

DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

F. Fernández Buey

Profundizar la democracia representativa en un sentido participativo

Una de las primeras reflexiones serias sobre la crisis de la democracia parlamentaria y representativa es el texto de Kelsen *Esencia y valor de la democracia*, escrito al término de la primera guerra mundial, en un momento en que muchos europeos volvían a pensar que democracia puede decirse de varias maneras y que tal vez haya otras formas de democracia mejores que la que se conoce con el nombre de democracia liberal. En ese texto se plantea ya la siguiente idea: salvar la democracia moderna obliga a profundizar la democracia representativa, o indirecta, realmente existente, en un sentido participativo. De ahí propuestas como la del referéndum constitucional, el referéndum legislativo y la iniciativa popular, que son medidas repetidamente replanteadas desde entonces y discutidas casi siempre que se reproduce en nuestras sociedades el “malestar democrático”.

El dilema, al que se alude ya en la obra de Kelsen, es el siguiente: no se puede regresar a la democracia directa pero tampoco se puede considerar que las elecciones y el parlamento, sin más, son la democracia que corresponde a las sociedades modernas del siglo XX. Y, con mayor razón, en el siglo XXI. Desde 1920 se ha intentado salir de ese dilema por varias vías. Una de esas vías fue la de los soviets. Otra, la de las democracias populares. La derrota o el fracaso de esas dos vías ha llevado a una revalorización de la vía kelseniana, entendiendo por tal una propuesta que, manteniendo la democracia representativa, intenta profundizar la democracia en un sentido participativo.

Esta idea se puede expresar, resumidamente, como sigue. La democracia indirecta, delegada o representativa es una consecuencia de la cada vez mayor complejidad del moderno estado-nación. La democracia directa o asamblearia, con participación activa de todo el pueblo, es asumible (o parcialmente asumible) en la ciudad-estado antigua, en la cual el número de habitantes era limitado y el número de los individuos con derecho de ciudadanía más limitado aún. Todavía puede seguir siéndolo, excepcionalmente y con algunas correcciones importantes, en la ciudad-estado de los orígenes de la modernidad (la Florencia de finales del siglo XV, por ejemplo) o en ciertos países de dimensiones reducidas casi equivalentes a las ciudades-estado. Pero la unificación estatal de los antiguos reinos o nacionalidades y el proceso de centralización de los poderes hizo prácticamente imposible la generalización de ejemplos como el Consejo Grande de Florencia.

Ya en el siglo XVI el dilema se plantea así: o mantener la democracia directa y asamblearia de la ciudad-estado, con el riesgo de perder la independencia frente a los estados-nación constituidos (el caso de Florencia y otras ciudades italianas ante España y Francia) o tender a la unificación nacional-estatal buscando formas de representación política de las

diferencias entre ciudadanos y/o las antiguas ciudades y los antiguos reinos, lo que supone de hecho una limitación de la participación directa y activa en los asuntos de la polis (Maquiavelo). El siglo XVI europeo está plagado de episodios que hablan del enfrentamiento entre las antiguas democracias locales (municipalistas o de las comunidades) y el nuevo poder estatal-nacional. De ahí ha surgido la idea moderna de representación por delegación. Esto supone la disolución (parcial o total) de las antiguas comunidades, su sustitución por gremios, estamentos, estados o clases sociales y, pronto, la división del pueblo en partidos políticos.

Admitiendo, por una parte, que la creación de los partidos políticos y la articulación a través de ellos de la voluntad popular en los parlamentos han sido avances históricos hacia ese ideal regulador que llamamos democracia, y admitiendo, por otra parte, que por razones de técnica social no cabe un regreso a la democracia directa ateniense o florentina, todavía es posible, y quizás factible, un tipo de democracia en la que el pueblo tenga mayor participación en las funciones legislativas que las que habitualmente le concede el sistema parlamentario representativo e indirecto más allá del derecho a ejercer el sufragio.

Para ese tipo de democracia, que habría de favorecer la intervención más directa posible del pueblo (dados los condicionamientos técnico-sociales previos) en la formación de la voluntad del estado, Kelsen, que no creía que los soviets o consejos pudieran ser operativos, pensaba básicamente en tres medidas: el establecimiento de un referéndum constitucional y de un referéndum legislativo, que habrían de ser ,si no obligatorios, al menos facultativos; la iniciativa popular, entendida en el sentido de que un mínimo de ciudadanos pudiera presentar proyectos de ley que el parlamento tendría que tomar en consideración obligatoriamente; y la supresión o restricción de la inmunidad parlamentaria, cuyo privilegio distancia y separa definitivamente a los representantes de los representados.

Contra la inmunidad: referéndum e iniciativa popular

Se puede decir que todavía hoy algunas de las reconsideraciones críticas de la democracia representativa recuerdan las preocupaciones de Kelsen. Así, por ejemplo, el problema de la inmunidad no sólo se ha replanteado durante estos años en todos los casos de transición a democracias representativas en sentido propio, sino que además ha reaparecido, en los estados con tradición democrática, como una preocupación muy sentida. La supresión o restricción del privilegio de la inmunidad parlamentaria se presenta en unos casos vinculada a la idea de universalización de los derechos humanos o a la propuesta de creación de un tribunal penal internacional, pero también, en otros casos, como defensa de la ciudadanía frente al riesgo de involución antidemocrática inherente a la fusión de intereses económicos y de intereses políticos de ciertos parlamentarios o de miembros prominentes de los ejecutivos, que, escudándose en sus cargos de representación, pretenden estar por encima de la ley. El caso italiano es paradigmático en esto, ya que después de haber sido eliminada la inmunidad parlamentaria en 1993, a raíz del escándalo conocido con el nombre de *Tangentopoli*, diez

años más tarde una nueva mayoría la restablecía en la cámara baja para salvar al primer ministro Silvio Berlusconi de las acusaciones de los jueces por soborno de otros jueces.

En cuanto al referéndum sobre cuestiones básicas que preocupan a la ciudadanía, hay que decir que tanto el constitucional como el legislativo siguen siendo considerados como un complemento a la consulta electoral y a la actividad rutinaria de los parlamentos con desprecio de los representados, y en ciertos casos como una alternativa a la consulta electoral. A pesar de lo cual, algunas de las experiencias vividas en diferentes países después de la segunda guerra mundial obligan a matizar la argumentación de Kelsen y a corregir el discurso sobre el uso del referéndum como una forma de practicar la democracia directa. Esta cautela viene sugerida sobre todo por la reiterada tergiversación del referéndum con fines plebiscitarios en unos casos o con intención presidencialista en otros. Pero no sólo por esa experiencia, sino también por el abstencionismo generalizado que en la ciudadanía de algunos países ha provocado la utilización reiterada de un tipo de consulta que en principio fue pensada para temas y situaciones excepcionales y que ha acabado aplicándose a cuestiones que seguramente Kelsen no habría considerado básicas.

La manipulación del referéndum en las últimas décadas, y en particular del referéndum legislativo, también en las democracias representativas, sugiere la necesidad de no quedarse, tampoco en este caso, en las meras formas. Lo cual implica reflexionar sobre quién hace la pregunta al pueblo, cómo la hace, cuándo la hace y para qué la hace. La formulación de la pregunta, los términos en que ésta se hace, es un asunto decisivo tanto en el caso del referéndum constitucional como en el caso del referéndum legislativo. Esto es bien sabido en España desde el referéndum de 1984 sobre la permanencia en la OTAN. No sólo porque la pregunta misma hizo variar la opinión de una parte notable de la ciudadanía al respecto sino también porque el añadido de condiciones para el *sí* en aquel caso fue completamente ignorado por el parlamento y por los partidos políticos mayoritarios durante los años que siguieron.

Teniendo en cuenta que la democracia es siempre democracia en construcción no tiene nada de extraño que la mayoría de las iniciativas encaminadas a ampliar o profundizar la democracia representativa en un sentido participativo hayan surgido en los últimos tiempos del seno de los movimientos sociales alternativos o de teóricos relacionados con ellos: del movimiento feminista, del movimiento ecologista, del movimiento pacifista, del llamado movimiento del vecindario, de los movimientos ciudadanos, de algunas organizaciones no-gubernamentales o de esa red de redes que es actualmente el movimiento antiglobalización. Ese es el caso de otra de las propuestas kelsenianas, la *iniciativa popular*, pensada para corregir el vaciamiento y la falta de sensibilidad de los parlamentos ante asuntos públicos esenciales. La falta de sensibilidad de los parlamentos y de los principales medios de comunicación ante el problema de la industria nuclear (tanto en su vertiente militar como para la producción de electricidad) replanteó, desde la década de los setenta, la necesidad de ejercer la iniciativa popular en varios países europeos, en este caso por presión del movimiento eco-pacifista. Y aunque esta posibilidad está actualmente contemplada en las constituciones de

algunos estados, las restricciones, casi siempre demasiado drásticas y hasta disuasorias, que los textos constitucionales introducen para ejercerla, lleva a pensar, desde abajo, que la reducción o flexibilización de las condiciones legales para impulsar iniciativas populares es todavía una vía para ampliar la democracia representativa en un sentido participativo.

Otras medidas para fomentar la participación ciudadana

Otras vías que se han propuesto durante los últimos años para mejorar el sistema de representación, corregir las tendencias oligárquicas, limitar al abstencionismo de la ciudadanía y favorecer la participación en los asuntos de la política son: la modificación del sistema electoral proporcional, el establecimiento de elecciones primarias, la existencia de listas abiertas en los diferentes ámbitos electorales, la limitación de los mandatos de los representantes y la rotación en los cargos representativos. Se pretende así, según los casos, favorecer las opciones minoritarias (tanto en el espectro ideológico como atendiendo a las diferencias existentes entre la gran ciudad y el campo), ampliar el arco de los partidos políticos con representación parlamentaria, fomentar la participación de la ciudadanía ya en la selección de los candidatos y en el ámbito de cada uno de los partidos políticos, potenciar las opciones transversales propiciando la elección personalizada de los representantes para corregir de este modo el proceso de burocratización interna de los partidos políticos parlamentarios y restringir la reproducción de la llamada “clase política”.

Vale decir que todas y cada una de estas medidas han suscitado cierto entusiasmo político en la ciudadanía en el momento y circunstancia en que fueron propuestas pero que no siempre cumplen con la finalidad que pretenden. En parte porque algunas de ellas (las elecciones primarias, la limitación de los mandatos, la rotación de los cargos) decaen, se trivializan o son abandonadas cuando se consolidan los liderazgos o acaban imponiéndose los “barones” en el seno de los partidos políticos. Y en parte porque su implantación (en el caso de las listas abiertas y de la modificación del sistema electoral proporcional) depende mucho de las diferencias territoriales y culturales existentes entre los países. Para que medidas así dejaran de ser propuestas funcionales para atraer temporalmente electores decepcionados o desencantados del sistema de representación realmente existente tendrían que convertirse en normas escritas, claras, concisas, transparentes, colectivamente aceptadas y de aplicación obligatoria, cosa que choca, por el momento, con la cultura de la imagen, el espectáculo y el liderazgo, cultura que impregna no sólo los procesos electorales sino la mayoría de las actuaciones de los partidos políticos institucionalizados cuya existencia misma está cada vez más condicionada por los “titulares” que imponen los medios de comunicación.

Se comprende, por tanto, que otras propuestas teóricas actuales se orienten a incidir más sobre la base material y cultural en que descansa la democracia política realmente existente que sobre la formas de la representación.

Democratización en el trabajo y en la información

La profundización de la democracia implicaría, según esto, ampliar el proceso de democratización política al menos a dos ámbitos relevantes en nuestras sociedades: el ámbito del trabajo y el ámbito de la información. Al primero, porque más allá de lo que se piense sobre la centralidad del trabajo asalariado en las sociedades avanzadas, sigue siendo obvia la repercusión del mismo en la vida cotidiana de los ciudadanos (en la medida en que afecta a ingresos, consumo, ahorro, posición social, salud, tiempo para el ocio, etc.). Y al ámbito de la información, porque ésta se ha convertido en un asunto clave de nuestras sociedades.

La ampliación del proceso democrático a la gestión y dirección de las empresas, desde abajo y mediante controles estatales, obliga a replantear el viejo asunto del paso de la democracia política a la democracia social y económica frente a la idea neoliberal de la “democracia de los accionistas” y de la “participación accionarial”. Y la lucha democrática por la igualdad de oportunidades en el ámbito de la información y de las telecomunicaciones se concretaría en la configuración de un “público atento”, de un *minipopulus* representativo del juicio bien informado del *demos* (Robert A. Dahl).

Significativamente, aunque se da por sentado que la democracia representativa garantiza en principio la igualdad de los individuos en la esfera política, también se acepta, en la mayoría de las propuestas que ahora se están haciendo, la objeción según la cual la democracia liberal discrimina luego de hecho a determinados grupos (mujeres, minorías culturales, pueblos, personas que quedan excluidas de todo y en general sectores pobres o empobrecidos de la población). De esta consideración y de la necesidad de paliar o corregir las desigualdades realmente existentes han ido brotando diferentes reivindicaciones para ampliar o profundizar la democracia en un sentido más participativo y más igualitario. Estas reivindicaciones van desde postular la discriminación *positiva* a favor de las mujeres, mediante el establecimiento de cuotas de obligado cumplimiento tanto en la representación parlamentaria como en el interior de los partidos políticos (M.J. Aubet) hasta la creación de un parlamento global y de un gobierno cosmopolita que corrigieran las grandes desigualdades existentes entre los pueblos del planeta y que vician luego el funcionamiento de las democracias nacionales (David Held) pasando por el reconocimiento formal de la representación colectiva de las minorías lingüístico-culturales en el interior de los estados.

Democracia inclusiva y democracia deliberativa

La atención, por un lado, a las desigualdades socioeconómicas realmente existentes y la atención, por otro, a las diferencias culturales existentes entre los países y en el interior de los estados parecen estar rehabilitando, frente a la idea de democracia-madre, la vieja afirmación de Aristóteles, en la *Política*, según la cual “democracia” se dice de varias maneras

y estas maneras dependen de factores culturales y sociales. Tal cambio de orientación es perceptible en el llamado enfoque consensual, que acepta *otras formas* de democracia en las que no rige el criterio de la imposición de las decisiones de las mayorías sobre las minorías sino el consenso y el diálogo entre los miembros de la comunidad (Kuasi Wiredu, Luis Villoro), así como en la propuesta libertaria que Takis Fotopoulos ha calificado de democracia *inclusiva* confederal cuya pretensión es complementar la democracia representativa con el ideario socialista renovado. Se rechaza así la polaridad entre democracia formal y democracia material para hacer dialogar al viejo Marx de 1848 con el más viejo Aristóteles de la *Política* sobre los actuales, y concretos, problemas de una democracia participativa, o, en otros casos (por ejemplo, Noan Chomsky en el marco del Foro Social Mundial de Porto Alegre), se vincula una concepción libertaria de la democracia a la preocupación sobre los límites de la democracia representativa, indirecta, tal como fue expresada en su momento por John Dewey.

Partiendo por la general de la idea del *minipopulus*, como figura idealmente representativa del juicio bien informado del *demos*, tal como fue formulada por Dahl, se puede aún dar un paso más en la vía de potenciar la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión y sus representantes. Ese paso más implicaría la recuperación del *ágora pública* (J. Fishkin) y de ciertas formas de democracia directa que aún se consideran factibles en sociedades complejas. Esto es lo que se viene a propugnar con el nombre de democracia *deliberativa* (J. Elster).

La noción de democracia deliberativa subraya la idea de que, más allá y más acá del momento electoral, los ciudadanos y sus representantes pueden deliberar sobre problemas y temas públicos bajo condiciones que producirán una reflexión racional y argumentativa, instituyendo de este modo un proceso público de decisión colectiva. Desde esta perspectiva se diferencia, pues, entre esfera pública y esfera política propiamente dicha y se da por supuesto que, en determinados ámbitos de la misma, y a la hora de tomar decisiones, existirá la voluntad colectiva de aceptar en principio los valores, intereses y expectativas socio-políticas de todos los participantes pero también la posibilidad de que, en el transcurso de la deliberación sobre problemas y objetivos concretos, los intereses y expectativas particulares puedan cambiar en aras de los intereses comunes y de las soluciones mutuamente aceptables. Bajo tal supuesto, el mecanismo central de la democracia deliberativa, lo que la hará operativa, sería el discurso argumentativo.

Esto quiere decir que las decisiones pasarían a ser colectivas si, y sólo si, aparecen como el resultado de una argumentación pública y libre entre iguales, de forma que aquellos intereses y preferencias que en la argumentación deliberativa no logran convencer a todos los demás quedarían aparcados al no materializarse en propuestas concretas. El convencer imperaría sobre el vencer; y no bastaría, por tanto, una mayoría numérica para hablar de decisión democrática, con lo que la autorización para el ejercicio del poder quedaría condicionada al previo (y libre) juego argumental entre los ciudadanos participantes (Zander Navarro).

La sustitución del principio de mayorías y minorías, la prioridad que se da a la argumentación y el convencimiento y sobre todo la idea de que, en el transcurso de la deliberación, puedan cambiar los intereses y las expectativas de los ciudadanos son pretensiones que pueden parecer, a primera vista, un tanto idealistas, pero la propuesta cuenta con cierta base empírica, a saber: que en la resolución de problemas concretos de la esfera pública, sentidos como básicos por la ciudadanía, es habitual replantear las expectativas y propuestas, inicialmente basadas en valores y principios, cuando se escucha en plan de igualdad los argumentos de los otros, basados en otras experiencias prácticas, y en particular cuando se sabe que también los argumentos propios están siendo escuchados. Sintomáticamente, algunas variantes de lo que se llama democracia deliberativa están dando mucha importancia, para su fundamentación empírica, a las experiencias de democracia participativa que se han desarrollado durante la última década (Cohen y Sabel).

Democracia participativa:

Porto Alegre

Bajo el rótulo de *democracia participativa* se incluyen actualmente toda una serie de experiencias en las que se entrecruzan, por así decirlo, la democracia asamblearia o de base y la democracia representativa o de partidos. Hablando con propiedad, no hay un modelo único de democracia participativa sino varios modelos determinados por formas y metodologías próximas pero diferenciadas. Aunque el caso más conocido es el de Porto Alegre (Brasil) existen otros igualmente interesantes y ya bastante consolidados, como el de Kerala, en el sur de la India, y el de Villa El Salvador en Lima (Perú). En estos últimos años las experiencias de Porto Alegre, Kerala y Villa El Salvador han inspirado otras, no sólo en Brasil y en otros países de América Latina o en Asia, sino también en algunas ciudades europeas y norteamericanas (Sousa Santos, Rodríguez Villasante).

La experiencia participativa de Porto Alegre se inició con el acceso de Olivio Dutra (un marxista cristiano, líder sindical, que se encuentra entre los fundadores del PT y de la CUT) a la alcaldía de la ciudad y fue desarrollada durante los años que siguieron, siendo alcaldes Tarso Genro (desde 1992) y Raul Pont (elegido en 1996). Empezó siendo una experiencia modesta, impulsada por una de las corrientes del Partido de los Trabajadores y centrada en la discusión y deliberación por abajo de las preferencias presupuestarias en el municipio, con la participación de poco más de cuatrocientos ciudadanos para una población de algo más del millón de habitantes. Pero desde 1989 el número de los participantes, procedentes de los distintos distritos del municipio, ha ido creciendo hasta rebasar, diez años después, la cifra de veinte mil. La experiencia participativa de la ciudad de Porto Alegre no sólo está en la base de algunas de las propuestas alternativas del Foro Social Mundial y del movimiento en favor de una globalización alternativa a la globalización neoliberal, sino que su carácter innovador y

positivo ha sido reconocido también por las instituciones internacionales, primero en la conferencia internacional de las Naciones Unidas sobre habitat y ciudad celebrada en Turquía en 1996 y luego por varias de las instituciones vinculadas al Banco Mundial desde la conferencia sobre descentralización en América Latina celebrada en Caracas en 1997.

La participación para discutir el presupuesto se fue articulando en Porto Alegre a partir de las asambleas y reuniones de las asociaciones vecinos, pero también con la intervención de los sindicatos, organizaciones sociales de diverso tipo y técnicos de la administración municipal. Las personas que participan en las asambleas y reuniones no son siempre mismas sino que hay una rotación de éstas, de acuerdo con el interés particular o colectivo, o teniendo en cuenta otras circunstancias. En las asambleas y reuniones se trata de combinar las reivindicaciones más sentidas en los diferentes distritos o barrios de la ciudad con la articulación de áreas temáticas para decidir sobre las actuaciones preferenciales más allá de los intereses de los distritos. Con los años, la combinación de asambleas de base, que recogen reivindicaciones de los habitantes de los distritos, áreas temáticas, reuniones deliberativas para establecer las prioridades presupuestarias e intervención de los técnicos, ha dado lugar a un tipo de organización de la voluntad popular de cierta complejidad.

Reflexionando sobre lo hecho durante estos diez años en Porto Alegre, Tarso Genro y Ubiratán de Souza han subrayado que la experiencia de la ciudad en lo tocante al Presupuesto Participativo es un caso fuera de lo común. Pues no se ha tratado simplemente de incentivar la participación popular de forma espontánea, ni tampoco exclusivamente de ponerse de acuerdo en la ciudad para llevar a cabo tales o cuales obras, ni siquiera de encontrar una forma para dar fluidez a los mecanismos rutinarios de la democracia representativa. Hay algo más. Y este algo más tiene que ver con la creación de un nuevo espacio público. En realidad, la clave de la experiencia de Porto Alegre habría sido la creación de un nuevo centro de decisiones que, junto a los poderes ejecutivo y legislativo, democratizaron efectivamente la acción política e integraron a los ciudadanos comunes en un nuevo espacio público. Este nuevo centro de decisiones, que empezó a incidir directamente sobre el tipo y la pertinencia de las inversiones públicas, fue fundamental para la redistribución de los recursos disponibles, contribuyendo así a la socialización de la política. En opinión de Genro y Ubiratán de Souza, distribuir los recursos sin socializar la política no representa gran cosa e incluso puede dar paso a cierto tipo de paternalismo, nocivo para la afirmación de la autonomía de los individuos y de las organizaciones de base de la sociedad, mientras que, por otra parte, socializar la política sin tocar los recursos disponibles produce cierto desaliento sobre la eficacia de la lucha política y acaba conduciendo por lo general a un repliegue de la gente al ámbito cada vez más aislado de su vida privada.

Se podría decir, por tanto, que, además de las consecuencias redistributivas que ha tenido esta experiencia de presupuesto participativo, consecuencias generalmente admitidas, uno de los efectos más importantes de la democracia participativa, tal como se ha puesto en

práctica en Porto Alegre y en otras ciudades brasileñas (Belém do Pará, Bello Horizonte, etc.), ha sido de tipo psico-sociológico: un progresivo aumento de la autoestima de las personas en general y, especialmente, entre las personas de las clases sociales más castigadas, en peor situación económica, que, al ver cómo se superaba en la práctica el paternalismo, el clientelismo y el abstencionismo, van autorreconociéndose como sujetos protagonistas de la gestión municipal y tienen la sensación, creíble, de ser dueñas de su propio futuro.

Democracia participativa:

Kerala

La experiencia de Kerala es menos conocida en Europa pero tiene una dimensión aún más amplia que la de Porto Alegre. Aunque Kerala es un pequeño estado en la República India y su territorio supone sólo el 1,2% del total de la Unión, su población es de veintinueve millones de habitantes. Tal experiencia está afectando, por tanto, a un número de ciudadanos muy superior al de las ciudades brasileñas en que se ha puesto en marcha el presupuesto participativo (ninguna de las cuales rebasa hasta ahora los tres millones de habitantes). Hay dos factores muy significativos en el Estado de Kerala que conviene tener en cuenta: el primero, subrayado hace ya algunos años por Amartya Sen en su análisis de “las mujeres desaparecidas”, es que se trata del único estado de la India en el que hay más mujeres que hombres, lo cual seguramente tiene que ver con tradiciones culturales diferenciadas; el segundo factor es el triunfo del partido comunista en las primeras elecciones libres que tuvieron lugar allí en 1957. Desde entonces ha habido fases de alternancia con el partido del congreso, mayoritario en la Unión. El gobierno comunista de Kerala ha favorecido la reforma agraria, con la particularidad de que allí se permitió conservar a los propietarios de tierra hasta cinco hectáreas, siendo expropiado el resto y entregado a los jornaleros. Otra característica notable de la evolución de Kerala en las últimas décadas es que con bajos niveles de crecimiento, en comparación con otros estados de la India, ha alcanzado altos niveles de desarrollo social, señaladamente en lo que concierne a la salud y la educación.

La base de la experiencia participativa de Kerala es la descentralización y el alto techo competencial del gobierno local en el conjunto de la Unión. El autogobierno local salió reforzado por el triunfo del Frente Democrático de Izquierdas en las elecciones de 1996, pues, a partir de ese momento, el ejecutivo transfirió más de un tercio de las inversiones a proyectos y programas propuestos por las entidades locales. Si el caso de Porto Alegre sugiere una ampliación de la democracia liberal representativa con una orientación que recuerda ciertos aspectos del ideario socialista (por lo general, puestos de manifiesto a través de las asambleas y de la participación popular), el caso de Kerala se puede ver como una reconsideración del tipo clásico de planificación socialista mediante un proceso de descentralización que potencia

igualmente el voluntariado y la participación ciudadana al tiempo que respeta las representaciones.

A diferencia de la planificación socialista clásica, muy centralizada, en Kerala se potencia el proceso de planificación de abajo a arriba. Para lo cual se han ido establecido órganos de deliberación en los que se juntan representantes electos, ciudadanos de las asambleas de municipios y expertos o técnicos, que pueden ser voluntarios o funcionarios. A partir de estos órganos de deliberación se formulan los proyectos, se confecciona el plan y se deciden las políticas públicas. El acento recae en la importancia que se da a la formación de los ciudadanos voluntarios para igualar las competencias técnicas, así como en la atención que se presta a la elaboración de la base de datos obtenida por consulta directa y, sobre todo, a la transparencia de todo el proceso que concluye en la elaboración del plan. La transparencia en la gestión es la clave de bóveda de todo el proceso; y es sustantivo el papel de los equipos de voluntarios que, formados sin intermediación política, visitan los hogares para explicar a las familias lo que se discutirá durante la campaña y para fomentar la más alta participación. Se ha calculado que más de dos millones y medio de personas participan en este trabajo voluntario y en las asambleas, lo que es un porcentaje considerablemente alto para un estado de veintinueve millones de habitantes (Heller y Thomas; Sousa Santos; Sanz y Pineda).

El debate sobre la democracia en el movimiento de movimientos

Reconociendo el éxito relativo de estas formas de combinar democracia representativa y democracia participativa, el análisis crítico de las mismas no ha dejado de señalar deficiencias y limitaciones.

En primer lugar hay que decir que, aun aumentado la participación en los procesos no electorales y señaladamente en la toma de decisiones sobre asuntos de importancia, con las consecuencias psico-sociológicas que esto tiene para la ciudadanía en general, el porcentaje de los participantes, sobre todo en el caso de Porto Alegre, es moderado. La asistencia y la participación de las personas en los procesos asamblearios es, como en otros casos, variable. Pero el reconocimiento de tal circunstancia no abona, desde luego, las críticas descalificadoras de la experiencia que, en el mismo estado de Rio Grande do Sur, se han hecho desde posiciones políticas conservadoras; sugiere, en cambio, como ha señalado Zander Navarro, que conviene moderar la euforia.

Por otra parte, y aunque el impulso a la participación ciudadana está fuera de discusión, no se puede olvidar el papel que en estos casos han jugado los partidos políticos que gobiernan la ciudad o el estado, el PT en Porto Alegre y el partido comunista o el Frente Democrático de Izquierdas en Kerala. Son estos partidos y, por tanto, la acción gubernamental, los que han estimulado todo el proceso participativo, desde la organización de las reuniones a la formación de los asesores en los distritos de la ciudad o en los municipios del estado, pasando por la preparación de la logística, de los recursos técnicos y de los espacios

necesarios para la deliberación y la aprobación de los presupuestos. Esto plantea en una forma nueva un viejo problema, a saber: la autonomía real de la ciudadanía respecto de los gobiernos y de las instituciones de intermediación que son los partidos políticos, tanto en el momento de la deliberación como en el momento de la toma de decisiones. Pues de la forma de entender la autonomía de los de abajo depende la profundidad del paso de la democracia representativa a la democracia participativa.

Cabe preguntarse, por último, acerca de la posibilidad de generalizar experiencias como la de Porto Alegre y Kerala a marcos culturales muy diferentes, como son las ciudades y/o las comunidades o regiones de Europa o de los Estados Unidos de Norteamérica, que es donde más se sienten las deficiencias de la democracia representativa realmente existente. Sobre este punto se ha discutido mucho en los últimos tiempos, sobre todo a partir del momento en que el Foro Social Mundial, el movimiento de movimientos y algunos analistas empezaron a difundir aquellas experiencias. Hay que reconocer a este respecto que las tentativas de trasladar aquellas prácticas participativas a ciudades europeas y norteamericanas han chocado hasta ahora con algunos obstáculos no despreciables. Uno de estos obstáculos es que el índice de autonomía alcanzado por los entes locales o regionales en materia presupuestaria suele ser en estas ciudades o regiones comparativamente menor que el logrado en Porto Alegre y Kerala, lo cual produce ciertas reticencias acerca de los resultados de la participación. Otro obstáculo por superar, al menos en algunas ciudades europeas, es el recuerdo, negativo, de una fase no tan lejana en que los movimientos ciudadanos y del vecindario, ampliamente participativos, fueron suplantados por los partidos políticos del arco parlamentario y por animadores culturales directamente ligados a ellos o a las instituciones oficiales.

Sociedad civil

Esta última observación permite introducir la pregunta de hasta qué punto lo que ocurre en la sociedad civil puede presentarse como alternativa a la sociedad política realmente existente. El movimiento alterglobalizador está replanteando el asunto, pero en algunos sectores del movimiento de movimientos se observa al respecto una ingenuidad parecida a la que hubo en las organizaciones no gubernamentales de los años noventa del siglo XX. Esta ingenuidad se debe, en otras cosas, a la persistencia de un uso muy vago y vaporoso del término mismo de sociedad civil.

En la literatura sociológica y en la politología actual hay varias definiciones concurrentes de sociedad civil. Estas definiciones proceden, en lo fundamental, de lo que escribieron sobre la sociedad y la relación de ésta con el Estado desde el siglo XVIII al siglo XX autores como Ferguson, Hegel, Marx o Gramsci. La definición generalmente aceptada procede del filósofo, recientemente fallecido, Norberto Bobbio. Según Bobbio, la sociedad civil comprende la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado. La

sociedad civil se configura como el ámbito de las necesidades individuales, un ámbito intermedio entre la familia y la sociedad política, en el que surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos y religiosos que, por otra parte, las instituciones tienen la misión de resolver, ya sea mediando en ellos, previniéndolos o reprimiéndolos.

Esta definición de sociedad civil es relacional y negativa. Se caracteriza la sociedad civil en relación con el Estado. Y se entiende el término *Estado* restrictivamente, es decir, como el conjunto de los aparatos que, en un sistema social organizado, ejercen el poder coactivo. Por eso, a pesar de la importancia que habitualmente se da a la noción de sociedad civil, se ha dicho, con razón, que la definición positiva de ésta conduce con frecuencia a un concepto residual de las actividades concernientes al Estado.

Uno de los primeros problemas que se plantean hoy en día, al partir de tal definición, es cómo distinguir con propiedad entre sociedad (en general) y sociedad civil (como expresión específica de la sociedad existente). Tampoco este problema no es del todo nuevo. Se puede rastrear ya en los primeros usos históricos de la expresión "sociedad civil". En el *Ensayo* clásico (1767) de Adam Ferguson sociedad civil equivale a sociedad *civilizada*, esto es, a un momento elevado de la sociabilidad de los humanos que, en parte, corresponde al nivel efectivo de civilización alcanzando en las Islas Británicas en el siglo XVIII y, en parte, es un *desiderata* que conviene mantener para que la civilización siga progresando. La sociedad en su conjunto, según este punto de vista, se ha hecho *civil* civilizándose, esto es, gracias al comercio, la industria, el mercado y la división del trabajo que el desarrollo de estas actividades humanas comportan. En última instancia, la sociedad civil de Ferguson es la sociedad burguesa ilustrada británica de la época, una noción que hace abstracción, por una parte, de los restos rurales llamados "incivilizados" y, por otra, del conflicto latente en la separación entre poder económico-industrial y poder estatal, político-militar.

La reaparición de la noción de sociedad civil en la literatura sociológica y en la politología de estas últimas décadas ha tenido que ver con cinco factores o momentos que enunciaré por orden cronológico. El primer factor ha sido la discusión acerca de la naturaleza de las transiciones en regímenes autoritarios, de signo fascista o conservador, que hicieron crisis en la segunda mitad de la década de los setenta (Portugal, España, Grecia). El segundo factor ha sido el auge del corporatismo en el seno del estado asistencial. El tercero ha sido el retorno del liberalismo como ideología casi indiscutida y la difusión de lo que se ha venido llamando "neoliberalismo". El cuarto ha sido el final del comunismo, interpretado por lo general como un retorno de la sociedad civil en los países del este de Europa. Y el quinto factor ha sido el desarrollo alcanzado por los movimientos sociales, las organizaciones no-gubernamentales y la aparición más reciente de lo que se ha llamado movimiento de movimientos.

Parece evidente, por otra parte, que la mayoría de las declaraciones sobre el renacimiento de la sociedad civil tiene que ver, a su vez, con una creciente preocupación acerca del estado de las democracias realmente existentes, es decir, sobre la forma de ejercer el poder político, sobre la representatividad política de los diferentes segmentos sociales y sobre los derechos y libertades en lo que habitualmente se llama Estado de derecho. Pero en

este punto vuelve a haber diferencias muy sustantivas acerca de la forma de entender la orientación o dirección de tal renacimiento de la sociedad civil y su relación con el Estado en tal contexto.

Lo que parece más relevante de las reflexiones actuales sobre el renacimiento de la sociedad civil es la forma en que se acentúa la oposición entre lo que se define como sociedad civil y el Estado (o el sistema de partidos políticos) para llegar así a una consideración de la misma que acaba en la identificación de la sociedad civil con la sociedad *tout court* (en la mayoría de las intervenciones de raíz liberal) o en la identificación de la sociedad civil con los movimientos socio-políticos alternativos emergentes (en la mayoría de las intervenciones de raíz libertaria y/o posmarxista). Una descripción recurrente de la sociedad civil sería ésta, que tomo de R.Cox: “Conjunto de las acciones colectivas autónomas, distintas tanto del poder corporativo como del poder del estado y cuyas modalidades expresan la voluntad de *la gente* con independencia del poder constituido, tanto del poder económico como del poder político, y a veces en abierta oposición a los mismos”.

Nótese que esta descripción no dice ya qué es la sociedad civil, ni siquiera por vía negativa, sino que se refiere a la *gente* en general y a las acciones que esta gente lleva a cabo por oposición al poder económico y político existente. De manera que habrá que entender que *lo civil*, por comparación con lo que hace el resto de la sociedad, consiste en la proclamación de la independencia o autonomía respecto de las corporaciones y el poder político representado por el Estado. No se hace mención, en esta descripción de la sociedad civil, de aquella parte de la sociedad política que son los partidos políticos existentes, con lo que queda la ambigüedad de si éstos, o al menos parte de ellos, están incluidos en *la gente* que compone la sociedad civil o si forman parte del poder político al que esta gente se opone.

En las descripciones de la sociedad civil que proceden de aquel fragmento de la sociedad actual que reivindica la existencia de una sociedad civil diferenciada y activa (y que clama cada vez más por una ampliación de la democracia representativa que conocemos hacia la democracia representativa) se suele poner el acento en la acepción fuerte del término *civil*, como recuperando la idea de que hoy en día no todo lo que antaño se incluía bajo el rótulo tradicional de sociedad civil es “civil”, hablando con propiedad. Pero ya hace años que Rafael Sánchez Ferlosio, polemizando con los teóricos del renacimiento de la sociedad civil, llamó la atención acerca de una paradoja: el comportamiento más bien sumiso a las instituciones y aparatos del Estado de buena parte de lo que habitualmente incluimos en lo que llamamos sociedad civil. Sánchez Ferlosio escribía entonces drásticamente: “No creo que nunca haya habido “sociedad civil”, si por tal entendemos una configuración de la comunidad capaz de sustentar un alto grado de relación y vida pública *sin mediación* de las instituciones”.

La sociedad civil vista

por el movimiento alterglobalizador

Eso suena a razonable. Y tal vez por ello, a diferencia de lo que ocurría en otros momentos históricos anteriores, “civil” se opone ahora no sólo a “militar” y a “preurbano” (como en Ferguson), a burocracia estatal y al Estado en un sentido amplio (como en Marx) o al sistema de partidos políticos institucionalmente establecidos, sino también a *incivil*, entendiendo por tal aquel otro segmento de la sociedad realmente existente que pasa de todo y que acepta, por pasividad, todo lo que viene del poder, particularmente del poder ejecutivo en sus diferentes configuraciones e instituciones mediáticas. Alternativamente se entenderá entonces por sociedad civil aquel cuerpo o conjunto de ciudadanos que deliberan y actúan en el espacio público con la finalidad de influir en el curso de los acontecimientos que afectan y determinan la vida económica, política y social de un país, de una sociedad o de una comunidad local en particular.

De acuerdo con esta caracterización, los rasgos básicos de la sociedad civil en el momento actual serían, pues, propiamente la deliberación y la consiguiente acción o intervención de los sujetos, es decir, del cuerpo de ciudadanos responsables que componen la sociedad en un sentido amplio. Esta caracterización de la sociedad civil se aproxima a la de *grupo de presión en sentido amplio*, con la particularidad de que, para que el proceso de deliberación cumpla realmente la función de influenciar y presionar a quienes detentan el poder político y económico, las demandas y propuestas tendrán que ser *públicas*, tendrán que partir de un genuino esfuerzo en la búsqueda de *consensos* a través de la *cooperación* y la *democracia participativa*, y tendrán que ser autónomas, es decir, independientes de las iniciativas del Estado, de los partidos políticos tradicionales o de la clase política que dirige los aparatos estatales o las estructuras políticas.

Los teóricos de la sociedad civil así entendida admiten, desde luego, que la sociedad civil opera en el interior del sistema político y es, por lo tanto, parte integrante de la sociedad política, aunque también en un sentido amplio. En cambio, lo característico de la sociedad civil actual sería que formalmente no forma parte del gobierno, ni tampoco de los aparatos coercitivos o asistenciales del Estado (aunque en este último punto hay discusión sobre lo que es y lo que debería ser). Esto quiere decir que la sociedad civil opera en el sistema político *desde el exterior* del mismo, diferenciándose de las estructuras formales del estado, aunque en relación con ellas. Se entiende que, por lo general, la sociedad civil se encuentra en contraposición a los partidos políticos, pero sin considerarlos necesaria o permanentemente como el adversario.

Esta otra caracterización de la sociedad civil, que es la que se discute (cuando se discute) en el seno del movimiento de movimientos, también es, obviamente, restrictiva. Trata de evitar la identificación recurrente de sociedad “civil” y sociedad sin más, identificación que a veces se produce cuando se contraponen de manera apresurada el conjunto de los miembros de la sociedad existente (los ciudadanos de a pie, que se dice) al Estado, a la burocracia, a las corporaciones o al sistema de partidos políticos existente en tal o cual Estado. De manera que de los sectores o conjuntos de la ciudadanía que deberían ser catalogados como parte de la sociedad civil propiamente dicha se excluye: a los militares (que, por definición, no son civiles);

a los paramilitares y terroristas (por ser parte de la "sociedad incivil"); a los ciudadanos "pasivos", a veces identificados con la "mayoría silenciosa" (porque no deliberan ni actúan para promover sus ideas en torno a asuntos públicos); a los funcionarios gubernamentales y dirigentes de partidos políticos (porque su función está vinculada directamente a los procesos decisorios del Estado). Esta caracterización restrictiva de la sociedad civil es en buena parte el reflejo de la formación embrionaria de un *antipoder* o de un *contrapoder* en el seno de las democracias representativas realmente existentes, la que corresponde a la época de la crisis del estado-nación y de la perplejidad sobre la función real del sistema de partidos políticos en esa democracia.

Es esta perplejidad sobre la función real del sistema de partidos en las democracias representativas lo que explica la ambigüedad o la ambivalencia actuales en lo que respecta a la autonomía de la sociedad civil de la sociedad política. Esta ambigüedad o ambivalencia se da también en la franja de la sociedad civil que se considera más activa y mejor organizada, en el movimiento de movimientos crítico de la globalización neoliberal. Y ello se debe, en mi opinión, al peso de un factor que era ya visible en la primera mitad del siglo XX pero que se ha hecho determinante en el siglo XXI: la conciencia de la no-contemporaneidad de las relaciones entre sociedad civil y sociedad política en un mundo fragmentariamente globalizado en el que las diferencias culturales juegan un papel esencial. Teniendo en cuenta la dimensión mundial del asunto y la percepción de las diferencias entre, por un lado, sociedades en las cuales el Estado lo sigue siendo casi todo y la sociedad civil "gelatinosa" y, por otro, sociedades en las cuales el Estado se quiere mínimo o ligero y cede parte de sus funciones a la sociedad civil (corporaciones, sindicatos u organizaciones no gubernamentales), se comprende la dificultad existente a la hora de decidir qué relaciones tendría que establecer la sociedad civil organizada con aquella parte del poder político que son los partidos políticos institucionalizados en el sistema parlamentario y que, según las circunstancias y los países, son el Poder, parte del poder y a veces del podercito.

Democracia multicultural

En lo que respecta precisamente al necesario reconocimiento de la diversidad cultural hoy existente, no sólo entre Norte y Sur y entre Oriente y Occidente, sino también en el interior de la mayoría de los Estados, que son multiculturales, el movimiento de movimientos se enfrenta con un par de obstáculos más. El primero de estos obstáculos es la parcial idealización de la *visión de los vencidos*, explícita, por reacción polémica y por remordimiento, en el discurso del "indio metropolitano" y en varias de las orientaciones actuales de los estudios culturales y postcoloniales: la atribución a la propia cultura, por autoinculpación, de hábitos y costumbres negativos que no son predicables de la generalidad de los miembros de la misma o que, en algún caso, ni siquiera fueron históricamente propios. Todo genocidio, realizado o frustrado, va acompañado, antes o después, por cierto sentimiento colectivo de culpa. Y la antropología cultural, que ha nacido con el colonialismo, también tiene a veces esta derivación,

contraria, en la actualidad (por eso los antropólogos pueden ser a la vez, entre los científicos sociales, los más comprensivos de los peores hábitos de otras culturas y los más dados a la idealización del otro, de la alteridad).

Ayuda a afrontar este asunto la lucidez ético-política del exiliado contemporáneo con doble identidad, en la medida en que su propia experiencia está operando no sólo como fundamento de la conciencia de especie, sino también en favor de la superación de la conciencia histórica de culpa en la cultura occidental. Pienso a este respecto en algunas de las obras de Tahar Ben Jelloun, de Amin Maalouf, de Todorov y de Edward Said. Bien sea por la radicalidad con que se abordan los límites de nuestro concepto de tolerancia cuando se vulnera la justicia y la dignidad del ser humano; bien por el énfasis con que se defiende la noción de "reciprocidad de los reconocimientos" en el encuentro entre culturas, al plantear que la reciprocidad es una especie de contrato moral que funda el derecho a criticar al otro con ojos limpios; bien, finalmente, en el caso de Edward Said, por los matices con que ha presentado tanto la idea de entrecruzamiento cultural como la noción de lectura contrapuntista de textos de diferentes culturas que no suelen ponerse en relación.

El segundo de los obstáculos a considerar es la dificultad teórica y práctica de adaptar, en muchos de nuestros países, la política liberal ilustrada de la dignidad universal para dar cabida en ella a las demandas de la política de la diferencia expresadas por las minorías culturales, sin entrar directamente en contradicción con el principio básico de igualdad. Uno de los problemas que han de afrontar nuestras sociedades es cómo seguir manteniendo el principio universal de no discriminación de los individuos respetando al mismo tiempo la identidad de las culturas, esto es, sin constreñir a las personas para introducirlas en un molde homogéneo que no les pertenece de suyo. Este problema, suscitado inicialmente en Canadá y en los Estados Unidos de Norteamérica, se hace agudo en la mayoría de los estados-nación europeos por la superposición, que se da en ellos, de las viejas diferencias históricas entre nacionalidades o regiones y de las nuevas diferencias en curso, derivadas de los flujos migratorios recientes.

En tales condiciones, parece obvio que no basta ya con postular la discriminación a la inversa (o positiva) como medida temporal para nivelar gradualmente la anterior ceguera ante la diferencia y favorecer así la simple supervivencia de las minorías. Se necesita algo más. Los estados, puesto que sigue habiendo estados en el Imperio y en la globalización neoliberal, tienen que enfrentarse a *la vez* con dos tipos de exigencias: el reconocimiento del valor de las culturas históricas que han entrado en la conformación del correspondiente estado-nación y el reconocimiento del valor de las culturas de los inmigrantes recientes que quieren conservar la propia identidad en el país de adopción. El asunto, verdaderamente difícil, ante el que se debate ahora la Unión Europea, es este: si es posible y hasta qué punto lo es (y, en ese caso, cómo) trasladar al ámbito del derecho la presunción moral del valor igual de las culturas que se encuentran y a veces chocan entre ellas, teniendo en cuenta, además, las diferencias de situación entre los estados y las diferentes políticas respecto de la emigración que se han seguido desde la década de los sesenta del siglo XX. El actual proyecto de Constitución

europaea soslaya ese asunto o vuelve a adoptar un punto de vista etnocéntrico. Y por eso, como se apuntaba ya a finales de 2003, en la reunión del Foro Social Mundial en París, es previsible que la crítica y oposición al mismo acabe convirtiéndose en otro tema central, junto al de la guerra, de la sección europea y/o mediterránea del FSM.