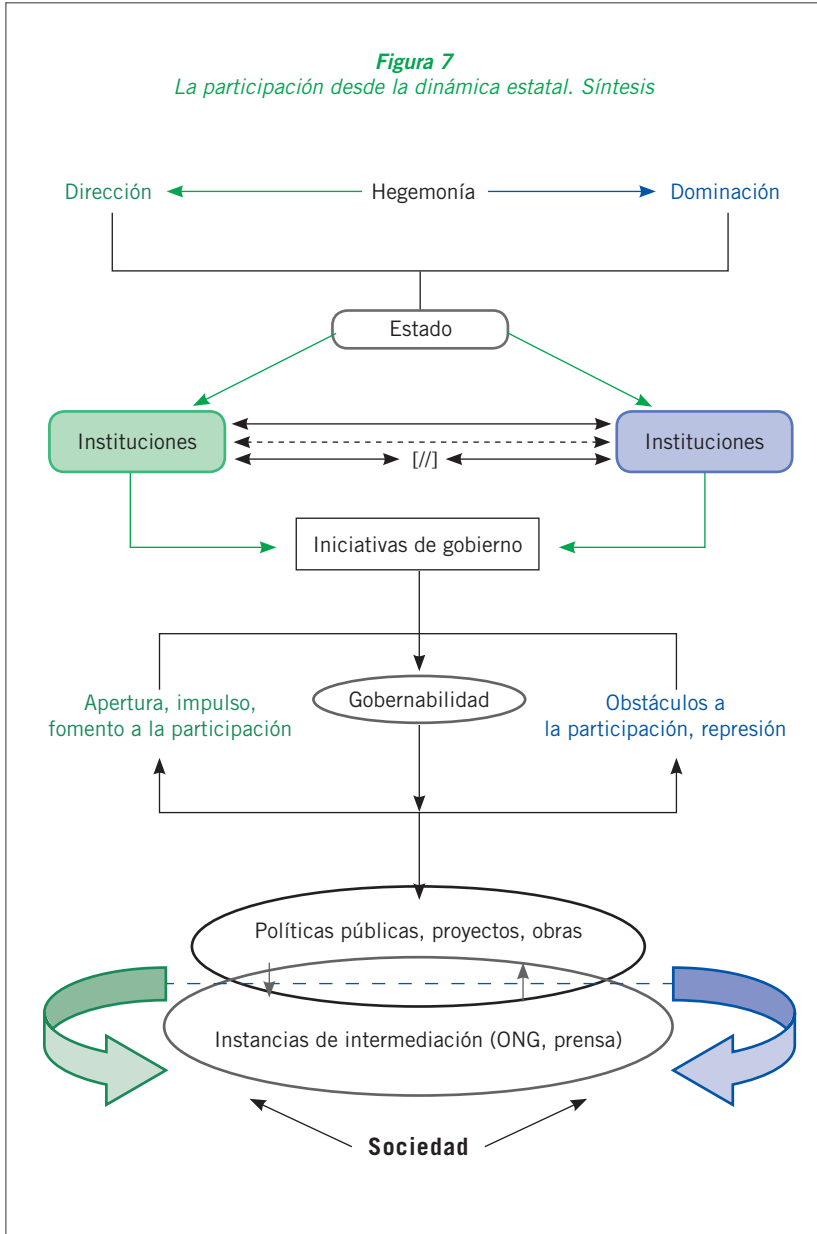


9. Estas políticas, proyectos (u obras) “cubren” o “cobijan”, idealmente, al conjunto de la **sociedad**, trátase de políticas generales o universales o, al contrario, de políticas y acciones “focalizadas”, diseñadas específicamente para determinados grupos. Y es aquí en donde se encuentran con las pulsiones de los diferentes grupos sociales. Que es el espacio en el que se puede comenzar a hablar de participación.

Figura 6
La sociedad como objeto y objetivo de las políticas públicas



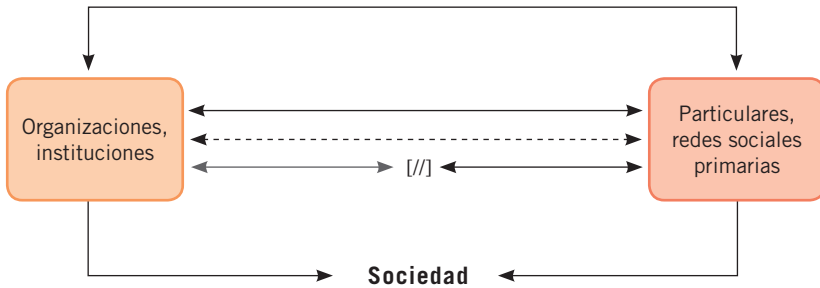
En síntesis:



II. El despliegue de la participación. La sociedad

10. La sociedad se nos presenta inmediatamente como **sociedad de particulares** que entretejen entre ellos una diversidad de redes primarias, y como una diversidad de **organizaciones sociales** que, de un modo u otro representan variados grupos sociales. Ambas caras de la presencia de la sociedad, la social y la organizacional (institucionalidad propia), entablan relaciones que pueden ser de sintonía, en un extremo, hasta conflicto y desconocimiento, en el otro extremo.

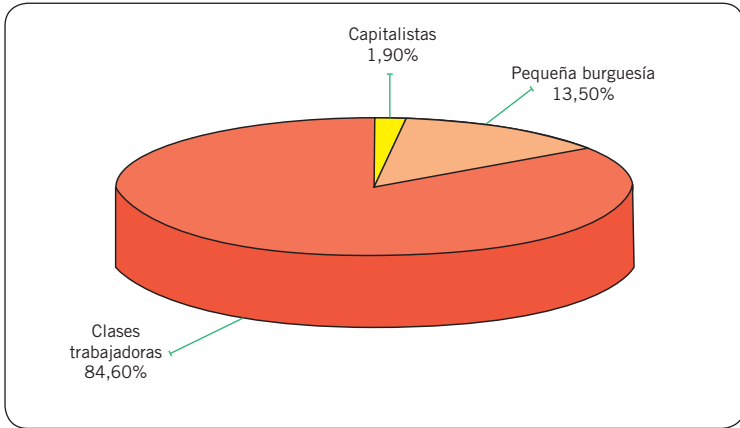
Figura 8
La sociedad, las redes, las organizaciones



10a. Se entiende que, cuando hablamos de “sociedad”, hablamos de la sociedad real, es decir, desgarrada en **diferencias, desigualdades crecientes** y, consecuentemente, en **conflictos y antagonismos**.

Como podemos ver con el ejemplo de las áreas urbanas en el Ecuador, se trata de una sociedad enormemente polarizada. Polarizada porque, mientras la gran mayoría de la población se agrupa en las clases trabajadoras y subalternas, existe, en cambio, una muy pequeña porción de la población en las clases capitalistas y dominantes. Polarizada, también, porque la brecha entre los que más tienen y los que menos tienen no hace sino incrementarse, generando verdaderos abismos entre los grupos sociales, incluso al interior de ellos (un ejemplo es la verdadera fragmentación de lo que nos habíamos acostumbrado a denominar “clases medias”).

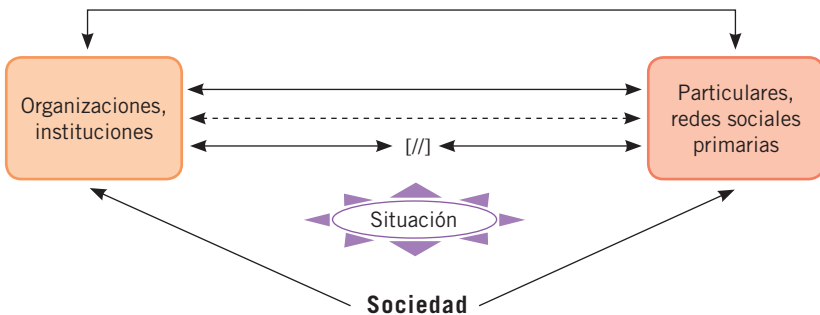
Figura 9
La sociedad. Las diferencias de clase



Fuente: Los datos se refieren a la situación del área urbana en el Ecuador en 1998, y constan en: Alejandro Portes y Kelly Hoffman: *Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal*, CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile, mayo de 2003, p. 21

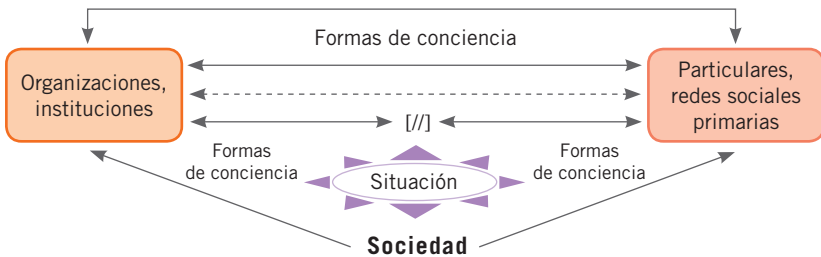
11. La sociedad (o, entonces, mejor: los distintos grupos y clases sociales), se construye, se reproduce, en fin: existe a partir de una **situación particular**, que es propia de cada grupo, y que, en consecuencia, lo distingue como tal grupo y lo diferencia de los demás grupos.

Figura 10
La situación particular como punto de partida de la acción social



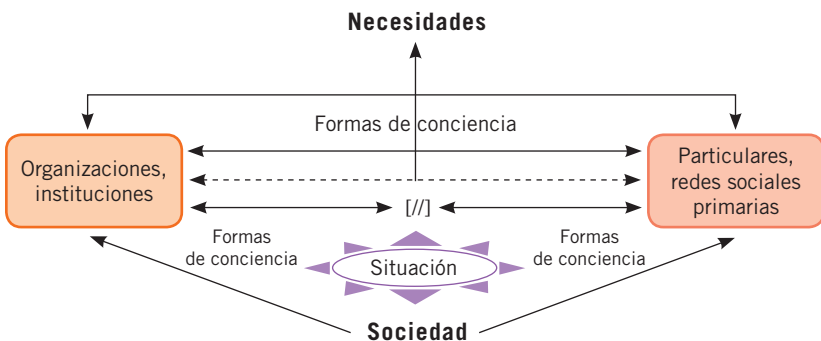
11a. Esas condiciones de existencia o determinaciones generan unas formas de vida particular. Estas formas de vida constituyen no sólo un *lugar ontológico* (un lugar social desde el que se es lo que se es y no otra cosa), sino también un *lugar epistemológico* (un lugar social desde el que se conoce lo que se conoce y se piensa lo que se piensa). Por lo tanto, es a partir de ellas que los diferentes grupos sociales van generando sus respectivas **formas de conciencia**: se perciben a sí mismos, perciben a los otros, perciben las relaciones que los ligan o los separan de estos otros, perciben el mundo en que viven y en cual comparten o disputan con los demás.

Figura 11
La situación particular y las formas de conciencia



11b. Esta autoconciencia que cada grupo produce respecto de sí mismo, de su situación y de la sociedad está en la base de lo que identifica, percibe y siente como **necesidades**. Dicho de otro modo, la necesidad es la manera como se percibe la situación propia *en relación* con los demás grupos sociales.

Figura 12
Las necesidades



12. Las necesidades son una construcción *social*, propia de ese grupo; y son, igualmente, una construcción *histórica*, propia de ese grupo en un momento particular.

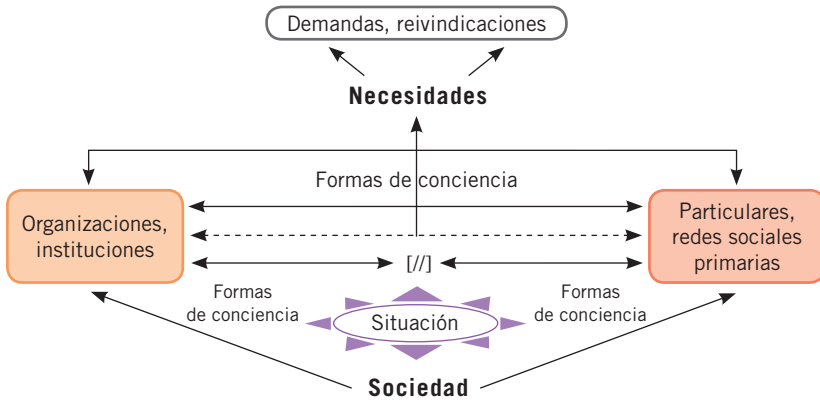
Esto significa que las necesidades son particulares a cada clase o grupo social, y diferentes de las necesidades que tiene o siente otro grupo social. Pero significa también, que son distintas las maneras de percibir las necesidades de la sociedad en general. Según su particular situación, cada grupo tiende a *ver* las necesidades de la sociedad desde su particular óptica.

Esas necesidades, sentidas colectivamente, son el origen de las **demandas y reivindicaciones** que cada uno plantea de cara al estado (en tanto generador de políticas públicas) y a otros grupos y clases (en conflictos específicos); pero también de cara al resto de la sociedad. Y, por supuesto, de cara a sí mismo.

12a. Las necesidades, entonces, son particulares a cada grupo, y las necesidades de uno no son similares (ni material ni espiritualmente, es decir, ni objetiva ni subjetivamente) a las necesidades que tienen otros grupos y a su manera particular de sentirlas.

12b. La necesidad es una construcción social *en disputa*. Lo que es necesario en un momento dado; o, mejor: lo que es aceptado generalmente como necesidad resulta de un conflicto de sentidos que atraviesa al conjunto de la sociedad. Las clases subalternas buscan que la sociedad en conjunto acepte como necesidades más o menos universales tales o cuales bienes materiales o espirituales; las clases dominantes pugnan por imponer su propia visión de lo que es necesario y lo que no. Las necesidades, así como tienen un componente histórico y un componente social, tienen también un componente *moral*.

Figura 13
Las necesidades, las demandas y las reivindicaciones



13. Cada grupo social, a partir de su situación particular, de su manera de vivir esa situación, de sus percepciones acerca de ellas, de los pensamientos y sentimientos que surgen de esa experiencia concreta y particular, genera formas propias de agrupación y socialización en las cuales y a través de las cuales esa situación se procesa y se convierte en demanda. Esas formas sociales son las **organizaciones**.

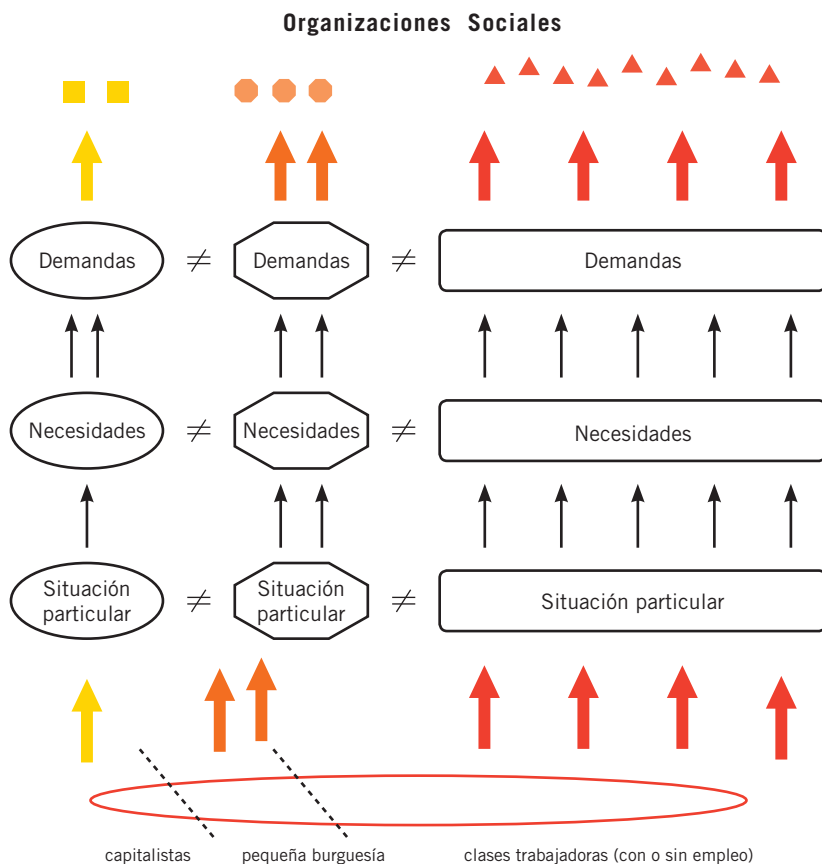
13a. Por lo tanto, la participación es un proceso que involucra la totalidad del ser social de cada grupo. Eso significa que están envueltas las formas de pensar, las conductas, la historia, las formas organizativas, las creencias; las condiciones de clase, género, generación y pueblo.

La participación es siempre particular a cada grupo. Cada grupo participa desde su ser social.

13b. Por lo tanto, también, quienes generan formas de expresión, de representación y de organización a partir de situación particular no es “la sociedad”, sino cada grupo social particular, y lo que origina cada grupo no son “organizaciones sociales” en general, sino organizaciones específicas que reflejan la situación, las condiciones, los intereses y la visión que cada grupo tiene en un momento determinado.

13c. Las organizaciones sociales, en consecuencia, son cristalizaciones de la experiencia social de cada grupo. Para bien y para mal. Y, también en consecuencia, en toda forma de organización traslucen las determinaciones sociales, de clase, que están en su origen (y que no son las únicas).

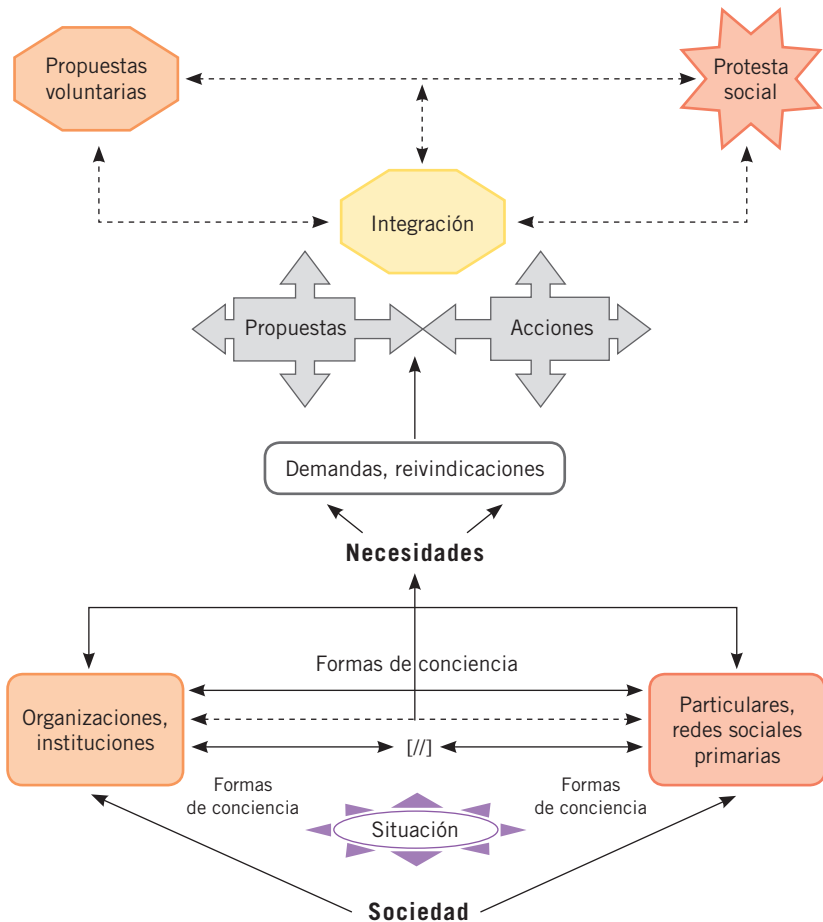
Figura 14
De la situación particular a la organización social



14. Las **demandas** son construcciones sociales y, en tal sentido, implican ciertos niveles propositivos.

14a. En tanto tienen que ver con la participación, las demandas se ramifican en tres órdenes distintos de **propuestas sociales**: por un lado, la **búsqueda de integración** (al reconocimiento jurídico o político, a la integración en determinadas instancias estatales, o a las respuestas de atención a las necesidades sentidas); por otro lado, la **protesta social**. En el intersticio aparecen aquellas que pueden catalogarse como **propuestas voluntarias**.

Figura 15
La integración, las propuestas voluntarias y la protesta social

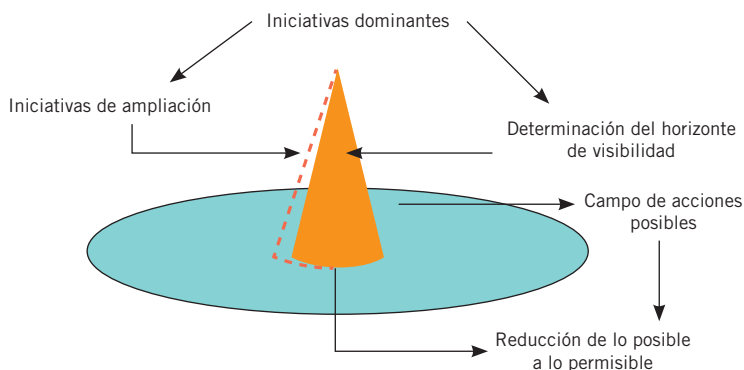


14b. La integración es una forma de participación en la que predominan las iniciativas de la clase dominante o, en todo caso, las iniciativas orientadas por la visión dominante; y es eso lo que opera como “horizonte de visibilidad” de las acciones que se perciben como posibles. Al aceptar las premisas que el Estado (o las ONG, etc.) ponen para la participación, la experiencia participativa queda de por sí condicionada. Lo posible es construido desde afuera, es en realidad lo permisible.

Las iniciativas dominantes crean un “cono de luz” que permite ver una parte de la realidad y obscurece el resto; que permite apreciar un determinado campo de posibilidades y niega los restantes. En consecuencia, la gente sólo ve como posible aquello que la ideología dominante conceptúa como permisible. Incluso las iniciativas de ampliación de las posibilidades participativas vienen “de arriba”.

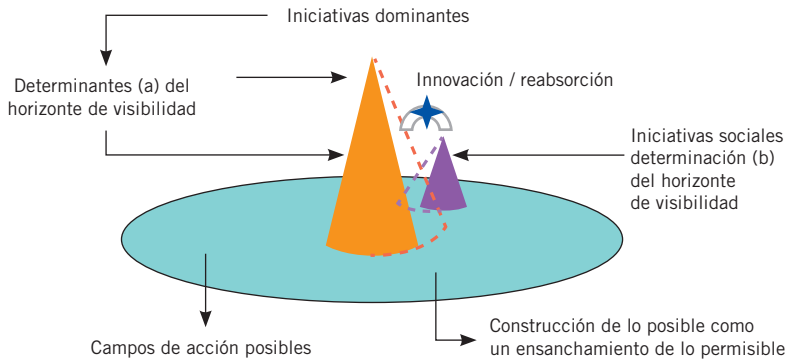
Desde la perspectiva dominante, la integración opera como cooptación y como encuadramiento de la acción social en los marcos de reproducción del sistema (o, por lo menos, en los que resultan inofensivos para la reproducción del estado de cosas). Desde la perspectiva de los grupos y clases subalternos, la integración opera como un esfuerzo de ensanchamiento de la participación y del reconocimiento. Desde este punto de vista, su sentido más débil es la asimilación; y su sentido más alto es la reforma.

Figura 16
El “cono de luz” de la integración



14c. Las propuestas voluntarias se caracterizan por partir de iniciativas que se originan y se procesan en la sociedad, no en los poderes establecidos o en sus instituciones. Sin embargo, por lo general se mantienen en los márgenes que ya han sido trazados por las iniciativas dominantes, procurando aprovechar ciertos espacios para ensanchar el campo de acción existente y las visiones predominantes, pudiendo, por lo tanto, ir más allá de las *formas* establecidas.

Figura 17
El “cono de luz” de las propuestas voluntarias



El horizonte de visibilidad (por lo tanto, también el horizonte del sentido posible de las acciones) se construye como un entrecruzamiento entre esas iniciativas “autónomas” y el campo de posibilidades instaurado desde los poderes fácticos. De este modo, las propuestas voluntarias se construyen como un ámbito creado por dos determinaciones del campo de acción: a) el puesto por el funcionamiento (posible) del sistema; y b) el creado a partir de las iniciativas sociales.

El *sentido* de este encuentro viene en buena parte determinado por los imaginarios dominantes en un momento dado entre los actores –y, más propiamente, entre los actores sociales–; en cualquier caso, lo que se puede observar es que muchas veces las iniciativas sociales quedan presas del campo de acción establecido por las iniciativas (y, obviamente, por las instituciones) dominantes: son capaces de ensancharlas hasta el punto en que las instituciones comienzan a poner límites en su propia apertura.

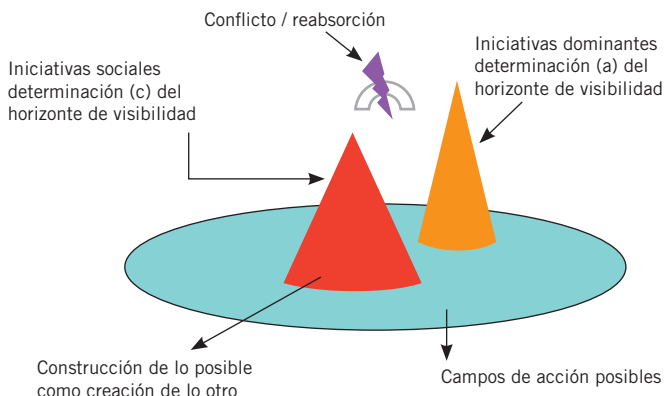
Las propuestas, los proyectos, y hasta los propios actores, pueden ser cooptados (y no sólo a través de los discursos, sino de las prácticas y de los encuadres institucionales en que estas acaban por inscribirse –o por la vía más expedita de los recursos–). El riesgo suele ser mayor cuando (como es usual) los promotores de estas iniciativas parecen creer, explícita o implícitamente, que las instituciones de Estado (especialmente ahora los gobiernos locales) se mantienen por encima de los antagonismos sociales, y que su contenido depende mayormente

de la orientación de sus ocupantes ocasionales, o de la presencia o ausencia de “voluntad política” en ellos. El mantenimiento de una (relativa) autonomía es siempre uno de los nudos problemáticos de estas experiencias.

Las acciones voluntarias resultan en conductas innovadoras; se forman y se legitiman en la *diferencia* respecto de lo dado; pero pueden ser fácilmente reabsorbidas, según sea la capacidad de ampliación de las iniciativas dominantes.

14d. La protesta social es una forma de participación que se construye sobre un *conflicto* del que los actores han tomado conciencia.

Figura 18
El “cono de luz” de la protesta social



La protesta es un enfrentamiento, en diversos grados y a distintos niveles, con las causas percibidas del malestar social y con aquellos actores a quienes se percibe como causantes de los problemas o como indolentes frente a ellos.

El horizonte de visibilidad generado en el conflicto es distinto de los horizontes que se crean en las otras dinámicas, porque sacan a la luz elementos ocultos de la realidad, y permiten avizorar propuestas, soluciones y mecanismos que normalmente son invisibles. Lo posible rebasa completamente lo existente y son factibles construcciones distintas a las usuales en épocas o situaciones de relativa calma. Lo posible deja de ser algo dado, determinado por otros, y se convierte en una creación

propia, en una construcción de la acción social emprendida. Podemos hablar de sujetos cuando hay una construcción autónoma del espacio de lo posible.

La protesta, sin embargo, puede ser igualmente reabsorbida por las dinámicas dominantes, y reconducida a su variante reformista, es decir, la integración.

15. En la dinámica social, aun cuando pueden partir de diferentes ámbitos y con distintas ópticas, la protesta y las iniciativas voluntarias pueden encontrar (quizás sea mejor decir: construir) espacios de encuentro que potencien la búsqueda de *otras realidades*.

16. Desde la lógica de la acción social *no hay oposición entre “propuesta” y “protesta”*, pues ambas están unidas por el hilo que lleva de la necesidad a la demanda, y alrededor de ellas se articulan, se gestan y se despliegan. Por lo demás, cada protesta conlleva una propuesta de solución, así sea inicial; y toda propuesta, sobre todo si surge de la percepción o conciencia de la situación de los proponentes, probablemente implica cierta dosis de protesta.

17. En consecuencia, y miradas desde las lógicas de la participación, la integración, las propuestas voluntarias y la protesta social son –nada más y nada menos– *distintas formas de manifestarse el impulso colectivo de la acción social*, distintas formas, también, de participar en la vida social y en la búsqueda de una vida digna. Aunque tengan efectos distintos sobre la reproducción de la sociedad y sobre los procesos de constitución de los sujetos participantes.

Significa esto que las formas de participación pueden fortalecer el sistema imperante y sus relaciones de poder; pueden surgir de modificaciones impulsadas desde las propias instancias de poder; pueden estimular en el sistema y en sus relaciones determinados cambios sin alterar lo fundamental de ellas; pueden producir ampliaciones en sus límites; pueden pretender construirse dejando de lado las implicaciones sociopolíticas de toda participación (y durante algún tiempo hasta puede parecer que son capaces de lograrlo); o pueden enfrentarse y oponerse a la realidad que los constituye y buscar transformarlas radicalmente.

18. Todas las iniciativas de participación, en tanto formas de conducta y de acción de las clases subalternas, se encuentran normalmente sujetas a las iniciativas de las clases dominantes, probablemente en

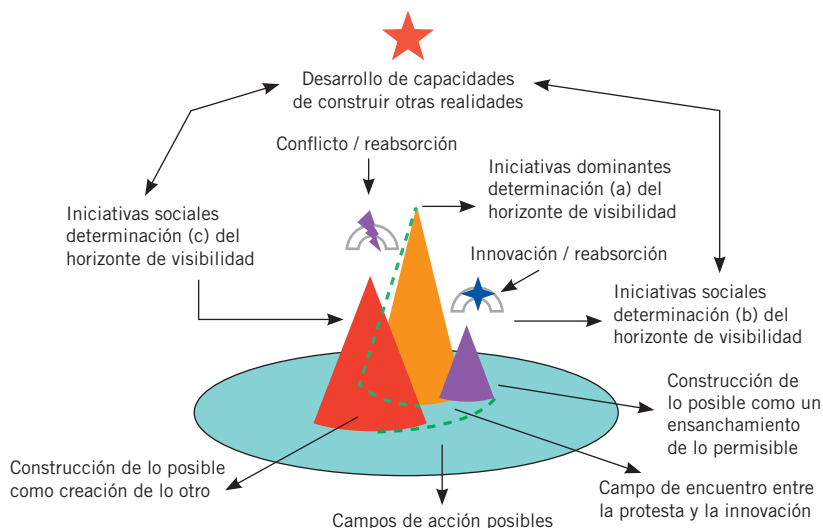
cada uno de sus pasos. Al mismo tiempo, normalmente se encuentran sometidas al modo de ver de las ideologías dominantes que condicionan sus posibilidades de acción.

De manera que las experiencias participativas no son “formas puras” de la expresión de los sectores populares –tal cosa no existe en la realidad–; pero no son tampoco un mero reflejo de iniciativas ajenas (la manipulación “pura” tampoco existe en la realidad). Son, al contrario, el producto del entrecruzamiento de iniciativas que disputan entre sí el sentido de los procesos emprendidos.

19. Así, las experiencias participativas concretas suelen adoptar un aire de ambigüedad dado por la mixtura de visiones y elementos de las distintas formas en que se manifiesta el impulso colectivo de acción social. Los condicionamientos de la participación vienen dados por la misma estructura sociopolítica (lo que significa que tiende a “filtrarse” en la conciencia social el “cono de luz” impuesto desde las iniciativas dominantes). Y la conciencia social usualmente combina elementos provenientes de muy distintas visiones, lo que significa que el “horizonte de visibilidad” de cada grupo que emprende una acción participativa, muy probablemente estará determinado por consideraciones que combinan elementos diferentes, incluso contradictorios.

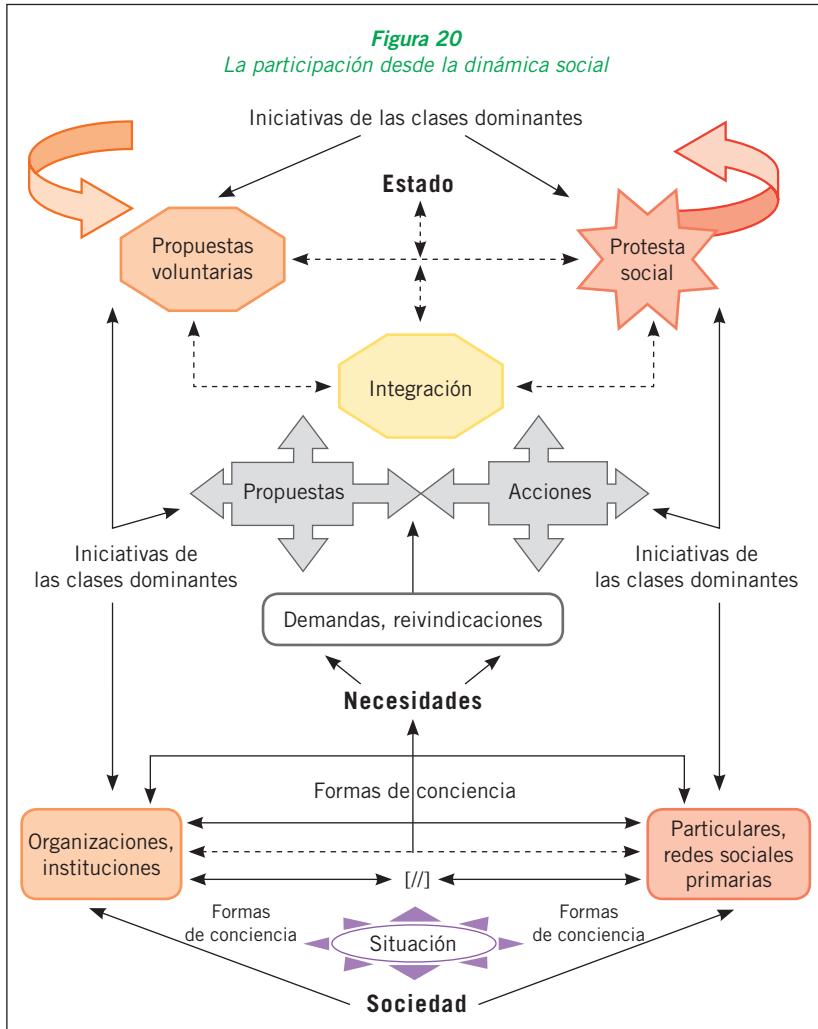
Figura 19

Las distintas formas de manifestarse el impulso colectivo de la acción social



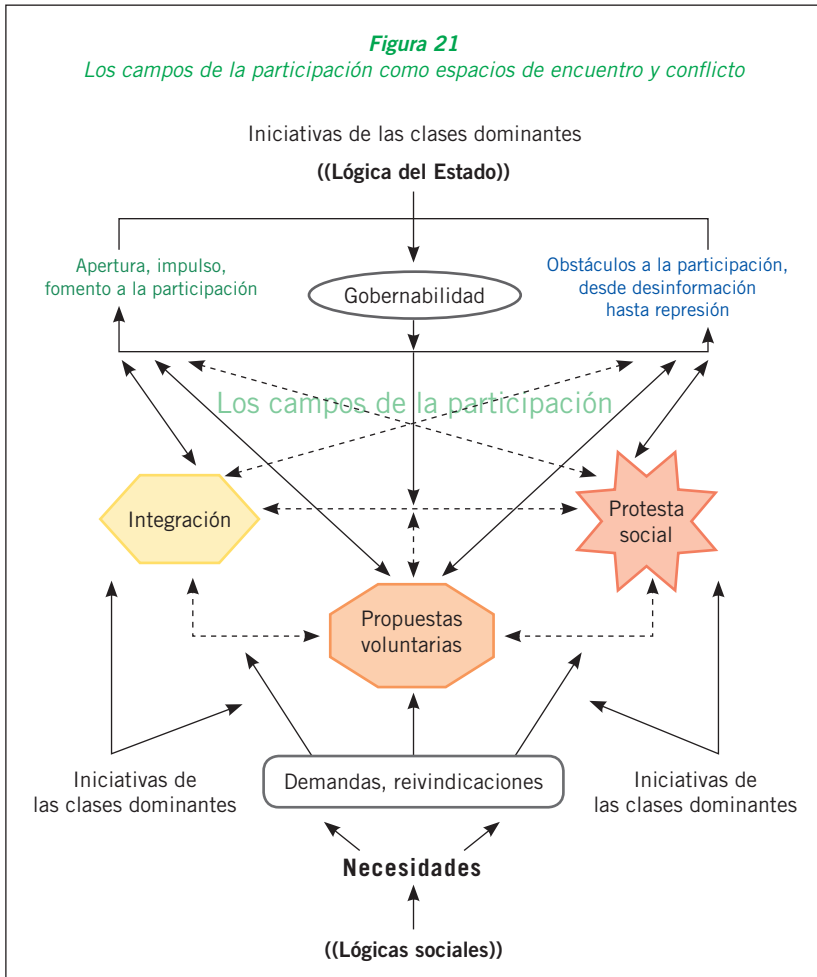
20. Finalmente, el campo de la participación real, considerando el conjunto de la sociedad (por lo tanto, el conjunto de acciones emprendidas por los distintos actores y sujetos) se conforma de las confluencias, superposiciones y conflictos entre los espacios iluminados por los diferentes “conos de luz” que condicionan el horizonte de visibilidad de cada acción y de cada experiencia concreta.

En síntesis:



21. Habíamos comenzado diciendo que la participación es un campo de encuentro (y conflicto) entre prácticas desplegadas por actores distintos. El encuentro se produce entre acciones, pero esas acciones responden a lógicas e intereses muy diversos. El conflicto, por lo tanto, no está ausente de la participación; diríamos más, es inherente a ella.

22. En conjunto, pues, las acciones estatales y las acciones sociales “se miran” las unas a las otras, reforzando o enfrentando en el encuentro las tendencias existentes en ellas.



Notas bibliográficas

Las referencias bibliográficas centrales que inspiraron este trabajo fueron las siguientes:

José Luis Coraggio: “Participación popular y vida cotidiana” [1989]; en José Luis Coraggio: **Ciudades sin rumbo**, Siap-Ciudad, Quito, 1991, pp. 215-237.

Antonio Gramsci: **Cuadernos de la cárcel**, Juan Pablos, México, 1975, especialmente los tomos 1 y 6, apartados relativos a la hegemonía, a la sociedad civil y a la formación de las clases subalternas.

Leonardo Tomasetta: **Participación y autogestión**, Amorrortu, Buenos Aires, 1972.

Paolo Virno: **Gramática de la multitud**, Malatesta, La Paz, 2004.

Anexo 1

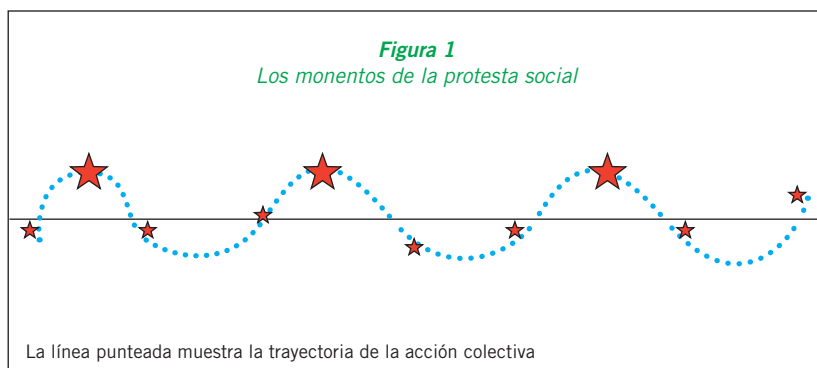
La participación y las ondas de la movilización social

1. Las formas en que aparece la participación (integración, propuestas voluntarias, protesta social) están relacionadas de modo bastante directo con los *momentos* por los que atraviesa la trayectoria de los actores sociales que participan.

2. En general, puede decirse que *la protesta* es más propia de los momentos de auge de la movilización social; entendemos por *momentos de auge* aquellos en los cuales hay una mayor densidad de la conflictividad social, se producen más luchas sociales, más sectores tienden a expresar activamente su descontento y, sobre todo, las distintas protestas particulares tienden a buscar puntos de encuentro. En estos momentos, las protestas son más audaces, suelen ir, igual en sus planteamientos que en su accionar, más allá de los discursos dominantes y de los marcos normalmente establecidos; descubren y crean sus mayores potencialidades. Se podría decir que el *sentido más alto de la movilización social* se expresa en esos momentos de auge.

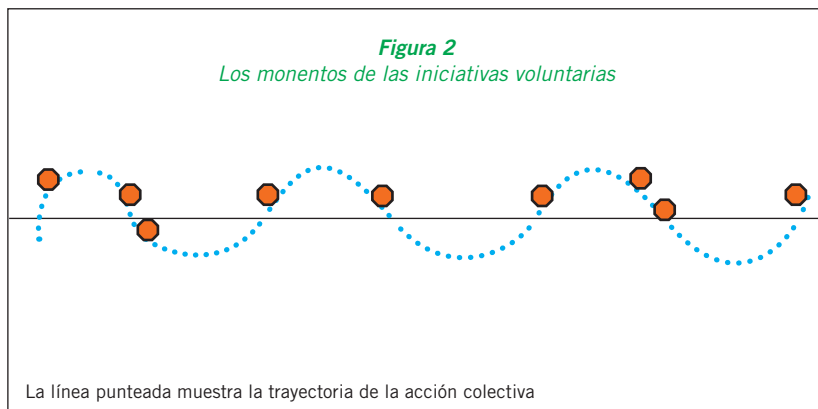
Por el contrario, en los momentos de reflujo, las protestas tienden a declinar, son más débiles, fragmentarias, aisladas y suelen obtener éxitos más bien modestos; en los puntos más bajos, la protesta prácticamente desaparece, y subsiste apenas como un sentimiento de descontento, más o menos extendido, pero inactivo. Las acciones se vuelven esporádicas, el desánimo y el “realismo” colonizan la conciencia social.

Pero, a medida que la curva de la movilización comienza nuevamente a ascender, la gente recupera confianza en sí misma, y se reactiva la dinámica de las protestas.



3. Las iniciativas o *propuestas voluntarias* parecen ser más propias de los momentos intermedios. En términos lógicos, se encuentran entre la protesta y la integración. Desde un cierto punto de vista, son una radicalización de la integración, y en tal sentido adquiere mayor fuerza mientras la integración se debilita como horizonte único (o, por lo menos, ampliamente predominante). Muchas veces, las iniciativas voluntarias se desarrollan en los espacios dejados por integraciones incumplidas o inconclusas, en los que logra insertarse una voluntad de acción *relativamente* autónoma. Pero también son una forma particular de protesta contra la situación existente, que, sin embargo, no llega a confrontar abiertamente con ella.

Por eso también se encuentran entre la protesta y la integración si nos atenemos a la trayectoria temporal de la acción social; en los momentos intermedios. Por un lado, mientras se procesa el alza, pues la movilización va debilitando las ataduras que contienen la iniciativa social; en tales condiciones, las iniciativas voluntarias recuperan un cierto ambiente de credibilidad social; suelen, ser además, muy propias de grupos sociales que comienzan a movilizarse, o de grupos “voluntarios” de segmentos sociales que aún no se movilizan masivamente. Por otro lado, mientras comienza a rodarse por el reflujó, pero la sociedad aún no se encuentra desmoralizada, los impulsos a la acción social buscan permanecer, aunque sea en pequeñas iniciativas, de manera que las propuestas voluntarias encuentran espacios, aunque logren menores adhesiones.



En ambos casos, pueden asumir la forma de propuestas en extremo generales, o, al contrario, de acciones muy puntuales que, en momentos como estos, pueden parecer “más realizables”. En consecuencia, es bastante común que no conciten una participación muy amplia, aunque, en ciertas condiciones, pueden tener una audiencia favorable. (Es frecuente que estas iniciativas logren un alto reconocimiento en el discurso oficial o dominante, aún por encima de su real capacidad de incidencia social; ello en la medida en que se mantengan aisladas de la protesta social, desvinculadas de los ejes centrales de conflictividad y alejadas de cuestionamientos radicales al estado de cosas existente.)

En cambio, cuando la movilización social se encuentra en sus puntos bajos, el desánimo generalizado claramente desestimula también las iniciativas voluntarias, degradándolas a intentos tibios, carentes de perspectiva.

Así mismo, cuando las ondas de la movilización llegan a sus puntos más altos, las iniciativas voluntarias encuentran también espacios para desarrollarse, pero solamente pueden potenciarse si se articulan con acciones colectivas de carácter y perspectivas masivas y de cuestionamiento; de lo contrario, pueden convertirse en auxiliar “crítico” de la reproducción del mismo orden de cosas que pretenden superar.

Dicho esto, es evidente también que las iniciativas voluntarias proliferan más si encuentran un ambiente de apertura desde los poderes estatales.

4. La *integración* aparece como la forma de participación más arraigada y de mayor presencia en el tiempo. Ocurre así porque la integración es una conducta impulsada por dos fuerzas diferentes, pero que confluyen en el afianzamiento de la reducción de los actores a roles o funciones de lo dado: por una parte, las iniciativas dominantes, que buscan mantener la acción social encuadrada en los límites establecidos, mantenida como punto de apoyo de esas mismas iniciativas dominantes; por otra parte, los impulsos propios de la acción social, que buscan ampliar los límites del reconocimiento dado.

Este doble impulso produce como efecto que la tendencia a la integración se mantenga en el tiempo, aparentemente estable. Sin embargo, los momentos distintos por los que atraviesa la movilización social modifican el carácter que puede tener la integración (por supuesto, siempre dentro de su sentido fundamental).

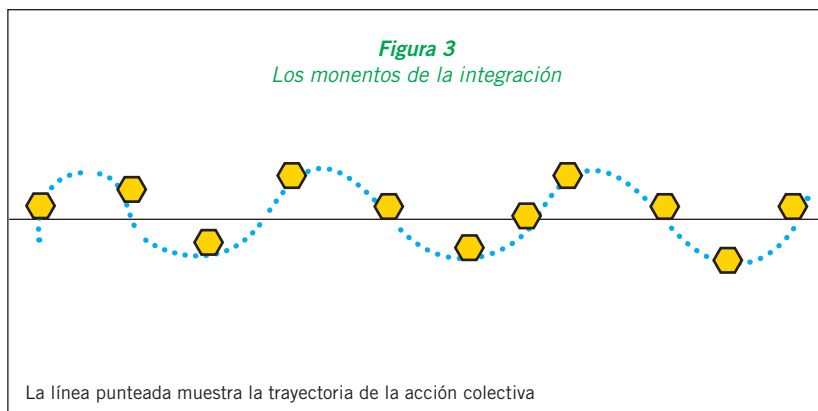
En los momentos de baja de la actividad independiente de los grupos sociales, la integración aparece como la única opción, o la más realista. El inicio del descenso hace creer que la integración es la mejor vía para obtener algo y no quedarse con las manos vacías. El momento más profundo de inactividad acentúa esas visiones, pues los reflujos traen consigo un achatamiento de la confianza, del horizonte visible y de las expectativas (y, por lo tanto, de las posibilidades).

No obstante, en esos momentos la integración difícilmente puede concitar demasiados entusiasmos, pues la predisposición de la gente a actuar en cualquier sentido se ha visto afectada. De modo que entonces la integración suele mostrarse bajo una doble apariencia: de un lado, se trata de una integración pasiva para los más, en realidad cercana a la anomia (dejar que las cosas pasen, antes que concordar con ellas y celebrarlas); de otro lado, una capa pequeña accede a una integración cercana a la cooptación; no es infrecuente que sean más vulnerables a su influjo ciertas capas dirigenciales o aspirantes a serlo.

En cambio, cuando el reflujo empieza a dejar paso a una inicial reactivación, así sea todavía muy leve, la integración vuelve a aparecer como el mejor camino para obtener mejoras en ausencia de movilización y de organización independientes. Los primeros entusiasmos, aun tímidos, se ven mejor reflejados en la integración que en otras conductas.

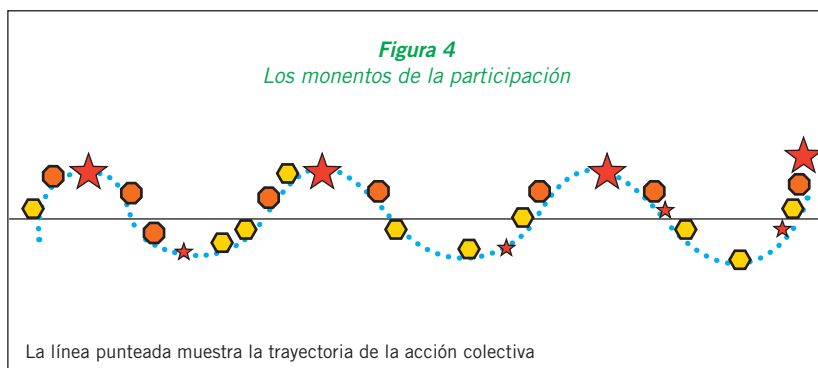
Por último, cuando la onda de la movilización comienza a alcanzar picos alto, la fuerza de la movilización estimula todas las tendencias internas de la participación, tendencias que, como hemos visto, son interiormente contradictorias:

- activa, evidentemente, la protesta y los comportamientos independientes y autónomos, que se ven liberados por la propia fuerza social de la acción colectiva ascendente,
- activa las iniciativas voluntarias, que encuentran un estado de ánimo mucho más proclive a propuestas innovadoras, más o menos alternativas,
- mantiene activas las tendencias a la integración, que siguen siendo vistas como realistas desde una perspectiva moderada, y que se adecúan mucho mejor a tendencias y comportamientos meramente adaptativos. Entonces entra en conflicto con las tendencias opuestas, que apuestan a la innovación o a la transformación.



5. Considerada en conjunto, la trayectoria de la participación atraviesa por momentos distintos, que, en general, están determinados por las relaciones existentes entre los actores: por un lado, las relaciones entre el conjunto de actores que constituyen la sociedad toda, y especialmente las relaciones entre los actores centrales; por otro lado, las relaciones que se establecen entre los actores que intervienen en cada experiencia participativa particular.

Pero además, cada uno de estos momentos se encuentra también determinado por la relación establecida entre las tendencias internas de la participación, es decir, por el predominio en la conciencia colectiva de la integración, de las iniciativas voluntarias o de la protesta social. Esto supone que dichas tendencias son (relativamente) constantes, variando su peso al interior del conjunto de acciones, comportamientos y creencias, según sea el momento por el que atraviese la relación entre los actores.



La diversidad de la participación, entonces, viene dada, por un lado, por las tendencias internas de la acción colectiva; y, por otro lado, por el carácter del momento específico en que esas prácticas se desenvuelven. En consonancia, la participación social asumirá contornos diferentes según sea el momento de la sociedad y el de los sujetos envueltos en las experiencias participativas.

Anexo 2

Una pequeña nota sobre la sociedad civil

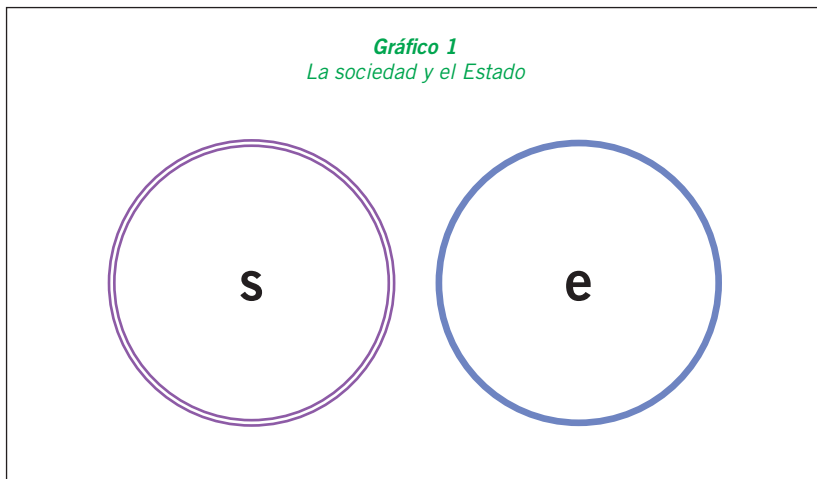
1. Suele hablarse con mucha frecuencia de “la participación *de la sociedad civil*”, como si esta fuera un sujeto particular. Pero una afirmación así parte de un equívoco. O de varios. Por ejemplo:

- supone que la sociedad civil es, de algún modo, un sinónimo de “la sociedad”, o de “grupos sociales”;
- supone que se trata de entidades que “representan” a la sociedad;
- supone que esas agrupaciones constituyen “una” entidad relativamente homogénea o, en todo caso, homologable;
- supone que ellas trazan una frontera respecto al Estado (serían instancias no-estatales).

2. En realidad, la noción de *sociedad civil* no puede hacer referencia a un conjunto más o menos homogéneo u homologable de entidades sociales; no es idéntica a la de *sociedad* (ni a la de *representantes de la sociedad*); no es tampoco *opuesta* a la de *Estado*.

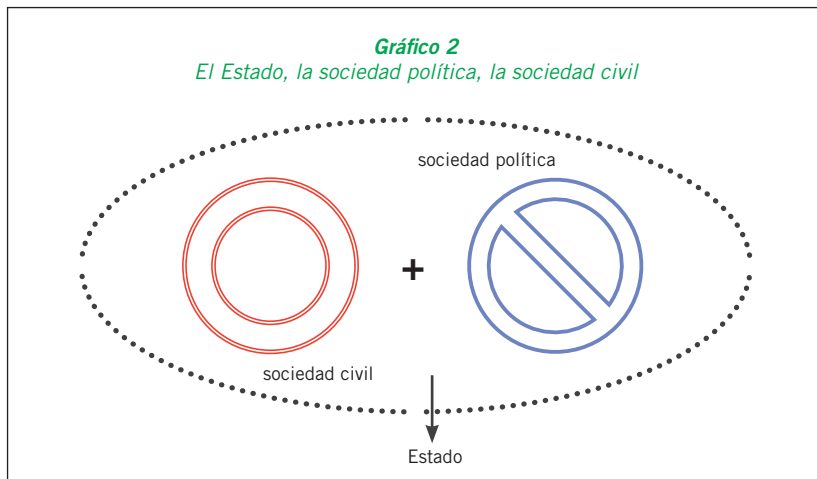
3. Diríamos, para comenzar, que el término *sociedad civil* se refiere tanto a la sociedad como al Estado; y, fundamentalmente a la relación que se establece entre ellos.

Gráfico 1
La sociedad y el Estado



4. Sociedad civil y Estado. La función fundamental del Estado es asegurar, por un lado, la unidad de las clases dominantes y, por otro lado, la subordinación de las clases y grupos subalternos. Esta función la cumple, en general, de dos maneras: a través de los organismos de imposición y coerción (el sistema de normas y leyes y toda la institucionalidad que gira alrededor de ellas: la justicia, la policía, el ejército, el poder legislativo que crea las normas, el poder ejecutivo que se encarga de hacerlas acatar, etc.).

Y, en segundo lugar, los órganos de producción, generación, circulación y legitimación de la hegemonía dominante (es decir: el consenso activo de los dominados). En ocasiones, el propio poder central juega ese papel: lo hace en tanto parte, o partes, de su aparato cumplen con más propiedad la labor de asegurar la cohesión social por la aceptación; por ejemplo, puede ser el caso de las políticas sociales y las instancias estatales que las realizan; puede ser el caso del Parlamento –que también es parte de la sociedad política, en tanto creador de las normas–, más propiamente en los regímenes parlamentarios; puede ser el caso, también, de los Municipios, que se presentan como no (tan) políticos, o que se presentan como “técnicos”, o alejados de las disputas partidistas, etc. En el Ecuador hemos visto un incremento de las funciones hegemónicas de los municipios, a medida que se iba perdiendo el influjo del gobierno central.



5. Sociedad civil y sociedad. En otras ocasiones, las más, el Estado se sirve de mecanismos menos visiblemente estatales para cumplir esas funciones: por ejemplo, el sistema educativo. Pero, más allá de eso, la función de asegurar la hegemonía es cumplida por instancias que no acostumbramos a ver como parte del estado: la opinión pública, las iglesias, incluso las propias organizaciones sociales.

En el caso de la opinión pública o de las iglesias, su rol es el de “aparatos ideológicos” (Althusser) encargados de generar o poner en circulación las visiones dominantes sobre la sociedad, sobre lo posible, sobre lo que está bien y lo que está mal, sobre cuáles son los temas que deben importar, sobre las preguntas que cabe hacer a la realidad y a la vida, sobre las conductas y comportamientos de las personas y de los colectivos sociales, etc. En la medida en que estas visiones incluyen o apuntan al mantenimiento del actual estado de cosas, del actual ordenamiento, de la actual estructura social, de las actuales relaciones de poder, etc., en esa misma medida se convierten en parte de la sociedad civil (y, por lo tanto, en componente del Estado, según estamos viendo).

Las organizaciones sociales, por su lado, son inherentemente duales: tienen “dos almas” (Gramsci); una de ellas mira a los grupos sociales que representa; la otra, mira al estado y al mantenimiento del orden. Ocurre ésto porque, normalmente, casi cualquier organización social

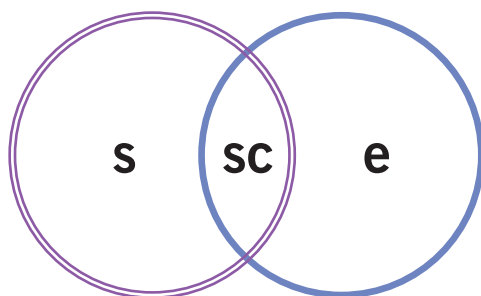
juega, fundamentalmente, un papel de intermediación entre los grupos sociales y el poder (o entre los grupos sociales y los recursos que ellos necesitan). Para cumplir esta función deben ser aceptados por las dos partes, deben ser “interlocutores válidos” (Carlos N. F. C. dos Santos). Tienen, por lo tanto, a representar a la sociedad frente al Estado, y al Estado (al orden, o a la imagen del orden y del poder) frente a la sociedad. Son parte de la sociedad civil (por lo tanto, componente del estado) mientras más representan la imagen de poder, mientras más se alejan de la representación social.

Por lo tanto, diremos con más propiedad: las organizaciones sociales son un componente de la sociedad civil que se encuentra siempre en disputa; igual puede representar la hegemonía dominante, que incursionar contra ella.

Quizás esta idea quede un poco más clara al decir que es la función y no la ubicación en el organigrama funcional lo que da un carácter “estatal” (o no) a tal o cual instancia o institución.

6. La sociedad civil y la relación entre el estado y la sociedad. En pocas palabras, se pudiera decir, entonces, que la sociedad civil es un nexo en la relación entre sociedad y Estado: un nexo que proviene de un impulso doble: por un lado, el impulso estatal dominante de asegurarse la aquiescencia de la población, su “consenso activo”; por otro lado, el impulso de los grupos sociales por representar sus demandas y sus “horizontes de visibilidad”.

Gráfico 3
Sociedad, estado, sociedad civil



7. En general, cuando el Estado aplica políticas de apertura a la participación, está fortaleciendo su función de sociedad civil, en la medida en que atrae a segmentos más o menos amplios de la población a realizar sus acciones al interior del marco generado por el propio Estado para asegurar la reproducción de las relaciones de poder en la sociedad. Al hacerlo, fortalece las instancias que se han generado para cumplir esas funciones.

Por el contrario, cuando cierra estos mecanismos, indica que la hegemonía de la clase dominante (es decir, la dirección moral y espiritual sobre la sociedad) puede entrar en crisis, y la coerción, el atemorizamiento y la violencia son las herramientas que le quedan.

8. Así que la sociedad civil (en tanto instancias de intermediación al estilo de la prensa, el sistema educativo, ahora las organizaciones no gubernamentales, e incluso –en ciertas circunstancias– las organizaciones sociales) se encuentran fuertemente tensionadas por su ubicación y su función. Conforman algo así como un “sistema de dos soles”, y se acercan a uno o a otro, según sean sus lazos de origen, sus vínculos activos y sus actuaciones concretas; pero también según las modificaciones que se operan en las relaciones entre las fuerzas sociales.

9. Son un campo en disputa, habíamos dicho. Las organizaciones sociales tienden a acercarse más a una efectiva representación social mientras más se desarrolla la movilización social independiente, y, por lo tanto, mientras el contenido real de esas organizaciones es justamente la movilización social, que tiende a reforzar las tendencias autónomas. Por el contrario, tienden a sucumbir a la órbita dominante cuando la movilización decae y entra en reflujo; entonces las organizaciones suelen “vaciar” de contenido, la gente se aleja espiritual y físicamente de ellas, y tienden a ser capturadas más fácilmente por la órbita de los discursos y los proyectos dominantes, o a languidecer.

Por su parte, aquellas instancias que se pretenden neutrales, pero que se hallan insertas en la lógica de la construcción y circulación de la hegemonía dominante (y, por tanto, en la lógica de la gobernabilidad) tienden a develar sus lazos con el *establishment* precisamente en momentos de crisis; no obstante, son esos momentos de crisis los que permiten que una parte de ellas puedan acercarse, en cierto modo, a su pretendida neutralidad.

10. Dicho esto, es necesario recalcar el triple origen de los organismos de la sociedad civil:

- a.** Una parte de ellas surge del Estado (entre las instituciones de lo que generalmente se entiende como Estado, en su integridad, o en algunas de sus funciones);

Otra parte surge de la sociedad. Pero, entre las instituciones que surgen de la sociedad, deberían distinguirse:

- b.** Aquellas que aparecen de modo más o menos directo como representación de grupos sociales (gremios, organizaciones sociales,...);
- c.** Aquellas que aparecen como expresión de los “intereses generales” de la sociedad, más allá de las diferencias sociales (prensa, iglesias,...).

Las tensiones a que es sometida la sociedad civil juega, precisamente, sobre esta diversidad, y sobre los discursos oficiales que pretenden obscurecerla.

11. De esta manera, cuando se piensan juntas la sociedad civil y la participación, debería hacérselo siempre en referencia a las relaciones sociales específicas que desarrollan actores concretos y específicos, en momentos también específicos y concretos. Lo contrario puede ser causa de confusión en el análisis, en las propuestas y en la acción.

Colcha de retazos

*Cohesión social, democracia participativa
y gobernabilidad en el Ecuador¹*



¹ Este trabajo fue originalmente preparado para ser presentado en el **Foro Internacional Andino *Democracia y buen gobierno***, Lima, 15 y 16 de noviembre de 2005. Ha sido actualizado en las partes pertinentes.

- **Confesión de inquietud**

Confieso que, cuando me pidieron que escriba una ponencia sobre cohesión social, democracia participativa y gobernabilidad en el Ecuador, tuve una sensación de incomodidad y de malestar. Espero poder comunicar esa sensación en estas páginas, y espero, sobre todo, poder comunicar los motivos que la causan.

Para comenzar: ¿existe alguna ecuación que sostenga la presencia de los tres términos en una misma proposición? Por ejemplo:

cohesión social + democracia participativa = gobernabilidad

Si así fuera (y es así para algunos discursos sobre el tema) el asunto casi no ameritaría discusión alguna. La respuesta sería sencilla y automática: para que exista gobernabilidad, hace falta que tengamos cohesión social y democracia participativa.

Mas ocurre que los términos parecen no calzar en estas realidades nuestras: porque, sí, se habla mucho de democracia participativa (o de democracia y de participación, que no necesariamente es lo mismo). Y, sí, se habla mucho de la necesidad de la gobernabilidad. Pero ¿necesariamente han de ir juntas la democracia y la gobernabilidad?, ¿la democracia y la participación?

Este es un primer punto que debería considerarse. No todos los discursos que enfocan la problemática responden de igual manera. Las relaciones son más difíciles de lo que cabría suponer.

Recientemente, por ejemplo, Oswaldo Hurtado² hizo públicos unos **Elementos para una reforma política en América Latina**, resultado de una consultoría que realizó para el BID. Ya en la primera página deja sentado que uno de los dos “supuestos que guían el análisis y sustentan las recomendaciones” es que:

² Oswaldo Hurtado fue presidente del Ecuador entre 1981 y 1984. Asumió el gobierno tras la muerte de Jaime Roldós, de quien fue compañero de fórmula en las primeras elecciones que dieron paso al “retorno a la democracia” en 1979. Fue electo asambleísta en la Constituyente de 1998 con la votación más alta de la provincia de Pichincha. Volvió a competir por la presidencia de la república en 2002, pero obtuvo apenas un 1% de la votación. Ironías de la historia: mientras fue presidente, Hurtado gustaba reiterar su intento de deslegitimar al movimiento sindical repitiendo que no representaba “ni el 5%” del electorado.

“(...) en el caso de que las propuestas de una reforma política llegaran a enfrentar el dilema participación – gobernabilidad, es necesario optar por la gobernabilidad”³.

El añadido subsiguiente (aquello de que “naturalmente, si se hallan garantizadas las formas de participación de los ciudadanos en la vida pública inherentes a la democracia representativa”), apenas encubre la claridad grosera del presupuesto inicial. Porque, finalmente, de allí resulta que, para Hurtado, la participación no es igual a la democracia y la gobernabilidad es el criterio supremo contra el cual debe ser medida cualquier otra cosa.

Y *porque*, además, ya antes se había señalado la orientación de la reforma política:

“(...) el diseño de las instituciones políticas debe tener en cuenta la necesidad crucial de facilitar la correcta conducción de la economía (...)”.

Por supuesto, una correcta conducción que, como nos aleccionará páginas más adelante, se dirige a facilitar la implementación de las propuestas neoliberales⁴.

Pero si las dificultades de encuentro se observan en los debates en curso (y nuevamente nos encontramos discutiendo una enésima reforma política, resultan más evidentes cuando tropezamos con las vicisitudes de los procesos sociales y políticos.

¿Qué podremos decir de la gobernabilidad en un país en el que, en los últimos 8 años, tres presidentes han sido forzados a abandonar su cargo en medio de grandes descontentos y movilizaciones sociales? ¿Cómo podemos “optar por la gobernabilidad” en una sociedad cuya gran mayoría estaría de acuerdo, por ejemplo, con cesar inmediatamente los mandatos de sus congresistas?

¿Democracia participativa? Pero ¿qué formas positivas y concretas podría eso asumir? Parecería ser que es necesario comenzar a poner signos de interrogación en lugar de meramente transitar los andariveles que nos van señalando desde los discursos actualmente dominantes.

³ Oswaldo Hurtado: *Elementos para una reforma política en América Latina*, BID, Washington D.C., Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sustentable, agosto de 2005, p. 1.

⁴ O. Hurtado, *ibid.*, pp. 2, 3, 4, 6, 9, 11, 16... ;de un texto que tiene 18 páginas!

Si el encuentro de democracia y participación, y el encuentro entre democracia, participación y gobernabilidad no son de fácil resolución, tampoco lo es el encuentro de todas ellas con la cohesión social. Vivimos una sociedad cada vez más polarizada, tanto en términos económicos y sociales, cuanto en términos políticos.

- **Primera aproximación: hilvanando los términos “cohesión social”, “gobernabilidad”, “democracia”, “participación”**

Nuevamente: cohesión social, democracia participativa, gobernabilidad. Hilvanar una reflexión sobre la situación de estos términos en el Ecuador de hoy puede resultar empresa fácil o difícil, según. Fácil, porque desde hace más de un decenio se han venido sumando y (o) acumulando prácticas que apuntan en ese sentido, o por lo menos, eso se dice. Entre las más conocidas se encuentran prácticas y experiencias que se desarrollaron y continúan desplegándose a nivel local, especialmente en los municipios.

Fácil, también porque muchas de esas experiencias aparecen de sobra documentadas, tanto por publicaciones de los mismos actores, cuanto por estudios y evaluaciones académicas (o académico-prácticas).

Difícil, porque, a pesar de todo, no existen datos suficientes que nos permitan correlacionar la gobernabilidad con la cohesión. Difícil porque la tensión entre gobernabilidad, por un lado, y, por otro, democracia, participación y cohesión no ha sido tan documentada ni reflexionada como el discurso que tiende a presuponerlas juntas, articuladas o, en el extremo, sinónimas.

¿Por qué se hace presente tanto la facilidad como la dificultad? Quizás sea la combinación de los elementos. Cohesión social. Democracia participativa. Gobernabilidad. Si los pensáramos como piezas de un rompecabezas, diríamos que seguramente deberían calzar. ¿Acaso no vivimos en un régimen democrático, un régimen que, a pesar de todas las tribulaciones pasadas, ha logrado sobrevivir ya más de un cuarto de siglo? ¿Acaso no se nos plantea que esa democracia debe integrar la participación? ¿Acaso no hemos sido prolíficos en intentos y en inventos que se proponen acercar la ciudadanía a la gestión pública, así sea en los espacios locales?

¿Por qué entonces nos generan ruido e inquietud? No es la lógica presunta de los vínculos esperados, sino la dinámica social de la ausencia

de vínculos reales. O, por mejor decir: la verificación de que, en el conjunto de la realidad, esta ecuación no se cumple. O se cumple apenas parcialmente.

La participación como reclamo

Junto con estas experiencias participativas se ha expandido un discurso que pone el acento en la participación. La participación se ha convertido casi en un lugar común, en un reclamo que se nos hace y se nos muestra constantemente.

Un reclamo. Siguiendo la definición del término, nos referimos por lo menos a dos cosas: el llamado y el señuelo⁵.

reclamar¹.

(Del lat. *reclamāre*, de *re* y *clamāre*, gritar, llamar).

1. tr. Clamar o llamar con repetición o mucha instancia.
2. tr. Pedir o exigir con derecho o con instancia algo.
Reclamar el precio de un trabajo. Reclamar atención.
3. tr. Llamar a las aves con el reclamo.
4. tr. *Der.* Dicho de la autoridad: Llamar a un prófugo.
5. tr. *Der.* Dicho del juez competente: Pedir el reo o la causa en que otro entiende indebidamente.
6. intr. Clamar contra algo, oponerse a ello de palabra o por escrito.
Reclamar contra un fallo, contra un acuerdo.
7. intr. poét. resonar
8. prnl. Dicho de ciertas aves de la misma especie: Llamarse unas a otras. U. t. c. tr.

reclamar².

(De *reclame*1).

a ~.

1. loc. adv. Dicho de izar una vela o halar un aparejo: Hasta que las relingas de aquella o los guarnes de este queden muy tesos.

⁵ <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>

reclamo.

(Del lat. *reclamāre*, de *re* y *clamāre*, gritar, llamar).

1. m. Ave amaestrada que se lleva a la caza para que con su canto atraiga a otras de su especie.
2. m. Voz con que un ave llama a otra de su especie.
3. m. Instrumento para llamar a las aves en la caza imitando su voz.
4. m. Sonido de este instrumento.
5. m. Voz o grito con que se llama a alguien.
6. m. Señal hecha en los impresos o manuscritos para atraer la atención del lector
7. m. Propaganda de una mercancía, espectáculo, doctrina, etc.
8. m. Cosa que atrae o convida.
9. m. *Impr.* Palabra o sílaba que solía ponerse en lo impreso, al fin de cada plana, y era la misma con que había de empezar la plana siguiente.

acudir alguien **al** ~.

1. fr. coloq. Ir adonde ha oído que hay algo conveniente a su propósito.

¿Es la participación, construida en este doble sentido de llamado y señuelo, el nexo que hace falta para dar verosimilitud a la ecuación? ¿Puede la participación convertirse en esa bisagra que asegure la conexión? Desde el discurso de la democracia *participativa*, parecería que sí. Por lo menos, muchas de las prácticas que se están ensayando enarbolan la participación como carta de presentación.

No obstante, son prácticas tensionadas –en ciertos casos muy fuertemente– entre la participación y la gobernabilidad. ¿Prácticas acaso más enfocadas a la gobernabilidad que a la cohesión?

Es interesante que la cohesión o la integración no aparezcan de modo tan explícito ni recurrente. Casi se diría que la cohesión no ha sido pensada. Quizás porque se asume que la participación supone inmediatamente integración y, por lo tanto, cohesión. Quizás porque se asume que la participación se traduce inmediatamente en gobernabilidad *democrática*. Quizás porque, sin decirlo, se asume también que

el logro de gobernabilidad es en sí mismo elemento de cohesión. Y de cohesión democrática.

Pero entonces, ¿no estamos reduciendo nuestra comprensión de la cohesión a fenómenos que transitan las vías de la institucionalidad y, más propiamente, de la institucionalidad estatal?

- **Segunda aproximación:**
una revisión de la historia reciente

En estas últimas tres décadas el Ecuador ha pasado por dos importantes transformaciones: en los años 70, la modernización económica estuvo aupada por las exportaciones petroleras. A fines de la década, el retorno a la democracia fue visto como la modernización política que iba a coronar la transformación iniciada antes. Parece difícil comprender la situación actual de la democracia y de la “gobernabilidad” sin revisar lo que ha ocurrido desde entonces.

Cuadro 1: Breve cronología 1972-2008

1972-1976	Gobierno “revolucionario nacionalista” de las Fuerzas Armadas. Receso forzoso de los partidos políticos. Comienza el “boom petrolero”. Políticas desarrollistas. Fomento industrial. Electrificación y vialidad. Políticas de educación y salud. Proyectos de “desarrollo rural integral”, que se convierten en los canales que el estado ofrece a la sociedad civil. Urbanización acelerada. Cambios en la estructura social: proletarianización; ampliación de las nuevas capas medias, profesionales y vinculadas al empleo estatal. Constitución del movimiento sindical. Luchas campesinas por la tierra. Ley de Reforma Agraria.
1976-1979	Golpe de estado militar. Inicio del proceso de “retorno a la democracia”. Masacre de los trabajadores del ingenio Aztra. Formación de comisiones para el nuevo ordenamiento jurídico. Protestas sociales urbanas contra el incremento de los pasajes. Referéndum constitucional. En este período puede observarse con nitidez los dos componentes del accionar de la sociedad civil: la acción en el marco institucional que se impone desde el Estado; la acción como protesta social contra las instituciones estatales.

<p>1979-1981</p>	<p>Inicio del período democrático. Retorno de los partidos: en un inicio se reproduce su conformación según el molde anterior a su receso; poco después se fortalecerán los nuevos partidos como intermediación entre la sociedad y el estado. Participación de organizaciones sociales en las elecciones, aún en el marco de los partidos de centroizquierda existentes; obtención de algunas concejalías en zonas indígenas. Incremento salarial. Construcción de la sociedad civil desde el Estado. Creación del Ministerio de Bienestar Social (separándolo del Ministerio de Trabajo) para tramitar y normar la relación del Estado con las organizaciones sociales no laborales (desde organizaciones de barrio hasta ONGs). Fomento de las organizaciones sociales, sobre todo urbanas y cooperativas. La participación como búsqueda de reconocimiento y de integración estatal. Leve inicio de políticas de ajuste. Primeras protestas sociales. Conflicto limítrofe con el Perú que cohesiona a la sociedad con el gobierno. Muerte de Rolón en accidente aviatorio.</p>
<p>1981-1984</p>	<p>Cambio en el modelo de desarrollo: fin de las políticas cepalinas de sustitución de importaciones; inicio de las políticas neoliberales: reprimarización de la economía, estímulos al mercado, incremento de precios, achique del Estado, contención y regresión salarial. Sucretización de la deuda externa privada (que acaba siendo asumida por el Estado). Inconformidad social. Huelgas nacionales de trabajadores concitan amplia participación popular. Inician dos líneas de acción que serán recurrentemente utilizadas desde el estado frente a la movilización social: “estado de emergencia”; intentos de deslegitimar a los movimientos que sirven de articulación de la protesta para cortar la “sintonía espiritual” de la movilización. Fin de la reforma agraria, reemplazada por el desarrollo agropecuario; se mantiene el fomento organizativo en zonas populares urbanas.</p> <p>La participación como contestación y protesta.</p>
<p>1984-1988</p>	<p>Represión social a pretexto de surgimiento de grupo insurgente. La participación coartada por el temor. Acciones de protesta acusadas de terroristas. Intervenciones de organizaciones sociales desde el Ministerio de Bienestar Social. Movilizaciones en defensa de los derechos humanos. Inicios de las privatizaciones. Derrota del gobierno en plebiscito.</p>

<p>1988-1992</p>	<p>Llamados a la concertación social. Alfabetización. Crecimiento de Ongs. Construcción de sociedad civil desde el Estado. Políticas sociales a través de “grupos de interés” ad hoc, poniendo en segundo plano las organizaciones existentes. Programa de apoyo a microempresas. Reformas al código laboral: desestructuración del movimiento sindical. Dificultades para formar sindicatos y declarar huelgas. Maquila y trabajo a tiempo parcial. Vuelve la sociedad civil como protesta, ahora bajo la forma del primer levantamiento indígena.</p> <p>Se fortalece la doble cara de la acción estatal frente a los movimientos sociales y la participación: integración y dispersión.</p>
<p>1992-1996</p>	<p>Reformas legales para sustentar las reformas neoliberales y iniciadas. El Estado comienza a deshacerse de las empresas, entregadas a la empresa privada; y de las políticas sociales, que comienzan a trasladarse a los gobiernos seccionales, a las ONGs y a otros organismos de la sociedad civil. Privatizaciones y descentralización. Ley de modernización del Estado. Normativa para asegurar la participación desde las iniciativas estatales: Ley de Descentralización, Ley de Distrito Metropolitano. Se moteja a los movimientos sociales de “conservadores”. Se ataca sobre todo al sindicalismo público. Derrota gubernamental en consulta popular sobre propuestas neoliberales. Movilizaciones anticorrupción a cargo de sectores medios. Conflicto con el Perú. Segundo levantamiento indígena.</p>
<p>1996-1997</p>	<p>Gobierno populista neoliberal. Primeros diputados propios del movimiento indígena. Primeros gobiernos locales indígenas. Aplicación de propuestas participativas; creación de “esferas públicas” como punto de encuentro entre el municipio y la sociedad civil: parlamentos cantonales; planes participativos de desarrollo. Ataque a las organizaciones sociales. Creación de un ministerio indígena e intentos de dividir al movimiento indio. Represión a trabajadores petroleros. Conflictos interoligárquicos. Multitudinarias manifestaciones. Caída del gobierno. Primer presidente revocado en el período democrático. El desborde popular se mueve desde la protesta hacia la acción política directa.</p>

<p>1997-1998</p>	<p>Movilizaciones sociales a favor de Asamblea Constituyente. Inicial oposición de los grupos dominantes. Autoconvocatoria de Constituyente Popular. Plebiscito y convocatoria a Asamblea Constitucional. Movilización social a favor de reformas democráticas: los movimientos sociales y la sociedad civil se movilizan para institucionalizar la participación y el reconocimiento de derechos. Movilización de la derecha y los empresarios en pro de constitucionalizar las reformas neoliberales. Constitución contradictoria.</p>
<p>1998-2000</p>	<p>Alianza de derecha. Acercamiento a la geopolítica norteamericana. Convenio para ceder una base militar en Mantá. Crisis bancaria. Dolarización. Movilizaciones indígenas. Parlamento popular. Caída del gobierno.</p>
<p>2000-2002</p>	<p>Recomposición del bloque dominante. Gobierno empresarial. Privatización “disfrazada” del petróleo. Intentos de privatizar la telefonía y la seguridad social. Movilizaciones indígenas. Movilizaciones populares urbanas. Movilizaciones ambientalistas. Empresarios exigen “mano dura”.</p>
<p>2003-2006</p>	<p>Derrota de los partidos tradicionales en las elecciones presidenciales (no así en las parlamentarias y seccionales). Alianza populista-izquierda en el gobierno. Apego a los intereses estadounidenses. Viraje a la derecha. Ruptura de la alianza. Maniobras para dividir al movimiento indígena. Creación de organizaciones sociales para respaldo al gobierno. Alianza gobierno-populismo cambia las cortes de justicia y los tribunales electoral y constitucional. Movilizaciones a favor de la institucionalidad y la legalidad lideradas desde gobiernos locales. Desborde de la movilización popular. Caída del gobierno.</p> <p>Debate de reformas políticas.</p> <p>Elecciones generales. Los partidos del <i>establishment</i> pierden la presidencia, pero mantienen el control sobre el congreso.</p>
<p>2007- ...</p>	<p>Se inaugura el nuevo gobierno, que ofrece cambios: terminar con el control que la “partidocracia” ha tenido sobre el Estado, y superar “la larga noche neoliberal”. Gran expectativa social que, expresada en tres elecciones sucesivas (segunda vuelta electoral, consulta sobre la convocatoria a una asamblea constituyente, elección de los asambleístas) expresa el pronunciamiento mayoritario hacia el cambio. Al principio, por lo menos, no hay una política de participación clara, si bien se propende al mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo.</p> <p>La Asamblea Constituyente recoge, como 10 años atrás, los impulsos participativos de la sociedad, que acude masivamente a entregar sus propuestas.</p>

Algunas conclusiones podemos extraer de esta somera revisión:

- La democracia se reinaguró con una importante aceptación social, en la medida en que la población veía en ella las posibilidades de mejoramiento de las condiciones de vida y de participación. Y en sus primeros momentos parecía cumplir con las expectativas.
- La participación se centraba sobre todo en el nivel del estado central, bajo la forma de una apertura estatal al reconocimiento y la integración de grupos sociales preteridos o invisibilizados. Concomitantemente, las dinámicas sociales presionaban en el mismo sentido.
- Pero el encantamiento democrático no logró sostenerse mucho tiempo. La crisis de la deuda, el cambio de modelo y la aceptación del programa neoliberal implicaron un descenso en las condiciones recién mejoradas y una tendencia autoritaria en el manejo del Estado.
- En el manejo de la crisis y en el cambio de modelo, el estado inaugura otra cara en su relación con la sociedad, la participación y la democracia. Esta otra cara es la contención de las iniciativas y de las expectativas sociales: mediante la represión y los intentos de disgregar los movimientos sociales. Desde entonces, integración y exclusión serán dos componentes inseparables en la propuesta dominante, y asumirá diferentes formas:
 - reconocer unos sectores sociales mientras se enfrenta a otros;
 - desarticular (por cooptación, corrupción, deslegitimación o represión directa) a los movimientos sociales que sirven en cada período de eje de articulación del descontento social.
- En ese marco social y político se plantean las políticas de descentralización –y de participación. Interesa anotar que, cerrándose las posibilidades participativas en el estado central (y, por lo tanto, en las definiciones políticas *centrales*), comienzan a abrirse en los gobiernos seccionales, sobre todo en los municipios. La lógica combinada exclusión-integración asumirá desde entonces una expresión funcional y territorial.
- Si las iniciativas estatales asumen una forma dual, lo propio ocurre con las iniciativas sociales: por un lado, desarrollan una tendencia a presionar por la apertura democrática del estado, de sus institu-

ciones y de sus políticas; es decir, una tendencia a la integración en la institucionalidad estatal y en los marcos por ella definidos. Pero, por otro lado, en la medida en que las promesas de la democracia y las expectativas sociales son defraudadas, despliegan una tendencia al desborde popular. Integración y desborde, heteronomía y autonomía serán, pues, dos expresiones de la acción social respecto a la democracia y a la participación, donde el sentido compartido que permite pensar en la constitución de lo común es la tendencia a la participación.

- En estas condiciones se ha fortalecido la tendencia a producirse una separación espiritual entre la institucionalidad y la conciencia de la gente, profundizándose la carencia de legitimidad de las “instituciones democráticas”. Este fenómeno asume también diversas formas:
 - Fue mayor el descrédito del Estado central que el de los gobiernos seccionales.
 - El descrédito alcanzó prácticamente a todos los segmentos del estado: ejecutivo, parlamento, justicia; así como a las funciones de intermediación: los partidos políticos.
 - La conciencia social tiende a despegarse muy rápidamente de los funcionarios que acaba de elegir.
 - Al parecer, la legitimidad de la que gozan los gobiernos locales y sus personeros no alcanza a proyectarse en los asuntos de interés nacional. En cierto sentido, quizás pueda hablarse de una “legitimidad política despolitizada”, en la medida en que reposa en elementos más administrativos que propiamente políticos.
 - Parecería que la ilegitimidad de las instituciones tiende a incrementarse a medida que se incrementa la movilización social independiente. A la inversa, el reflujo de los movimientos sociales se traduciría en comportamientos de integración apática.
 - Podríamos ubicar dos ciclos distintos de la participación y de la acción social. Uno estaría determinado por las iniciativas estatales, y se presentaría como sucesivas aperturas y cerramientos a la integración. Otro estaría determinado por la protesta social, y se presentaría como oleadas sucesivas marcadas por la presencia determinante de uno u otro movimiento social.

- Los discursos recubren posiciones distintas, confrontadas. La descentralización y la autonomía pueden servir para fortalecer un sujeto social autónomo (el movimiento indígena); para fortalecer las posiciones de clases dominantes (o élites) locales periféricas enfrentadas o no al poder central; o para fortalecer las posiciones hegemónicas de grupos políticos y económicos que, con base local, se proyectan sobre el escenario nacional.
 - En consecuencia, la participación puede asumir la forma de una constitución relativamente autónoma, o, al contrario, la conformación de masas de maniobra en interés de grupos de poder.
 - Los movimientos hacia gobiernos “progresistas” que buscan mejorar las condiciones de vida de las mayorías preteridas no necesariamente coinciden con aperturas hacia la participación –ni con las tendencias participacionistas de la población. Este es un encuentro que debe ser buscado, nunca está asegurado.
- **Tercera aproximación: los campos de las diferentes experiencias de “democracia participativa”**

De esta manera, en estas casi tres décadas de “democracia” que nos separan del “retorno a la constitucionalidad” se han empujado procesos diversos que nos hablan de democracia, de participación y, tal vez, de cohesión social.

Estos distintos procesos pueden ser agrupados, según lo que acabamos de ver, en un conjunto de campos diferenciados (no necesariamente antagónicos, dado que la acción social es forzosamente ambigua):

- El campo de la institucionalidad estatal nacional.
- El campo de la institucionalidad local.

En ambos casos, podríamos hablar de *participación reconocida*, una participación buscada por otros actores que aquellos que son convidados a participar.

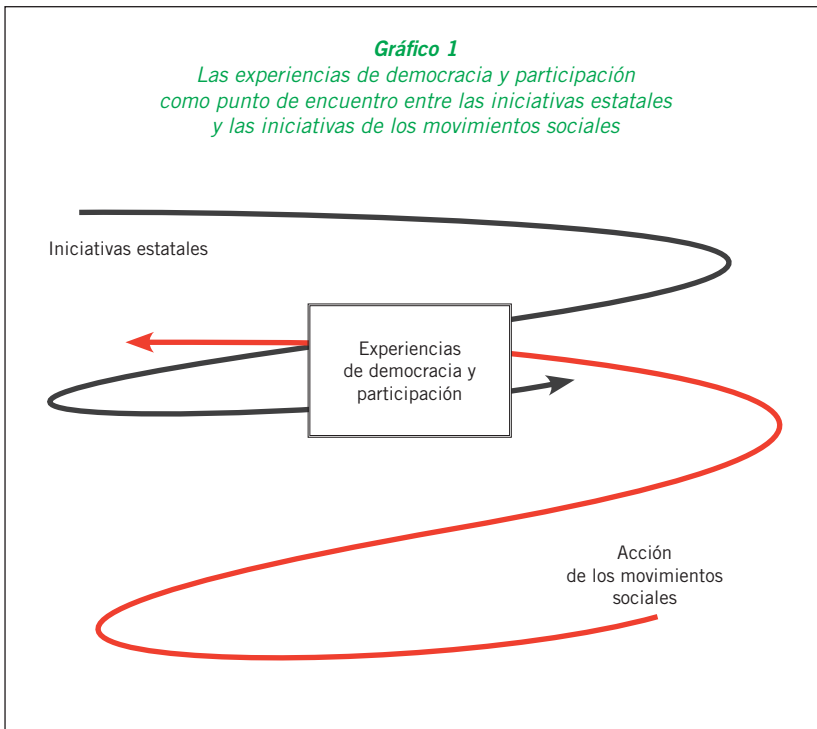
- El campo de las acciones emprendidas por ONGs. En rigor, podríamos decir que se trata de un campo virtual, en la medida en que estas instituciones juegan claramente un rol de intermediación.

- El campo de las iniciativas sociales: podríamos hablar acá de la participación que se busca a sí misma.

Los emprendimientos que los atraviesan son procesos cuya trayectoria transcurre campos que, siendo distintos, nos hablan de sentidos diversos de la participación..., de la democracia... ¿y de la cohesión social?

Las líneas de demarcación se trazan por el encuentro, a veces confluyente, a veces conflictivo, de las iniciativas estatales, por un lado, y las iniciativas de la sociedad civil, por otro. Ahora bien: lo que denominamos acá “iniciativas de la sociedad civil” está determinado, a su vez, por la acción de los movimientos sociales.

Metafóricamente, diríamos, entonces, que las experiencias de democracia y participación funcionan como un sistema de dos soles, desplazándose hacia uno u otro lado según la capacidad de atracción que cada uno de ellos ejerce en cada momento.



El campo de la institucionalidad estatal

Con iniciativa estatal nos referimos a las acciones que se originan en los gobiernos seccionales y en el gobierno nacional..., pero también a la que viene desde más arriba, desde los organismos multilaterales, como el BM, el BID, la AID, el sistema de Naciones Unidas, etc., es decir, del nuevo sistema de la estatalidad global, que ha tomado cada vez mayor preeminencia, a medida que se fortalece la nueva condición dependiente de nuestros países. En conjunto, generan un campo de experiencias que determina buena parte de las prácticas observadas. O, mejor dicho, buena parte de las prácticas que usualmente son reconocidas como “democracia participativa”.

De acuerdo a lo que venimos exponiendo, resulta necesario distinguir, dentro del campo de la institucionalidad estatal al gobierno central y a los gobiernos locales.

El campo de la institucionalidad estatal central

Como hemos visto, las acciones estatales fueron configurándose de tal modo que acabaron constituyendo un doble movimiento, contradictorio y complementario a un tiempo.

Por un lado, muestra una apertura del estado a las demandas y a la expresión institucional de esas demandas: por ejemplo, la creación del Ministerio de Bienestar Social, de la Dirección Nacional de Juventud, de la Dirección y el Consejo Nacional de Mujeres, de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, del Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros, del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, etc.

Esto ha ocurrido en algunos momentos: al inicio del “retorno”, entre 1979 y 1981; en el período entre 1984 y 1988, bajo un gobierno socialdemócrata contradictorio que, al mismo tiempo, buscó explícitamente desconstituir al movimiento sindical; y en la época reciente del gobierno de la “revolución ciudadana”.

Esta acción estatal de apertura responde a dos estímulos: *a)*, los propios de la política pública; la visión política de los gobernantes (el fomento organizacional, la participación, etc.); las influencias de los organismos internacionales (los años y decenios de la juventud, de la mujer y de los pueblos indígenas, por ejemplo). En este caso, no

es necesario que exista la demanda social *masiva* de reconocimiento, reemplazada por una apertura concomitante de la opinión pública a esas temáticas, o por la acción de grupos de voluntarios, relativamente pequeños, pero muy activos. Hay una importante excepción: cuando la iniciativa estatal es puesta en marcha como réplica a ciertos momentos de mayor agitación o movilización social (los episodios posteriores a las caídas de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez, sobre todo).

Y, *b*), la respuesta a demandas de movimientos sociales relativamente cohesionados y movilizados, con cierta legitimidad de cara al conjunto de la sociedad. Este fue el caso con respecto al movimiento indígena a partir de 1990; sin embargo, no fue esta la única motivación, pues empalmó también con las políticas (y los calendarios) de los organismos internacionales.

Pero ambas situaciones suelen estar guiadas por la intencionalidad de conducir la acción y las demandas sociales según los lineamientos definidos *desde* la institucionalidad, y enmarcarlos en los nuevos márgenes institucionales creados al efecto. Esto le da, en conjunto, el carácter de *apertura instrumental*.

Apertura institucional e integración, menester es remarcarlo, que se amalgamaron en una entidad única incorporando (sólo en apariencia contradictoriamente) la *negación y la exclusión* de sujetos sociales. Se expresó en control militarizado de la sociedad en los momentos de conflicto social, en represión directa; pero también en claros afanes de *desarticular* los movimientos sociales más fuertes y de *romper los vínculos espirituales* que ellos tejen con el conjunto de las clases y sectores subalternos. Por decirlo en pocas palabras: se trata de integrarlos como *funciones* o *factores* del orden dominante, pero negarlos como *sujetos autónomos*.

Ahora bien, *por otro lado*, el campo de la institucionalidad estatal es también objeto de las acciones sociales, orientadas por el impulso de integración. Ya hemos citado al movimiento indígena; podemos hablar ahora de *momentos* más o menos excepcionales de *movilización general* de la población (los movimientos del 5 de febrero de 1997, del 21 de enero de 2000, del 20 de abril de 2005). Estos momentos nos muestran con claridad la existencia de *otra* democracia, que pretende ser ignorada.

De alguna manera, la propia constitución de los gobiernos puede basarse, hasta cierto punto, en estos impulsos sociales (es el ejemplo del gobierno de Correa, inaugurado en enero de 2007).

Pequeño balance

Aunque en mucho la iniciativa estatal es la que ha predominado, ha debido ella también adecuarse a los embates de los desbordes populares. De hecho, en este último período han sido justamente aquellos momentos en que ambos impulsos se han unido cuando se produjeron las experiencias más interesantes en cuando a democratización de la vida nacional –o, por lo menos, de la conciencia social.

El Estado nos presenta dos caras y un único rostro verdadero. La apertura y el afán de impedir la existencia de sujetos independientes son las dos manos de la *democracia controlada* (o, quizás mejor, la *democracia del control*). Las aperturas son limitadas no por falta de voluntad política de uno u otro gobernante, sino por necesidades orgánicas de la estatalidad misma. Su signo característico es el temor y la aversión a la acción social independiente. Creemos que esto es verdad incluso en los gobiernos que se pueden considerar como *progresistas*.

El campo de la institucionalidad local

Como en el anterior, encontramos en la apertura de este campo dos impulsos distintos, pero coincidentes en el tiempo y, quizás, en la forma presentada. *Por un lado*, las iniciativas estatales de descentralización. Estas se iniciaron bajo el influjo de las políticas de reforma del estado, impulsadas desde el Banco Mundial y el BID, hasta cristalizar en la Ley de Descentralización y Participación Popular en la primera mitad de los años 90. Pero contaron también con el fuerte impulso generado desde los propios municipios (o, por lo menos, de algunos de ellos, como el de Quito) y desde la Asociación de Municipalidades. Es verdad que, en ambos casos, se privilegiaban los “arreglos institucionales”, pero también se dio una cierta apertura a la participación ciudadana –aunque esta haya sido tomada predominantemente como *instrumento para* la gestión municipal y como *condiciones de precio*.

De modo que lo que complementó la creación del campo de la institucionalidad local para las prácticas de democracia participativa fueron, en realidad, las iniciativas sociales, que incluso son anteriores en el tiempo. Comenzó con el retorno a la democracia en 1979. Si en un prin-

cipio la participación se dio en los cuadros de los partidos políticos del nuevo sistema partidario inaugurado en 1978-79, luego, al comenzar la crisis del sistema político en 1995, empató con la creación de una expresión política propia de los movimientos sociales, el Pachakutik; en consecuencia, pudieron optar no solamente a puestos de concejales y consejeros, sino de alcaldes y prefectos, obteniendo algunas victorias importantes, especialmente en la sierra y en la Amazonía.

Estos triunfos no significaron solamente la llegada a la gestión local de sectores anteriormente desplazados de ella, sino, por sobre todo, la llegada de nuevas propuestas de gestión, que se cobijaban, en general, bajo el nombre de *democracia participativa*, nombre que quería poner sobre el tapete de los debates políticos las limitaciones de la democracia representativa. No se trataba de reemplazar la una por la otra, sino de buscar complementos que estuvieran mucho más cercanos a las aspiraciones sociales.

Ahora bien: la participación (o las posibilidades de cercanía) no es que hubieran estado antes por completo ausentes: pero eran enormemente limitadas y estaban enteramente sujetas al arbitrio y voluntad de los personeros municipales. Así que la propuesta contemplaba la creación de instancias específicas para asegurar la participación de la ciudadanía (los parlamentos o asambleas cantonales), y un campo de acción que incluía algunas decisiones –se esperaba que centrales– respecto de la política local. Se comenzó con la producción y aprobación de los *planes de desarrollo cantonal* y se fue avanzando hacia formas de *presupuesto participativo*, aun cuando no siempre la ligazón entre una y otra cosa haya sido suficientemente explicitada ni trabajada.

Esta línea de participación fue luego recogida por otras administraciones municipales, y actualmente está convirtiéndose en parte aceptada del discurso dominante, conque se está aplicando en municipios de distintos signos políticos, ideológicos o sociales⁶.

Son procesos que se han desarrollado de modo desigual. En primer lugar porque, a pesar de haberse convertido en señal generalmente aceptada de “buenas prácticas”, no todas las administraciones municipales se han convencido de las bondades o de la utilidad de estas nuevas formas de hacer gestión.

⁶ Véase, por ejemplo, Franklin Ramírez y Álvaro Campuzano: *Gobernabilidad democrática, esferas públicas y culturas políticas: las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa*, Ciudad-Alop, 2001; Lucía Ruiz: *Planificación y presupuesto participativo en el municipio de Montúfar*, ponencia al Seminario internacional de planificación y presupuesto participativos, Santa Cruz, Bolivia, 8-11 noviembre 2005, etc.

En segundo lugar, porque el modo de comprender la participación, su rol y sus contenidos (más que las formas) es muy variado. En términos muy generales, podemos decir que en las instituciones municipales se presenta muchas veces una visión meramente instrumental de la gestión participativa, en términos de lo que le ahorra en tiempos o en recursos a la administración, o también lo que le da en legitimidad social y en imagen pública. Y, por supuesto, de reconvertir la tradicional relación caudillista y clientelar bajo ropajes participativos; de modo que las nuevas formas de organización e interacción se utilizan para reclutar y movilizar masa de maniobra, como antes las organizaciones tradicionales.

También existe una visión tecnicista, especialmente en cuadros administrativos; esta visión tiene dos variantes: para una de ellas, la participación es un estorbo antes que una ayuda y no puede aportar nada sustancial a los conocimientos que los técnicos tienen respecto de la situación y de los problemas, o de la gestión.

Por último, hay un segmento de funcionarios y políticos que están más o menos convencidos de la propuesta participativa. En ellos se han podido observar dos *comportamientos*: el *dirigismo*, es decir, la tendencia a subordinar la participación a las directrices técnicas, mostrando impaciencia cuando los resultados no son los esperados; y el *acompañamiento*.

Pero entre la población también se presentan visiones y comportamientos distintos.

Para algunos, la participación no es más que un cambio formal en la relación tradicional: el municipio propone, la gente acata; aunque haya participación, no implica un respaldo a la propuesta, sino un comportamiento que se acomoda a lo que demanda el municipio; tanto da una propuesta municipal como otra, y sumirse en su lógica es la vía para obtener las mejoras que se necesitan. Bien mirado, es una reacción anómica.

Otro comportamiento es el *receptivo*: la gente acepta la propuesta, cree en ella y procura desenvolverse de acuerdo a las indicaciones de la propuesta municipal. Para muchos de ellos, se trata de un despertar a la participación, y suelen al menos intentar desplegar varias iniciativas en esa línea. Es una respuesta de autointegración en las oportunidades que brindan las aperturas, aceptando límites.

Desde la acción de la sociedad, el efecto resultante es la búsqueda de ampliar la capacidad de representación social en el Estado, desde los ámbitos locales (y, por lo tanto, la búsqueda de ampliar la capacidad de representación *del* Estado).

Otros lo miran con suspicacia: “*Siempre nos han engañado*”, y, en consecuencia, no se involucran plenamente en las propuestas. Pueden participar en algunos eventos, pero por lo general prefieren mantenerse relativamente al margen. El resultado es un alejamiento.

Un cuarto tipo de comportamiento es el de aquellas personas y sectores que aceptan la propuesta, pero interpretándola desde las iniciativas y sentidos que desarrollan socialmente. Generalmente es el caso de sectores de movimientos sociales que despliegan una tendencia a *disputar los sentidos* de la participación y de la democracia. Lo hemos observado particularmente en el movimiento indígena.

La propuesta que viene desde la sociedad, en este caso, supone un trastocamiento de la relación entre gobernantes y gobernados: en la visión usual, la sociedad debe “obediencia” a las “autoridades legítimas” –más allá de lo que ellas hagan en el ejercicio del gobierno: el soberano es el gobernante. Estas nuevas visiones, en cambio, plantean la centralidad de la decisión social para la toma de las decisiones de la gestión; esto significa un esfuerzo del pueblo por autoconstruirse en sujeto: el soberano es el pueblo. En general, es acá donde pueden distinguirse los verdaderos signos de transformación.

Pequeño balance

Se trata, vistas en conjunto, de una serie de experiencias interesantes, a lo largo de varios años. Ya es tiempo –y hay material– para avanzar algunas reflexiones. Sus aspectos positivos han sido ya mencionados.

Pero también comienzan a advertirse los aspectos críticos: en la mayoría de los casos no se ha propiciado una real transformación de la *relación* entre gobernantes y gobernados; de igual modo, no parece haber sido mucho lo que se ha avanzado en un real mejoramiento de las condiciones de vida, más allá de lo que son tradicionalmente las ocupaciones municipales (los servicios públicos); lo que significa que es poco lo que se ha avanzado en función del desarrollo (y mucho menos en una posible modificación del modelo imperante); por otro lado, y en consecuencia, las relaciones de poder a nivel local no parecen haberse modificado demasiado.

Ocurre que muchas de estas iniciativas (¿la mayoría, quizás?) vienen “desde arriba”, son impulsos desde las instituciones, que no suelen tomar en cuenta las condiciones en las que se encuentra la sociedad, ni sus posibilidades reales de emprender procesos participativos. Es como si se tratara de herramientas que se pudieran poner a funcionar en cualquier circunstancia, en cualquier lugar, en cualquier momento.

Por último, señalemos un aspecto que no debe descuidarse: estas experiencias de democratización local son relevadas y puestas en primer plano por el propio discurso oficial. Lo que se ha dejado de lado —en ocasiones por interés, en ocasiones, en cambio, por falta de acuciosidad— es que, mientras tanto, las políticas nacionales (que acaban por determinar y condicionar cualquier esfuerzo local) se habían estado moviendo en un ambiente cada vez menos democrático, cada vez más autoritario. El riesgo, entonces, es que el justificado interés por lo local nuble por completo las relaciones de poder a nivel nacional (y global), produciendo una suerte de *divertimento* permisible para desviar la energía social.

Hasta dónde las nuevas políticas pueden revertir esa dualidad es algo que está por verse; tanto más en momentos en que las oposiciones de derecha intentan reconstituir su legitimidad presentándose como defensoras de las autonomías locales.

El campo de las acciones emprendidas por ONGs

El campo establecido por los proyectos y las acciones de las ONGs también se ha llenado de llamados y reclamos a la participación, y quizás antes que en la esfera estatal. Casi cualquier proyecto debe incorporar ahora la participación; generalmente, lo hacen en la fase de ejecución de las acciones. Pero también hay algunas experiencias de participación en el manejo práctico del proyecto. En cambio, por lo que se sabe, es casi nula la participación en el manejo financiero.

De todas formas, señalamos este campo porque ha servido al modo de una “escuela de participación” para las organizaciones sociales. Y porque recurrentemente se insiste en la necesidad de acercar las políticas estatales o municipales a las acciones de los organismos no gubernamentales.

Un aspecto, en cambio, negativo que hemos observado recientemente es la tendencia de ciertas ONGs a presentarse *como* representaciones de la sociedad (civil); incluso a aparecer en el juego mediático confundiendo con las organizaciones y movimientos sociales. En realidad,

detrás anida una práctica *sustitucionista* nada extraña en los manejos sociales y políticos.

El campo de las iniciativas sociales

En síntesis, las prácticas sociales suponen un *movimiento de democratización*; un doble movimiento, en realidad: la democratización por *integración*, y la democratización por *desborde popular*.

En lo anterior, ya hemos mencionado aquellas iniciativas que, de una o de otra manera, embonan con las iniciativas estatales; en general, diremos que son estas las que despliegan el impulso democratizador por integración: el Estado, la política, las instituciones y las normativas legales (y la conciencia social media) se amplían en la medida en que las clases y sectores subalternos pugnan por reconociendo igual, por derechos iguales, por posibilidades equitativas de participación, etc. Vimos que han sido estas prácticas y estos momentos los que han producido los impactos más interesantes en cuanto a las aperturas de los campos de la institucionalidad, tanto a nivel del Estado central cuanto al nivel local. Merece destacarse, por ejemplo, el espíritu participativo que logró introducirse en la contradictoria Constitución de 1998.

Pero la acción social y la participación no se agotan en los límites de la institucionalidad y de lo permitido. Uno de los aspectos más importantes de la práctica social es el *desborde popular*⁷.

Los límites de la democracia y de las instituciones, igual estatales que partidarias han sido la arena en la cual se ha desarrollado una acción política directa desde la sociedad. Supone un cuestionamiento profundo al sistema político y a sus instituciones. El clamor por la *revocatoria del mandato* de los presidentes, la exigencia de *que se vayan*

⁷ El lector recordará que el término ha sido tomado a préstamo de Matos Mar (v. José Matos Mar: *Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en 1980*, IEP, Lima, 3ª. ed., 1986). Él habla allí de prácticas sociales en el campo de la vivienda, de las actividades económicas y de las manifestaciones culturales que implican “rupturas con la legalidad tradicional” (p. 77), prácticas que se mueven entre “la ilegalidad, la alegalidad, la clandestinidad y la semiclandestinidad” (p. 82) como efecto del “bloqueo de su integración” (p. 79). Estamos, así, ante una “marea de contestación cultural, económica y social” puesta en marcha por una multitud “integrada sólo a medias” (pp. 92 y 99). La visión es la existencia de una dualidad entre el “Perú oficial” y el “Perú marginado” (p. 95).

Mantenemos el espíritu que conlleva el término; no obstante, aquí le damos otro sentido, más ligado a lo sociopolítico: a la acción social, a la protesta, al enfrentamiento *político*. Y pensamos el desborde reconociendo el sentido de *ambigüedad de las formas sociales*, que retomamos de Paolo Virno (*Gramática de la multitud. Para un análisis de las formas de vida contemporáneas*, en: www.rebelion.org/libros/030907_gramatica.pdf). La idea es que toda forma social es en sí misma contradictoria, que encierra en sí tanto la posibilidad de salvación cuanto la de perdición.

todos, la evidencia movilizada de que el conjunto de instituciones de esta “democracia” carece de legitimidad.

La acción social, por su lado más visible, ha terminado con tres gobiernos en ocho años (1997, 2000, 2005). Ha avanzado al cuestionamiento a los políticos y a los partidos (instancia de mediación entre la sociedad y el Estado). A los diputados y al Congreso como institución. Pero, además, en los momentos de movilización, ha dado origen a nuevas formas de institucionalidad política provenientes de la experiencia social: se trata de las asambleas populares y de los parlamentos populares. Estas instancias, en el fondo, llegan a cuestionar ya no sólo las formas de la institucionalidad, sino las formas de la representación dominante, e incluso, en algunos casos, el hecho mismo de la representación.

Una comprensión de lo que ocurre en el Ecuador de hoy respecto de la democracia debería profundizar mucho más sobre estos fenómenos⁸. Sobre todo porque pone en cuestión la gobernabilidad: tanto las teorías corrientes, como la práctica gubernativa. Y es quizás en estos eventos cuando resalta mucho más una contradicción que había señalado ya hace más de una década Alejandro Moreano: democracia y gobernabilidad son términos contradictorios, entidades que se repelen.

- **Cuarta aproximación: la democracia ¿representativa? y la ¿cohesión? social**

¿A dónde nos lleva todo esto?

La democracia

¿Qué ocurre, entonces, con la democracia representativa? Es nuestra opinión que atraviesa una profunda crisis, pues los supuestos representados se resisten a la representación. La legalidad y la legitimidad, no siempre coinciden.

No podemos, en el marco de este texto, profundizar lo que querríamos, conque nos contentaremos con citar las encuestas del *latinobarómetro*⁹.

⁸ Algunas publicaciones se han ido haciendo, pero el nivel de debate es aún insatisfactorio. Ver, por ejemplo: Franklin Ramírez G.: *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*, Abya Yala, Quito, 2005; Mario Unda: “Quito en abril: los forajidos derrotan al coronel”, en *OSAL*, año VI, No. 16, enero-abril de 2005.

⁹ Corporación Latinobarómetro: *Informe – resumen Latinobarómetro 2004*. Santiago de Chile; en www.latinobarometro.org. También las ediciones de 2005 y 2007.

Se dice allá que en el Ecuador el respaldo para la democracia es de algo menos que la mitad. Pero, de quienes la respaldan, casi tres cuartas partes opinan que la democracia tiene graves problemas o, lisa y llanamente, que no se trata de una democracia.

Ahora bien: ¿de qué democracia hablamos? Si nos guiamos por esas encuestas, la conclusión es que no hay *una* idea de democracia, sino varias, disímiles y contrapuestas. Diríamos que hay tres comprensiones en la conciencia social. Hay una visión, que podríamos llamar de *democracia autoritaria*, para la cual lo más importante es el orden y no los derechos y las libertades. No es lo mismo que el porcentaje (alto) al que le daría lo mismo democracias que dictaduras, pero de hecho comparten un punto común: la disposición a que se sacrifiquen libertades y derechos en el altar del orden.

Una segunda visión podría denominarse de la *democracia pasiva*. Se está de acuerdo con la democracia, se reconoce que se basa en la existencia de derechos, pero estos simplemente “nos llegan”, no somos sujetos de los derechos sino, más propiamente, depositarios. Se piensa en una democracia sin discusiones y sin debate. Podría decirse que esto se acerca a un comportamiento anómico.

Hay finalmente, una tercera visión: la posibilidad de la *democracia más allá de la democracia*. Ella prefiere la libertad y los derechos “aunque se produzcan desórdenes”. Pongámoslo así: El *desorden* es el desborde, el momento en el cual la legitimidad se construye aún en contra de las normas y de las leyes. Es el momento de la creación, cuando los sentidos surgidos desde la sociedad disputan la supremacía con los sentidos dominantes.

Participación puede haber con todas ellas. ¿Será entonces suficiente hablar de democracia participativa?

La cohesión

¿Qué elementos de cohesión podemos encontrar? Se supone que la economía ha de ser uno. Sin embargo, como se sabe, las políticas neoliberales y el predominio del mercado generan más bien polarización social: la creación de pobreza, aunque oscila, no cede; el trabajo se precariza, las desigualdades sociales se exacerban, se profundiza la concentración de riqueza en un polo y la acumulación de desesperanza en el otro.

Citemos un dato, a título de ejemplo ilustrativo: “el 10% más rico [...] recibe el 43% del ingreso total del país; el 10% más pobre [...] ni siquiera alcanza al 1%”¹⁰. En el informe del primer año de gobierno, Rafael Correa señalaba que, a pesar del incremento del salario mínimo vital a 200 dólares mensuales (resistido por las cámaras empresariales), la capacidad adquisitiva de las capas más pobres de la población continúa aún por debajo de los niveles en que se encontraba en 1998, en vísperas de la crisis bancaria –nivel que, además, era inferior al que tenía en ¡1975!

¿Y la democracia? Siendo que el devenir de las personas en la economía no produce elementos de cohesión “naturales”, ¿habrá que esperar la del devenir de las instituciones políticas e ideológicas? Mas ¿cómo podemos hablar de cohesión social, cuando es la exclusión social el signo de los tiempos? ¿No será entonces la cohesión un recurso discursivo para encubrir la precarización, la negación y la exclusión *reales*?

Así que la democracia, participativa o no, no puede ser factor suficiente de cohesión. Las fisuras de la democracia, las brechas que se abren entre las esperanzas de la gente y el funcionamiento de las instituciones llamadas democráticas son prueba de ello. ¿No existe la cohesión como fenómeno social real, entonces? O, quizás, diremos mejor: hay varias cohesiones que se procesan en torno a la democracia, y entre ellas no hay conexión. En un ambiente de polarización que no se detiene, y de ensanchamiento de las brechas sociales, hay una disputa de sentidos en torno a la democracia (incluso la que llamamos participativa), y está por resolverse.

¹⁰ Marena Briones: “La pobreza en el Ecuador y las políticas públicas”, separata del Boletín Informativo mensual del centenario del milagro de la Dolorosa del Colegio, No. 3, octubre 2005. Ella cita un estudio de Diego Borja: *Dolarización: entre el estancamiento económico y la exclusión social* (2000).