



## EL CAMBIO DIRIGIDO POR LA ACCIÓN CÍVICA



Kees Biekart y Alan Fowler (eds.)

# EL CAMBIO DIRIGIDO POR LA ACCIÓN CÍVICA

## LA IMAGINACIÓN CIUDADANA EN ACCIÓN

Icaria ♣ Antrazyt  
PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

Este libro ha sido editado en papel 100% Amigo de los bosques, proveniente de bosques sostenibles y con un proceso de producción de TCF (Total Chlorine Free), para colaborar en una gestión de los bosques respetuosa con el medio ambiente y económicamente sostenible.

*Este libro tiene una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 3.0 España. Para ver una copia de esta licencia visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es> o envíe una carta a Creative Commons, 559 Nathan Abbot Away, Stanford, California 94305, USA.*

Usted es libre de:

-  Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra

Bajo las condiciones siguientes:

-  **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
-  **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
-  **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
  - Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.
  - Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.
  - Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.

© Kees Biekart y Alan Fowler (eds.)

Título original: *Civic Driven Change: Citizen's Imagination in Action*. International Institute of Social Studies (ISS) of Erasmus University (EUR). P.O. Box 29776  
2502 LT Den Haag, Holanda. [www.iss.nl/cdc](http://www.iss.nl/cdc)

Traducción:?????

Diseño de la cubierta: Adriana Fàbregas

- © De esta edición  
Icaria editorial, s. a.  
Arc de Sant Cristòfol, 11-23  
08003 Barcelona  
[www.icariaeditorial.com](http://www.icariaeditorial.com)
- © Estudios de Política Exterior SA, Madrid, 2009  
Núñez de Balboa, 49  
28001, Madrid  
[www.politicaexterior.com](http://www.politicaexterior.com)

Primera edición: ??????????

ISBN: 978-84-9888-320-6  
Depósito legal: 7.603-2011

Fotocomposición: Text Gràfic

Impreso en Romanyà/Valls, s. a.  
Verdaguer, 1, Capellades (Barcelona)

*Printed in Spain - Impreso en España. Prohibida la reproducción total o parcial.*

## ÍNDICE

Prefacio para la versión española 7

- I. El cambio dirigido por la acción cívica.  
La imaginación ciudadana en acción  
*Alan Fowler y Kees Biekart* 11
- II. El cambio dirigido por la acción cívica y los proyectos políticos  
*Evelina Dagnino* 37
- III. El cambio dirigido por la acción cívica. Espiritualidad, religión y fe  
*Philomena Njeri Mwaura* 73
- IV. Sesí grados y mariposas. Comunicación, ciudadanía y cambio  
*Alfonso Gumucio-Dagron* 97
- V. El cambio dirigido por la acción cívica. La ley y los foráneos  
*Nilda Bullain* 127
- VI. El cambio dirigido por la cción cívica: oportunidades y costes  
*Shirin M. Rai* 151

- 
- VII. El cambio dirigido por la acción cívica y la democracia en desarrollo  
*Harry C. Boyte* 177
  - VIII. Del voto a la voz: el cambio dirigido por la acción cívica para la profundización de la democracia  
*Rajesh Tandon* 209
  - IX. La democratización global dirigida por la acción cívica como agencia política  
*Teivo Teivainen* 233
  - X. El cambio dirigido por la acción cívica: implicaciones y aplicaciones  
*Alan Fowler y Kees Biekart* 259
- Sobre los autores 283

## PREFACIO PARA LA VERSIÓN ESPAÑOLA

Desde hace varios años se viene abrigando la idea de reunir a un grupo de académicos y profesionales de campo, para analizar y reflexionar sobre nuevos planteamientos respecto al cambio social dirigido por la acción cívica. En los círculos de las ONG holandesas de cooperación para el desarrollo, se consideraba de manera particular, la necesidad de estudiar más a fondo las razones por las cuales las sociedades están cambiando y el papel que desempeñan los ciudadanos en este proceso. Asimismo, se hacía cada vez más evidente la necesidad de redefinir la función de los agentes cívicos, incluido el papel de las agencias privadas de cooperación y sus organizaciones contrapartes. Para alcanzar este objetivo, no bastaba con criticar a los mercados o a los gobiernos, sino más bien ir más allá de las categorías y linderos tradicionales del análisis y el pensamiento sobre el desarrollo. Al asumir la complejidad de los procesos de cambio como punto de partida, el propósito y el principal reto de la iniciativa fue reincorporar los valores cívicos en los debates sobre el desarrollo y el cambio.

A comienzos de 2007 debatimos informalmente con varias agencias no gubernamentales holandesas, sobre la idea de realizar un estudio de orientación cívica sobre el cambio social. Ante las reacciones positivas y el impulso dado por Peter Konijn (Cordaid), Allert van den Ham (Hivos), Jan Ubels (SNV), Pim Verhallen (ICCO), Chris Eijkemans (Context) y varios otros representantes de organismos que se unieron más adelante a la iniciativa (tales como Monica Maassen, Oxfam-Novib, y Johan te Velde, IKV-Pax

(Christi), decidimos ampliar el alcance y el enfoque. A lo largo del 2007, estas y otras personas participaron en reuniones preparatorias, para asegurar que se definieran los pasos a seguir y se fijaran las prioridades de manera colectiva, con lo cual se logró un compromiso conjunto sobre la provisión de recursos, que tiene pocos precedentes. También fue particular el hecho de generar un espacio para que el proceso evolucionara por sí mismo, sin previamente definir de manera estricta los resultados. El Instituto de Estudios Sociales (ISS) en la Haya sirvió de institución anfitriona para el desarrollo de esta iniciativa y el rector del ISS, Louk de la Rive Box, prestó todo su apoyo a singular estrategia de colaboración entre académicos y profesionales.

Seis de los ocho integrantes del grupo de expertos que contribuyeron con un ensayo para este libro, fueron seleccionados a partir de una lista de 35 potenciales participantes. Tratamos de conformar un grupo equilibrado en relación a los criterios de especialización, región, género y generación, así como de generar un balance entre académicos y profesionales. Dos participantes, Roberto Bissio (Uruguay) y Rakesh Rajani (Tanzania), tuvieron que retirarse durante el proceso por motivos personales y fueron reemplazados posteriormente por Teivo Teivainen (Finlandia) y Alfonso Gumucio-Dagrón (Bolivia). En la primera reunión, celebrada en enero de 2008, se debatieron los objetivos de la iniciativa y el contenido principal de los diversos ensayos. A partir de esta reunión, los integrantes trabajaron en los borradores de sus ensayos, los cuales se intercambiaron por internet en un grupo cerrado de discusión. Posteriormente, estos borradores se presentaron y debatieron en una segunda reunión llevada a cabo en mayo de 2008, en la cual se contó con la presencia de expertos externos. La parte procesal de estas reuniones fue preparada y organizada por Fons van der Velden de Context (Países Bajos).

Una pauta que siguieron los autores fue la producción de estudios que no pretendían ser excesivamente académicos, sino por el contrario buscaron redactar ensayos que se basaban en su compromiso personal con el tema. Los autores asumieron esta invitación con seriedad y proporcionaron textos que abarcan un amplio espectro y que estimularán muchos debates en torno al estado actual y la dirección futura de las ONG de cooperación y sus contrapartes.

Ha sido un proceso intenso y gratificante, que ha generado una renovada inspiración para generar un debate innovador sobre el futuro de la acción cívica (sea esta promovida o no por la cooperación externa). Extendemos nuestro agradecimiento a todas las personas que han dedicado un esfuerzo sustancial para que este proyecto fuera posible. En particular, nos gustaría agradecer a todos los integrantes y autores del grupo central, a los representantes de las entidades que hicieron parte del Grupo Consultor, a los expertos externos (Paul Graham, Kumi Naidoo, Niraja Gopal Jayal, Lenka Setkova), a los colegas del ISS (Bert Helmsing, Ria Brouwers, Louk de la Rive Box), y a los relatores (Anika May, Lieke Ruijmschoot, y Alexandra Ortega). Georgina Gómez, Pascale Hatcher y Cindy Johnson merecen una mención especial por su labor tras bambalinas como asistentes cruciales en las diversas reuniones.

Originalmente este libro fue publicado en inglés y presentado en octubre de 2008 durante un encuentro internacional que contó con la presencia de todos los autores y que se llevó a cabo en el ISS, en La Haya (Holanda). Después de la presentación en 2008, el ISS organizó encuentros de debate en junio de 2009 y en marzo de 2010, donde se discutieron aspectos específicos de la narrativa del «cambio dirigido pro la acción cívica». Los textos y las reacciones fueron publicados en sitios web como [www.iss.nl/cdc](http://www.iss.nl/cdc) y [www.thebrokeronline.eu](http://www.thebrokeronline.eu).

La versión en español significó dos reflexiones adicionales sobre el concepto de «cambio dirigida por la acción cívica». La primera se refiere a que el concepto de la «acción cívica», en español y especialmente en los países de América Latina, ha sido utilizado por los regímenes militares en algunas ocasiones para promover el apoyo popular, sin embargo su significado en inglés está más asociado al activismo ciudadano. La segunda reflexión fue acerca de la sigla CDC, que se decidió dejar igual que en la versión en inglés, por la unidad conceptual que generó entre los autores.

Nuestra esperanza es que esta traducción en español y el lanzamiento del libro en el mundo hispanoparlante abran una nueva etapa para la discusión sobre el cambio dirigido por la acción cívica (CDC) y refuerzen los procesos de reflexión y debate.

La Haya, diciembre de 2010



# I. EL CAMBIO DIRIGIDO POR LA ACCIÓN CÍVICA. LA IMAGINACIÓN CIUDADANA EN ACCIÓN

Alan Fowler y Kees Biekart

## Introducción

Este libro es el producto de un proceso de ocho meses de debate y reflexión colectiva entre un grupo de intelectuales, activistas, académicos y profesionales, cuya composición se caracteriza por su carácter internacional, la diversidad de enfoques disciplinares y la amplia experiencia y compromiso con la acción cívica. La iniciativa de reunir un grupo tan diverso surgió de la convicción de estar ante un momento crítico de la historia mundial, producto de la acumulación de situaciones sociopolíticas complejas e irresueltas, que se evidencian en preguntas como, ¿por qué las personas confían tan poco en sus representantes, líderes y sistemas políticos? ¿Por qué se está viviendo en una era de estados «fallidos» y terrorismo global? ¿Por qué los avances alcanzados a nivel mundial en términos de calidad de vida están siendo minados por la ansiedad que generan las pandemias, la inseguridad sobre los medios de subsistencia y los efectos potencialmente catastróficos producidos por degradación ambiental? ¿Por qué la creación de riqueza es tan evidentemente injusta, vulnerable y desestabilizadora? La amplitud y la escala de estos y otros temas se están combinando en formas que no pueden ser resueltas (únicamente) por los gobiernos y las empresas, de hecho, cuando estos temas se vuelven dominantes para los ciudadanos, los gobiernos y las empresas son identificados cada vez más como parte del problema.<sup>1</sup> Por lo tanto, el reto es delinear

---

1. Rischard, J. (2002), *High Noon: 20 Global Problems 20 Years to solve Them*, Basic Books, Londres.

una narrativa autodeterminante del cambio dirigido por la acción cívica, donde se promueva y «reivindique» que los estados y los mercados deben trabajar por y para las personas, en lugar de que sean estas las que se subordinen a su lógica.

Las ideas y argumentos que se encuentran en las siguientes páginas, tratan entonces de encontrar, describir y fomentar soluciones dirigidas por la ciudadanía para superar las disfuncionalidades interconectadas, que son producto del orden mundial emergente. La historia ha sido testigo del poder que tiene la agencia cívica para resolver estos temas, como lo demuestran el éxito obtenido por los movimientos a favor del sufragio de las mujeres, en contra de la esclavitud y del apartheid. En cada uno de estos casos, lo que activó e impulsó la energía cívica fue la capacidad de imaginar una posibilidad de cambio, sin embargo, hay que ser cuidadosos para que la gran importancia de estos logros no oculte ni devalúie las innumerables acciones «invisibles» que durante años las personas han emprendido para lidiar con los retos a los que se enfrentan cotidianamente, y que a su vez les han permitido adquirir más control sobre sus vidas y sobre las opciones futuras de sus hijos. Las acciones contra la pobreza, la desigualdad, la marginación política, la intolerancia y la discriminación por motivos de edad, género, preferencia sexual, creencia u origen étnico tienen una particular relevancia, dado que estas indeseadas condiciones se encuentran alrededor del mundo en lo que se ha llamado el «Sur Global».

Para realizar una narración sobre el cambio dirigido por la acción cívica es fundamental la forma en que se entienden ciertos términos, como «lo cívico», «ciudadano y ciudadanía», «sociedad civil», las esferas y espacios de lo «público» y lo «privado», así como, la acción «individual» y «colectiva». Los ensayos que se presentan en este libro se basan en un amplio cúmulo de literatura sobre estos conceptos, en el que se hacen evidentes las diferencias en significados según quién, cuándo y por qué fueron producidos.<sup>2</sup> Para la elaboración de los ensayos se llegó al acuerdo

---

2. De particular valor complementario es el trabajo y las publicaciones del Citizenship, Participation and Accountability. Centre del Institute of Development Studies, University of Sussex. <http://www.drc-citizenship.org>

que, aunque los términos se definirían posteriormente, era importante dejar en claro el sentido que cada autor les otorgaba, no con el fin de producir un falso consenso sino de ser explícitos con relación al terreno de ideas y escuelas de pensamiento en que se fundamentan las respectivas investigaciones. Estas escuelas incluyen la historia, el futurismo, el comunitarismo, la teología y la teoría crítica del (neo) liberalismo, el feminismo, el análisis gramsciano, el (pos) estructuralismo y la teoría de la complejidad.<sup>3</sup> Adicionalmente, se pueden encontrar vínculos particulares con los debates en curso sobre la naturaleza plural y la profundización de la democracia.

Para todos aquellos involucrados en la construcción de este libro dos cosas estaban claras, en primer lugar, un tratamiento excesivamente académico sería incompatible con la promoción de la acción cívica, cuyo mensaje central es la «auto-organización de los ciudadanos en torno a valores inclusivos»; por consiguiente, las referencias y lecturas citadas son usadas con precaución y se encuentran detalladas al final de cada ensayo. En segundo lugar, se acordó que en algunos de los ensayos las perspectivas de acción cívica debían diferenciarse de las tradiciones dominantes. Un ejemplo es el concepto de ciudadano como co-creador y la caracterización de la democracia como «en desarrollo», es decir, un sistema de gobierno que fomenta la auto-organización del ciudadano en torno a proyectos que generan empoderamiento político. También se presenta un cuestionamiento sobre la dicotomía entre lo individual y lo colectivo, así como entre las esferas de lo público y lo privado; ya que las condiciones localmente-globalizadas requieren liberarse de las tradicionales y trilladas polaridades, así como del insatisfactorio intento de reconciliación de la Tercera Vía, para orientarse hacia una valoración más multidimensional y sistémica de los derechos ciudadanos y las acciones cívicas, en un orden mundial cada vez más rápidamente interconectado. En este sentido, es relevante preguntarse ¿Qué significa esto en términos del papel y las capacidades que tienen los estados como «primeros entre iguales», dado el poder coercitivo y lógica normativa que las sociedades requieren para que los derechos sean reales? Una

---

3. Los textos clave se pueden encontrar en cada uno de los ensayos.

perspectiva centrada en lo cívico obliga a los autores a abordar estas preguntas de nuevas maneras.

Además de responder a una coyuntura histórica global, esta publicación y sus actividades conexas surgen de una preocupación creciente entre algunas de las más relevantes organizaciones cívicas holandesas que se dedican a la cooperación internacional, sobre la forma en que todo el sistema de cooperación para el cambio dirigido está enfrentado problemas desde el nivel local hasta el global. Pese a los numerosos intentos, las reformas en la cooperación para el desarrollo no han producido mejoras sustanciales en la capacidad del sistema para lograr sus propias —y a menudo altisonantes— metas y objetivos. Más aún, la adopción oficial de los principios e iniciativas de desarrollo inspirados en el ciudadano —tales como el empoderamiento, la planificación participativa y las iniciativas de autoayuda— resultó en su cooptación y transformación en instrumentos normativos de las políticas oficiales para el desarrollo.

Los análisis sobre los motivos por los cuales la cooperación no funciona adecuada o consistentemente de acuerdo a las metas que se fija para sí misma y «vende» al público, se han aumentado y son cada vez más sofisticados e integrales. Sin embargo, el análisis y la reflexión sobre las razones y las formas en que los resultados de los procesos de cooperación están dominados por discursos sobre las funciones, responsabilidades, competencias y comportamientos de los gobiernos y los mercados. Un supuesto subyacente es que los gobiernos son quienes deben guiar y dar lugar al cambio en la sociedad, ya que están lo suficientemente sintonizados con sus poblaciones como para saber qué es lo que mejor funciona para todos. Otro supuesto es que las relaciones basadas en el mercado generan, mejor que otros tipos de interacción, las condiciones y los recursos necesarios para el bienestar del ser humano y del planeta. Aunque la existencia o inexistencia de pruebas suficientes para cuestionar exitosamente estos dos supuestos es materia de debate, de una u otra manera, a través del tiempo, las familias y los ciudadanos se volvieron actores secundarios, subordinados, en la comprensión de cómo y por qué las sociedades cambian para bien o para mal.

Un grupo de prominentes agencias holandesas (entre ellas Hivos, ICCO, Oxfam-Novib, SNV, Cordaid, y IKV-Pax Christi) con-

sideró que era hora de corregir esta situación y explorar los méritos de las soluciones dirigidas por la ciudadanía, a partir del replanteamiento sobre la forma de entender el cambio en las sociedades, el cual implica tomar en cuenta las iniciativas que los ciudadanos implementan por derecho propio. En otras palabras, no depender exclusivamente en que el gobierno o la actividad empresarial se vuelvan más participativos y centrados en las personas —por más valioso que esto pueda ser—, sino repensar la naturaleza y la función de la acción cívica de manera constructiva y transformativa. Este ejercicio de replanteamiento posibilitaría que estas y otras agencias reevalúen su historia, sus funciones y las relaciones establecidas con sus socios y colegas en todo el mundo. Además, esta iniciativa también podría contribuir a la reflexión en los países donantes respecto a sus motivaciones, historia y posibilidades de enfrentar sus propios problemas.

Entre las agencias existía una creencia compartida sobre el valor de establecer una perspectiva adicional sobre el proceso de cambio transformativo (llamado anteriormente «desarrollo»), a partir de la cual se desarrollaría y comunicaría a muchos públicos la creciente base de conocimientos y ejemplos acerca de lo que funciona, lo que no funciona, lo que es prometedor y lo que es problemático cuando la acción cívica está en la vanguardia del cambio. Esto podría contrarrestar o reequilibrar la visión imperante que sostiene que el crecimiento y la creación de riqueza impulsados por el mercado son los vehículos preeminentes (o únicos) para terminar con la pobreza, y que los gobiernos competentes y responsables son productores, guías y guardianes fiables del cambio que hace que la sociedad funcione mejor para todos.

En resumen, un punto de partida fue asumir que las cantidades, los tipos y las conexiones entre desigualdades, crisis, vulnerabilidades e inestabilidades que se presentan en todo el mundo, no coinciden con las capacidades de las instituciones (globales) ni con los tipos de cambio requeridos para lidiar con ellos; pero asimismo, las personas no responden pasivamente a los retos que se les presentan en la vida. La misión, por lo tanto, es crear una forma fundamentada de entender el cambio en la sociedad, como resultado de las soluciones dirigidas por la ciudadanía. Nosotros enfrentamos la tarea de darle cuerpo a esta idea del cambio «dirigido por

la ciudadanía» o «dirigido por la acción cívica» (CDC),<sup>4</sup> y del potencial de resolución de problemas que tiene la acción cívica. Éramos conscientes de que este ejercicio de replanteamiento no se podía basar en un solo tipo de acción o actividad, ni en una región particular o problema específico que dieran lugar a una narrativa particular, sino por el contrario, debíamos partir de la rica diversidad de acciones cívicas con una perspectiva histórica que ha sido generada por 1001 diferentes narrativas. El reto era recoger estas experiencias en un análisis y un mensaje coherente, compacto y accesible.

De allí que en 2007 se decidió invertir en un proceso sólido e innovador para identificar una narrativa (o relato) de la forma en que cambian las sociedades debido a la acción cívica, y posteriormente comunicar esta narrativa de tal manera, que los interesados pudieran reflexionar sobre su trabajo para refinarlo y, en el ejercicio diario, alcanzar el futuro que desean.

El Instituto de Estudios Sociales (ISS)<sup>5</sup> en La Haya ofrecía un espacio apropiado para esta labor, dado que sus valores fundacionales corresponden con la imagen de sociedades justas y equitativas en todo el mundo, y que su reconocido posgrado en Estudios del Desarrollo permea a la institución con una perspectiva y compromiso internacional; son miles los ex-alumnos que se han convertido en actores cívicos en más de cien países. El cuerpo docente que se interesó en trabajar en esta iniciativa posee conocimientos, experiencia y reputación en investigación-acción y en estudios orientados a las políticas que le interesan a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y, de manera más amplia, a la sociedad civil. Además, el instituto y sus directivos son respetados por la comunidad holandesa involucrada en temas del desarrollo, dado que este es un espacio «neutral» para la colaboración entre organizaciones que pueden divergir en otros campos.<sup>6</sup>

---

4. Las siglas corresponden al concepto en inglés: Civic Driven Change.

5. Las siglas corresponden al nombre en inglés de la institución: International Institute of Social Studies.

6. Reconocemos agradecidamente la colaboración de Context International Corporation en el diseño y la organización de las sesiones persona a persona, que se desarrollaron durante el proceso.

Para las organizaciones que apoyaban esta iniciativa fue claro desde el inicio que, basarse exclusivamente en la experiencia que tienen los Países Bajos en el campo del desarrollo —por más rica que esta fuera— sería un cimiento demasiado estrecho para construir una narrativa sólida y un argumento que centrado en la ciudadanía, dieran lugar a un cambio en la sociedad; razón por la cual, se requeriría un panorama de perspectivas y de experiencias internacionales mucho más amplio. También se hizo evidente que para el desarrollo de un marco cívico convincente no se podía ignorar o «armonzar» falsamente los puntos de vista y los argumentos antagónicos presentes entre las posturas del Norte y del Sur, así como otros diálogos sobre el cambio en la sociedad y de la sociedad, sea o no este promovido por la cooperación. Más aún, hacer explícita la heterogeneidad de ideas y argumentos permitiría contrarrestar la forma como tradicionalmente se han tratado conceptos centrales, como por ejemplo la ciudadanía vista de manera no problemática y la sociedad civil entendida como elemento benigno. De este modo, las organizaciones interesadas en una visión del cambio dirigido por la acción cívica podrían considerar mejor su propia postura respecto a debates perdurables.

En consecuencia, se invitó a una variedad de académicos, profesionales e intelectuales activistas a conformar un grupo central para reflexionar sobre los elementos sustanciales del cambio dirigido por la acción cívica. El grupo de personas que se reunió es excepcional por la diversidad en formaciones, disciplinas, culturas, idiomas maternos y puntos de vista. Por tanto, en lugar de los «capítulos» tradicionales, se acordó que los escritos producidos serían tratados como «ensayos» personales y que no serían «editados» estrictamente según un estilo o formato uniforme. La «irregularidad» resultante refleja un respeto por las diferencias, característica que es distintiva del enfoque cívico para el cambio. El proceso de cambio dirigido por la acción cívica también fue novedoso porque no determinó ni definió previamente lo que se debía producir, así como tampoco se restringió ni limitó simplemente al contexto holandés y a sus actuales preocupaciones sobre el desarrollo. La relativa amplitud de este método fue en sí misma un reto para encontrar qué era y qué no era un terreno común, así como para comprender las diferencias y su relevancia. El final de este ensayo

resume lo que surgió en relación con las características del cambio dirigido por la acción cívica y las áreas de discrepancia.

### **Construyendo una narrativa desde la acción cívica**

Los ensayos que se presentan a continuación ofrecen una amplia gama de casos y de análisis en los que se establecen elementos importantes sobre el cambio dirigido por la acción cívica. Los tres primeros profundizan en el tema fundamental y crucial del uso del lenguaje, que se encuentra íntimamente ligado a la forma en que las personas, en tanto agentes de su propio cambio, dotan de significado a las palabras según sus historias, contextos, intereses y fuentes de información. El segundo tema, que se trabaja de los ensayos cinco a nueve, se refiere a la acción cívica que ponen en práctica los ciudadanos para lograr una mayor influencia sobre las fuerzas que afectan sus vidas. Estos ensayos también cuestionan el papel de los actores externos, en tanto requieren prestar una mejor atención a los riesgos y un mayor cuidado al suponer similitudes en torno a lo que significa la ciudadanía. Los demás ensayos se concentran en la agencia cívica dirigida hacia la democratización. Estas dos grandes temáticas se conectan en la atención que prestan a la naturaleza y las expresiones del poder. El ensayo final interpreta y aplica los temas trabajados, en función de lo que podrían significar para las agencias que se dedican a la cooperación para el desarrollo.

Los ensayos de Evelina Dagnino, Philomena Mwaura y Alfonso Gumucio-Dragon, respectivamente, ofrecen las características fundacionales más relevantes para crear una visión desde la acción cívica que se encuentra a lo largo del resto de los textos. Evelina Dagnino argumenta que son fundamentales dos condiciones facilitadoras para que la narrativa desde la acción cívica tenga un sentido práctico. En primer lugar, se debe reconocer que el concepto de cambio dirigido por la acción cívica es discutible en condiciones donde se niega el «derecho a tener derechos», pues en estas situaciones, la construcción misma de lo cívico podría convertirse en el cambio que buscamos. En segundo lugar, hay que estar atentos de manera crítica a lo que significan los términos para quienes los usan, ya que «las múltiples interpretaciones de un mismo término obstaculi-

zan la comprensión de lo que realmente representa e implica para la acción un paradigma desde de lo cívico». Dagnino utiliza ejemplos del Brasil que cuentan con similitudes en toda América Latina, para ilustrar de manera detallada cómo, a lo largo de unos veinte años, el lenguaje —por ejemplo sobre «ciudadanía»— se ha reinterpretado para servir a propósitos de «proyectos políticos» antagónicos. El término de ciudadanía se refiere, entre otros, a las creencias, intereses, representaciones y agendas económicas, que se encuentran detrás de las fuerzas y las presiones que moldean las configuraciones políticas en forma particular e intencional.

En el contexto de resistencia después del golpe militar de 1964, el ensayo de Evelina Dagnino explora en primera instancia, la experiencia de un movimiento de *favelados* organizado en 1979 en Campinas, una ciudad brasileña. A partir de este movimiento los habitantes de la *favela* hicieron valer su derecho de participación política, a través de una serie de luchas que empezaron por la demanda por el suministro de agua, para finalmente reivindicar su derecho a usar su tierra para vivir en ella. Pese a una derrota inicial en el poder legislativo, sus acciones terminaron por ganar el apoyo del Alcalde local. Las luchas de la Asamblea del Pueblo por sus derechos y su ciudadanía, características de los movimientos sociales de fines de la década de 1970 y de la década de 1980 en el Brasil, contribuyeron a la redefinición y ampliación de los significados que se le otorgaban a la ciudadanía anteriormente en el país. Estas luchas se expresaron en la nueva constitución de 1988 a través de la formulación de la democracia como un «proyecto participativo», con una clara definición de las responsabilidades que el Estado debe cumplir a favor de todos, como derechos universales.

No obstante, en el segundo relato se ilustra el surgimiento de nuevas definiciones de ciudadanía y del papel de la sociedad civil a medida que el proyecto neoliberal se empieza a introducir en el Brasil a partir de 1989. Debido a que el gobierno se comprometía cada vez más con transferir responsabilidades públicas a la sociedad civil, las ONG se convirtieron en los socios ideales para este proyecto nuevo, pero en este proceso la acción cívica, la agencia y la ciudadanía se han redefinido en direcciones que las distancian del concepto mismo de derechos inalienables y de ciudadanos que luchan por ellos.

La contribución de Dagnino a la creación de un discurso cívico es importante porque llama la atención sobre la forma en que se definen y se comunican las relaciones entre un ciudadano y un Estado y entre ciudadanos. De manera particular, ilustra cómo ciertas interpretaciones se vuelven dominantes y normativas a favor de los intereses de algunos, y las implicaciones que esto tiene en relación con los derechos de la población y los deberes del gobierno. Por tanto, no se debe pasar por alto la ambivalencia de la ciudadanía como categoría que funciona tanto para la exclusión, como para la inclusión. Adicionalmente, la autora identifica una «confluencia perversa» en el lenguaje aplicado a los derechos ciudadanos, pues tal como lo interpretan y enuncian las élites políticas neoliberales, el término «ciudadanía» en efecto legitima el relevo de los deberes de un gobierno con su sociedad. Esto reformula la identidad de los pobres y marginados, de poseedores de derechos y con la legitimidad para reclamar políticas, pasa a ser beneficiarios con necesidades y objetos apropiados para la asistencia privada y la filantropía. De manera sutil, se está redefiniendo la estatalidad y, tras de sí, lo que es la ciudadanía.

El ensayo de Philomena Mwaura ilustra el carácter fundamental que los conceptos de cosmovisión, fe y religión tienen para la agencia cívica, así como las diferentes maneras en que la impactan. En primer lugar, estos elementos —cosmovisión, fe y religión— influyen en la identidad, los valores y las predisposiciones de las personas hacia sí mismas y hacia los demás, los cuales pueden ser cívicos o no, en el sentido de respeto por la inclusión y la diferencia. En segundo lugar, condicionan concomitantemente las ideas e imágenes del futuro al que aspiran las personas. Valiéndose del caso africano y de experiencias comparativas más amplias, Mwara señala en su análisis que la característica crucial que da forma a los aspectos de la agencia es la cosmovisión de la persona y el papel que jugaron la religión, las creencias y la espiritualidad en su formación. Los sistemas de creencias —y las reacciones políticas a ellos— son endémicos. Por tanto, es simplemente ilusorio excluir o negar que haya un elemento «espiritual» en la forma en que las personas ven a los demás y consideran que debe ser el mundo y sus vidas, así como en las razones que dan para sustentar estas creencias. Según esta lectura, la cosmovisión normativa de un pueblo

define cómo se procede en relación con la salud y la educación, el compromiso con la política, cómo se entiende y ejerce el poder, cómo las personas perciben a sus líderes y cómo participan en los procesos políticos.

Otro vínculo entre la fe y la agencia cívica se encuentra en la forma en que las personas consideran los derechos y las obligaciones. ¿Qué se dice desde la perspectiva de las creencias acerca de la responsabilidad propia o del Estado en contraposición con la responsabilidad de Dios? ¿Conduce esto a la pasividad o es un llamado y una disposición a actuar? ¿Cómo se entiende el liderazgo? ¿Debes ser sumiso o por el contrario puedes, debes o tienes que refutar a tus dirigentes?

El caso que ilustra las características de la agencia dirigida por la fe se remite a la historia política de Kenia desde la época colonial hasta el presente. La interacción entre la etnicidad, la adhesión religiosa y el compromiso político se detalla a un nivel práctico, a partir de los cambios de regímenes y, por tanto, de los ganadores y perdedores sobre el control de los recursos públicos. Más profundamente, sin embargo, la explicación radica en que se considera al líder como un intermediario entre los seres humanos y el resto de la creación. En este sentido, la religión convierte a la esfera política africana en algo sagrado o mágico, debido a su asociación con el desempeño moral como ser humano dentro de una filosofía moral de *ubuntu*, o un ser colectivo, y a las conexiones vividas con los espíritus, que se entrelazan con el mundo natural. El poder se centra en quienes reclaman la autoridad asociada a esta cosmovisión espiritual.

Por consiguiente, la supuesta dualidad entre lo secular y la religión no corresponde a la realidad vivida por muchos. Las creencias institucionalizadas influyen en la actual separación que comúnmente se hace entre la iglesia y el Estado. De ahí que los estados puedan ser seculares en muchas instancias, pero no así la política. Esta distinción necesita reconocerse en el pensamiento y en la práctica. Junto con las tendencias hacia una acción apolítica, la secularización no se debe dar por supuesta simplemente porque la tecnocracia dicta cómo supuestamente debe funcionar un Estado. Evidentemente, las cosmovisiones se ven afectadas por muchas cosas: experiencias, empleos, situación económica, etc. Pero una explica-

ción del cambio dirigido por la acción cívica no debe caer en la trampa de negar una base espiritual subyacente que, aunque no está formulada abiertamente, influye en la forma en que se vive la ciudadanía y se proyecta el futuro deseado. Esto exige, por ejemplo, comprender los contextos y las motivaciones para la acción de una manera más profunda de la que se suele emplear, en particular se debe prestar atención a la información que la gente tiene en cuenta a la hora de actuar. Este tema —el acceso a la información— es una preocupación central del ensayo de Alfonso Gumucio-Dagron.

La adquisición de conocimiento y de una comprensión crítica es una condición previa para una agencia cívica informada. Un ejemplo de Mozambique nos lleva a una importante crítica sobre la manera en que la información y la comunicación son trastocadas y malinterpretadas para moldear la conciencia cívica, las disposiciones y la cosmovisión. Las deficiencias en la comunicación para el desarrollo surgen, en parte de la falta de experiencia adecuada y de estrategias sólidas en las agencias de cooperación, pero también se presentan consecuencias que no se relacionan con el desarrollo, sino con el uso de la comunicación para propósitos de autopromoción de individuos e instituciones de desarrollo. Por lo tanto, de acuerdo con Gumucio-Dagron, ¡la comunicación para la transformación y la agencia cívica es demasiado importante para dejarla en manos de los planificadores del desarrollo! Un análisis detallado de la comunicación en términos de poder, ganancias, propaganda y privilegios apunta hacia la actual «verticalidad» en la comunicación para el desarrollo actual y la necesidad de un enfoque que la contrarreste. Esta travesía cuestiona el supuesto común de que los «medios masivos» son útiles para entender o aplicar a las iniciativas de comunicación para el desarrollo.

Un enfoque diferente debería reconocer las raíces de la comunicación en el acceso, el intercambio y la participación —un diálogo horizontal con un intercambio bidireccional—, en lugar de un proceso unidireccional para llenar el «banco de conocimientos» de una persona, sin que medie el análisis crítico, tal como advierte Evelina Dagnino. En esta visión alternativa, la comunicación horizontal puede ayudar a revelar estructuras de pérdida de poder y puede utilizarse para contrarrestar las acciones antidemocráticas, como lo ilustra el caso de una estación radial de mineros en Bolivia.

Remitiéndose a los resultados de la Conferencia Mundial de la Comunicación para el Desarrollo de 2006, el ensayo de Gumucio-Dagron propone seis pasos para reducir la separación entre la comunicación y su capacidad de aportar a un cambio social transformativo. En este sentido, el autor señala que las conclusiones y resoluciones dirigidas a los organismos oficiales se podrían aplicar igualmente a muchos de los miembros de la sociedad cívica que se comunican de maneras no acordes con una agenda transformativa, ya que en ambos casos, el problema de la rendición de cuentas es de gran envergadura. Probablemente a partir del seguimiento que hacen algunas entidades a las instituciones internacionales como el Banco Mundial, Gumucio-Dagron propone el establecimiento de «observatorios» que presten particular atención sobre lo que se comunica, quién y cómo se lleva a cabo esta comunicación, así como las razones para hacerlo en nombre del desarrollo.

El segundo tema de la acción cívica en la práctica empieza con el ensayo de Nilda Bullain, quien introduce puntos críticos del debate sobre el papel de los foráneos en las comunidades, basándose parcialmente en la experiencia de trabajar al interior de una comunidad de gitanos, cuando ella era estudiante. Este trabajo lo desarrolló a mediados de la década de 1980, antes de la reforma política postsoviética de Hungría, en un gueto que se localizaba a las afueras de una aldea cerca de la frontera con Ucrania. En esta comunidad, el reconocimiento y la asignación de derechos, responsabilidades y deberes giraban en torno al suministro de agua potable por parte del gobierno local. La comunidad gitana seguía esperando a que el gobierno de la aldea actuara, aún cuando con sus propios esfuerzos podían cavar las zanjas y tender las tuberías ya disponibles. Un grupo de estudiantes que se dio cuenta de esta situación empezó a trabajar en las zanjas y al poco tiempo, la población misma se unió a ellos, terminaron el trabajo y celebraron su logro. En los términos de Harry Boyte, que se describen más adelante, esta situación podría considerarse una obra pública en acción. En contraposición, a partir del análisis de Evelina Dagnino cabría preguntarse ¿no será esto la continuación del des-empoderamiento desde adentro, que se evidencia en la ausencia de auto-organización política para hacer que el gobierno cumpla con sus obligaciones? Reconocer esta controversia es crucial para la cons-

trucción de un paradigma desde acción cívica, que busca ser explícito en relación a la forma en que el Estado y los valores integrados al marco legal, ven los derechos y las responsabilidades de la ciudadanía. El punto subrayado por Nilda Bullain es que el desarrollo del «poder desde adentro» representado por la agencia y los valores cívicos, también exige una mayor atención a las responsabilidades personales y colectivas asociadas a los derechos de ciudadanía.

De manera similar, en el contexto de Europa Oriental con el que ella está más familiarizada, se requiere una operación más libre de los mercados como agentes de cambio social para reducir las posibilidades de rentismo parasitario, corrupción y soborno. Desde el punto de vista y la experiencia de Nilda Bullain, los estados protecciónistas que, por un lado, no regulan adecuadamente la acumulación personal y, por el otro, regulan demasiado los mercados en busca del bien común, reflejan e inducen valores y comportamientos que no son cívicos y que por lo tanto, son antidemocráticos. La capacidad de todos para ejercer la agencia cívica en todo su significado es lo que determina la combinación que es apropiada para cada lugar y momento determinado.

Una característica común a los gobiernos es el sentimiento de incomodidad frente a las poblaciones itinerantes, tales como los gitanos en Europa y los pastores nómadas de África, su lealtad está en duda. Para estos grupos, al igual que para los migrantes, la adquisición de la ciudadanía puede ser difícil y estar sujeta a las distintas filosofías que se reflejan en las leyes. El ensayo de Rajesh Tandon que se describe a continuación, sostiene que en la historia predemocrática antigua, la ciudadanía se entendía originalmente como un conjunto de comportamientos morales virtuosos requeridos en aquellas personas que ejercían el poder en bien de toda la comunidad. Posteriormente, el concepto y el principio de civismo y ciudadanía evolucionó en un atributo legal «vertical» otorgado por el Estado a los ciudadanos, en el que la lealtad y el cumplimiento de las leyes y los edictos de los gobernantes eran la norma. El punto es que el supuesto de que la ciudadanía, en la ley y la práctica, corresponde a algún acuerdo o filosofía universal no concuerda con la historia. Esta condición requiere un sentido específico en función del contexto, particularmente entre las articulaciones sobre los más profundos valores morales de una sociedad y sus expectativas de lealtad.

Una última lección del caso descrito por Nilda Bullain es el cuestionamiento sobre qué tan apropiado y legítimo es el papel de los «foráneos» en la generación de un cambio para terceros. Las intervenciones externas implícitamente conllevan a una imagen diferente de la situación que existía. Por tanto, el futuro deseado para terceros debe plantearse explícitamente en los términos expuestos por Evelina Dagnino. Quienes promueven el cambio para terceros deben explicar detalladamente el «proyecto político» que representa el nuevo futuro. Los significados deben ser debidamente comprendidos, compartidos u objetados. En última instancia, lo que determina qué es y qué no es desarrollo es el juicio crítico de las personas «cuyas vidas deben cambiar», por encima de las intenciones reales de los foráneos y sus méritos. Los agentes externos son responsables de ser francos y directos acerca de sus intenciones de influir en los valores, la cultura o las actitudes que, por ejemplo, justifican la discriminación o la desigualdad.

Shirin Rai aborda la cuestión del riesgo y la oportunidad en la acción ciudadana, dimensión que es a menudo desatendida por la intervención externa. Para tal efecto, describe el caso de un programa de gobierno destinado a empoderar a las mujeres, que fue patrocinado por las Naciones Unidas. Para la implementación, el programa se valió de trabajadoras locales en las aldeas —*sathins*— quienes actuaban como catalizadoras en el desarrollo de foros colectivos, cuyo objetivo era debatir y buscar soluciones a los problemas que enfrentaban las mujeres en el ámbito público. Durante el transcurso del programa se presentó un conflicto entre las *sathins* y las jerarquías existentes, que condujo a reacciones violentas, incluyendo una violación y un intento de expulsión. El análisis de este caso introduce elementos adicionales de gran significado para la construcción de un paradigma de la agencia cívica.

Uno de ellos es la importancia de tener en claro, a la hora de promover el cambio social, quién corre riesgos y a qué clase de riesgos se está exponiendo. Un punto de partida razonable es la identificación y clasificación de las relaciones de poder y los intereses imperantes. Sin embargo, el ejemplo demuestra que algunas fuentes y dimensiones de riesgo, así como los afectados, solo surgen a medida que el proceso avanza, por tanto, lidiar con la «develación del poder» exige discernimiento, agilidad y preparación para las

contingencias. Un segundo elemento a considerar es que tampoco es seguro partir de presunciones sobre la homogeneidad de las instituciones gubernamentales que se encuentran, por ejemplo, bajo una supuesta agenda de modernización. En la práctica de la agencia cívica, parece prudente empezar desde la premisa de múltiples agendas y conflictos de intereses y territorios, tanto dentro como entre los organismos gubernamentales, a todos los niveles de la administración pública. El tercer elemento es que las acciones cívicas de las personas son producto de experiencias pasadas que constantemente actualizan una cosmovisión interna. La experiencia se contrapone a las aspiraciones de crear una situación diferente imaginada —en este caso, una mayor libertad de acción para las mujeres—, que posteriormente se evalúa en función de los aspectos prácticos, los costes, los riesgos y las oportunidades para alcanzar esta situación. En otras palabras, en la agencia cívica, el pasado, el futuro y el presente siempre están en juego en algún lugar. Entender lo que sucede en esta tríada profundiza la valoración de la motivación e intención cívica mencionada anteriormente.

Por último, el ejemplo de Shirin Rai ilustra las maneras imprevistas en que un suceso —la violación de la *sathin* Bhanwari Devi— puede detonar un cambio estructural a través de resoluciones y fallos legales. En este caso, la acumulación de pruebas sobre las contradicciones entre las palabras y los actos del Estado, así como las presiones generalizadas para que se produjera un cambio, no se pudieron contener ni negar sin asumir sus costes. La Corte Suprema falló a favor de una mayor protección de las mujeres en el centro de trabajo, pero los caminos que llevaron a este punto crítico y al papel que jugó Bhanwari Devi como *test case* del interés público, no estaban en absoluto en las mentes de quienes originalmente iniciaron el programa de empoderamiento. Esto sugiere que la agencia cívica está sujeta a incertidumbres y oportunidades, que a su vez crecerán proporcionalmente con la escala y la duración del cambio correspondiente.

Sumándose al planteamiento crítico de que la ciudadanía es definida de distintas maneras por los diferentes sujetos políticos, Harry Boyte destaca maneras concretas de realizar la agencia cívica. Define la agencia cívica como las capacidades individuales y colectivas que tienen las personas para ser agentes de sus vidas

y del desarrollo, para cambiar sus circunstancias y trabajar con los demás en la resolución de problemas comunes que trascienden sus diferencias. A su vez sostiene que, aunque la agencia cívica se vio restringida en todo el mundo durante el siglo XX, siguió viva en la organización comunitaria y la educación popular. Para ilustrar este argumento, se refiere a tradiciones en Estados Unidos, Sudáfrica y Suecia.

La organización y la educación popular tienen dimensiones normativas, infundidas de valores de inclusión, igualdad, cooperación, trabajo, dignidad y libertad. Pero empiezan «donde las personas están», no donde los organizadores piensan que deben estar. La organización y la educación popular desarrollan conceptos, métodos y entornos de aprendizaje como «espacios libres», donde las personas llegan a una comprensión más inclusiva de sí mismas y de «la gente» en general, a medida que desarrollan confianza, habilidades y vida pública. Ambas tradiciones también empiezan en la vida cultural de las comunidades.

Al identificar las fuerzas que operan contra la agencia cívica, Boyte centra la atención en la «deformación tecnocrática», o el control de instituciones y comunidades por expertos externos que, pese a las mejores intenciones, entienden o respetan poco las capacidades y conocimientos de las personas. La tecnocracia ha erosionado la vida cívica en Estados Unidos y Sudáfrica, sostiene Boyte, ya que las personas han desarrollado una dependencia en los proveedores de servicios, líderes y expertos externos. El patrón tecnocrático del control ejercido por los expertos se extiende incluso a la acción cívica misma, al moldear lo que él llama la movilización, donde las personas siguen un guión escrito por otros. En cambio, la organización comunitaria y la educación popular desarrollan las capacidades de las personas para la acción pública más allá de las diferencias, en lo que Boyte plantea que se puede describir únicamente como «trabajo público». El trabajo público en la mayoría de los casos empieza con problemas concretos cercanos, como la electricidad, el agua, la vivienda, la delincuencia, el empleo, pero también puede generar un cambio cultural amplio. Boyte da dos ejemplos, el primero proveniente de Nueva York, en el que un grupo comunitario de bajos ingresos creó una asociación en un complejo residencial de gran escala, a pesar de la renuencia del gobierno munici-

cipal; y el segundo en Indiana, donde una gran universidad cambió su relación con el vecindario a través del trabajo público. En estos relatos el autor utiliza la teoría de sistemas para enfatizar el potencial de las instituciones que dan forma a la cultura, como las de educación superior y los medios de comunicación, en el desarrollo de la agencia cívica y la promoción de nuevos «líderes transformadores».

Una consecuencia importante para comprender el trabajo público como un atributo de la ciudadanía es que no está «situado» en un entorno en particular, tal como la sociedad civil. Más bien, el trabajo público integra energías a través de distintas fronteras y linderos. Boyte sostiene que el trabajo público y la agencia cívica apuntan hacia la necesidad de un cambio de paradigma respecto a la democracia, la ciudadanía y el papel del gobierno. Desde el enfoque del trabajo público, la «democracia en desarrollo» no solo se construye a partir de la democracia representativa y la democracia participativa, sino que va más allá, ya que el ciudadano es visto más como un co-creador de la sociedad democrática, involucrando la actividad cívica productiva en una gran diversidad de esferas, y el gobierno es concebido más como un catalizador y habilitador de energías cívicas, en lugar del centro del universo democrático.

Los temas de ciudadanía, democratización y espiritualidad se presentan y profundizan en el ensayo de Rajesh Tandon, donde se señala cómo en la India los artículos en la prensa sobre acciones cívicas de pequeña escala son relegados a servir de relleno en las secciones de interés humano y las páginas interiores. Las primeras planas se dedican a la protesta de monjes budistas en Tíbet y al aniversario de los enfrentamientos debido a la confiscación de tierras por el gobierno en Bengala occidental, donde algunos manifestantes murieron bajo el fuego de las balas de la policía. Esto refuerza los argumentos de Harry Boyte a favor de reconocer el valor y multiplicar las instancias de trabajo público de la gente, pero también llama la atención sobre la fijación, común en los titulares, de representar la acción cívica como contestataria en lugar de constructiva. En la mente del público, lo constructivo es representado por el trabajo positivo de los gobiernos en la prestación de servicios sociales y de las empresas en la creación de empleo. Esto abre un debate sobre la acción ciudadana en relación con la demo-

cracia «estrecha» y la democracia «amplia». La primera se basa en la votación y en una preocupación por proteger los derechos individuales, frente a una ciudadanía activa que es «horizontal» en cuanto a los derechos y responsabilidades comunes, así como vertical respecto del Estado.

Otros dos temas se agregan a lo que un marco dirigido por la acción cívica debe incorporar. Uno es el problema de la agregación de las iniciativas locales de modo que sean más que la suma de sus partes. Puede que lo pequeño ya no sea bello si no puede conectarse y sumarse para ser mucho más, como algunos podrían argumentar, ¿los líderes fuertes con capacidad de convocar y articular una agenda colectiva son la respuesta para agregar las iniciativas autogeneradas o son un contrasentido? Un aspecto asociado es que los períodos de tiempo requeridos para que la acción cívica dé lugar a cambios estructurales y transformativos pueden ser intergeneracionales, por lo que no conducirán a los cambios radicales que a muchos «agentes de cambio», como las ONG, les gustaría ver durante sus propias vidas, de ahí que quizás deban contentarse con un pequeño papel de apoyo en la profundización del compromiso cívico.

Rajesh Tandon también señala el gran esfuerzo que se necesita para recuperar la esfera pública de su progresiva comercialización. Cada vez hay más ejemplos de esto en relación con el gobierno local y su responsabilidad social. La agencia cívica es responsable de plantear demandas más exigentes ante los organismos del Estado y las políticas locales. Si esto logra completar la antigua política patricia de partidos y votos, la responsabilidad social se podría autogenerar, de lo contrario el conflicto y la subyugación entrarán en juego. Esto plantea el tema de evaluar los riesgos implícitos.

Teivo Teivainen toma elementos de los ensayos anteriores para avanzar en torno a los retos y dilemas que enfrenta la agencia cívica cuando la perspectiva es transnacional, global y política. Remitiéndose al Foro Social Mundial (FSM) surgen cuatro debates importantes. Complementando y avanzando sobre la advertencia de Evelina Dagnino con relación a la interpretación de los conceptos y las definiciones, el primero de los debates se centra en la necesidad de un nuevo lenguaje con el cual explorar la agencia cívica, el cual no esté atado o reducido al bagaje conceptual de los partidos y

la «captura» estatal como el espacio determinante para la acción política. En este sentido, hace eco en la argumentación de Harry Boyte que propone trasladarse más allá de los confines de la movilización política de partido, hacia la auto-organización en una forma de democracia en desarrollo. Se trata de la búsqueda de nuevas formas de pensar y de hacer política, cuyos contornos y ramificaciones todavía están en estado embrionario.

Una segunda línea de discusión trata sobre el grado de apertura de la premisa de «espacio abierto» desarrollada por el FSM, en términos de quién reúne o no los requisitos para participar. En este sentido, se articula una postura secular que reconoce la humanidad, pero no existe un espacio formal para la espiritualidad confesional explotada en el ensayo de Philomena Mwaura. El espacio abierto también es un lugar de argumentación en torno a si el FSM es o no una plataforma para promover una agenda que permita que «otro mundo sea posible», o si simplemente debería permanecer como una oportunidad de encuentros y colaboraciones auto-organizadas, que cada vez son más horizontales, gracias a la rápida expansión de las comunicaciones, tal como sugiere Alfonso Gumucio-Dagron en su ensayo. No obstante, en el tema de la «inclusión» al interior del FSM, cobra gran importancia la autoridad y la jerarquía que se generan como producto «natural» de «administrar» la escala y la agregación.

Adicionalmente, es importante hacer explícita la medida en que el creciente poder económico del capitalismo revela de mejor manera su naturaleza política y aquella de las instituciones globales que sirven como vehículos para su transmisión. Esta revelación genera una gran oportunidad para demandar que las empresas se constituyan en sedes para la agencia cívica y, por consiguiente, estén obligadas a responder por el bien común. Pagar impuestos sobre las ganancias empresariales o invertir en programas de responsabilidad social empresarial no exime a las empresas de esta responsabilidad, así como tampoco el pago del impuesto sobre la renta exime a las personas individuales. No obstante, la experiencia del FSM demuestra que es prácticamente imposible organizar eventos cívicos que no estén basados en el mercado, cuando el entorno está permeado por este. De ahí, que establecer una base material no mercantilizada para la acción cívica a escala sea altamente problemático.

Una paradoja significativa experimentada por el movimiento feminista y que surge de la agencia cívica a escala demostrada en el FSM, es permanecer «Sin estructuras» para evitar la «ley férrea de la oligarquía».⁷ Sin embargo, un resultado de ser desestructurado es que la existencia de muy pocas reglas coloca a los organizadores en un espacio «cerrado» no democrático. ¿Puede el tema de la democracia interna para la agencia cívica dejarse al azar o a una fe acrítica en la «iluminación política» de los involucrados?

El hecho de que del Foro no surgiera una agenda de acción global alimenta los reportajes negativos de los medios, ya que para ellos los procesos implicados son equiparables a los del Foro Económico Mundial, y defrauda sus expectativas de declaraciones de interés periodístico provenientes de cumbres políticas. No obstante, replicar que esta reacción malinterpreta el FSM no ayuda mucho, más efectivo sería el uso inteligente de la nueva tecnología y los nuevos canales de comunicación para promover puntos de vista y conexiones de orden cívico.

Los puntos de discusión finales se ocupan de los argumentos que se desarrollan en otros ensayos. El primero es que la agencia cívica no se sitúa en un «sector». La democratización de instituciones empresariales forma parte de una agenda cívica tanto como el gobierno, la familia o las asociaciones autoorganizadas. Otro punto es que la política de la agencia cívica requiere un replanteamiento de la forma en que se ordenan las instituciones de gobierno global, desde abajo pero con realismo. En cualquier escala, la acción humana se deriva de una imaginación del futuro informada por la experiencia del pasado y comprobada contra la factibilidad y los riesgos de la acción en el presente.

### Terrenos (no) comunes

Los ensayos crean un terreno común respecto al cambio dirigido por la acción cívica como una fuerza para alcanzar o reivindicar formas significativas de democracia, es decir, la creación de siste-

---

7. Robert Michels, 1915, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, The Free Press, Nueva York.

mas políticos en los que los ciudadanos no son subordinados, sino que ejercen una influencia real en las fuerzas que afectan sus vidas. Sin embargo, también hay diferencias cruciales que no sorprenden, ya que como ha saltado a la vista, los conceptos fundamentales de un discurso de cambio dirigido por la acción cívica son producto de posiciones y perspectivas políticas divergentes sobre la realidad mundial. Por lo tanto, estos ensayos no son más que un detonante inicial de una iniciativa más amplia, que busca formular la manera en que los ciudadanos pueden contribuir a procesos transformativos de cambio. Un valor intencional de hacer explícitas las diferencias es asegurar que los lectores tengan un panorama contra el cual contrastar su propia posición implícita o explícita, respecto al motivo o causa de los problemas en cuestión, así como a los medios necesarios para abordarlos. Esta sección de cierre, por lo tanto, resume los aspectos comunes y discrepantes del cambio dirigido por la acción cívica.

Una perspectiva compartida de la agencia cívica se encuentra en los postulados y las características siguientes.

1. *Un paradigma (o discurso) del cambio dirigido por la acción cívica* debe explicarse en el marco del «proyecto político» al cual aspira, haciendo explícitos los significados de los conceptos fundamentales.
2. *El CDC actúa intencionalmente* para dar lugar a un cambio transformativo en la sociedad hacia una nueva situación imaginada. Por definición, los ciudadanos van a tener distintas ideas, imágenes y prioridades respecto a lo que debe ser un cambio transformativo.
3. *El CDC depende de una agencia cívica, que implica una predisposición normativa, humana, pro-social y basada en valores.* Este comportamiento se debería basar en el respeto por las diferencias entre las personas y en una preocupación por la sociedad y su entorno en general.
4. *La agencia cívica es la capacidad autodirigida y el derecho de los ciudadanos de dar forma a sus vidas y circunstancias, así como de solucionar problemas comunes a través de la acción individual y colectiva.* Las ideologías y sistemas polí-

ticos son cruciales para determinar si este derecho es comprendido y ejercido, cómo y en qué medida. Por lo tanto, la agencia cívica y el cambio dirigido por la acción cívica están ligados a la democratización.

5. *Lo «cívico» en el CDC reconoce que las personas actúan como ciudadanos* con derechos y obligaciones con respecto al Estado, que a su vez debe garantizar estos derechos. Por lo tanto, el CDC asume como premisa los resultados de las luchas por alcanzar y mantener un respeto mínimo por el «derecho a tener derechos» de las personas y a participar en las decisiones sobre el futuro, que el Estado está obligado a seguir.
6. *La ciudadanía es una identidad sociopolítica legal* conferida por el Estado a los miembros de la comunidad política. Por lo tanto, las bases legales son vitales para saber cómo se entiende la ciudadanía, lo cual incluye una filosofía implícita o explícita de lo que significa ser un ser humano. La ciudadanía está lejos de ser una identidad universal que gozan todas las personas, como tampoco es necesariamente un punto de referencia significativo en las vidas de las personas.
7. Derivada de la ciudadanía, *la agencia cívica no está situada en un solo sector o una sola esfera institucional*. La acción tanto cívica como no cívica o no democrática se puede encontrar en todas las esferas y estructuras sociales creadas por las personas: familias, negocios, gobierno, partidos políticos y el ámbito público de la sociedad civil. Por lo tanto, el cambio dirigido por la acción cívica ocurre y se puede desarrollar en todas ellas.

Las áreas problemáticas para un marco del cambio dirigido por la acción cívica se derivan de las discrepancias persistentes en torno a una serie de temas y preguntas, que requieren la adopción de una postura consciente.

1. ¿Qué implicaciones tiene la tendencia a compartir con los ciudadanos los deberes y responsabilidades del Estado —denominada a veces «co-producción»—? ¿Se trata de relevar al Estado de sus responsabilidades, lo cual redefine

sutilmente la ciudadanía, alejándola de sus derechos fundamentales y universales hacia identidades que la desempoderan?

2. ¿La co-evolución implícita de los estados, la ciudadanía y los proyectos políticos conduce en el largo plazo inevitablemente a la subordinación a un modelo donde las relaciones humanas son competitivas y están regidas por el mercado?
3. Los ciudadanos son iguales ante la ley pero en la práctica esto es a menudo muy diferente, especialmente en las regiones del sur donde las diferencias de clase, la diversidad étnica, las barreras de idioma, la exclusión de género y muchas otras formas de segregación, minan la posibilidad de consenso y coherencia de los ciudadanos. Por lo tanto, en muchos casos el cambio dirigido por la acción cívica no está exento de tensión, conflicto y violencia.

Estos temas se continúan analizando en el capítulo final, donde se sugiere lo que el CDC podría significar para las agencias dedicadas a la cooperación para el cambio. En este sentido, se abordan varias preguntas, ¿por qué tomarse la molestia de crear un relato acerca de los cambios dirigidos por la acción cívica en la sociedad? ¿A quién beneficia esta narrativa? ¿Cómo podemos asegurar que las personas que se apropien de esta narrativa sean aquellas que pueden aprovecharlo? ¿Y qué podría significar esto para lo que hacen y la forma en que lo hacen?

## Referencias

- BILGIN, P. y MORTON, A. (2002), «Historicising representations of «failed states»: beyond the cold-war annexation of the social sciences?», *Third World Quarterly*, vol. 23, n.º 1, pp. 55-80.
- BRUYN, S. (2005), *A Civic Republic: Beyond Capitalism and Nationalism*, Kumarian Press, Bloomfield.
- COATES, D. (2000), *Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era*, Polity Press, Cambridge.
- COHEN, J. y ARATO, A. (1992), *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge, Ma.

- HELD, D. (2006), *Models of Democracy*, Stanford University Press
- HOBSBAWM, E. (1994), *Age of Extremes: A Short History of the Twentieth Century 1914-1991*, Penguin, Londres.
- JAMES, H. (2001), *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- KENNEDY, P. (1993), *Preparing for the 21st Century*, Harper Collins, Londres.
- LISBON GROUP (1995), *Limits to Competition*, MIT Press, Cambridge. MA.
- SCOTT, J. (1998), *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press, New Haven.



## II. EL CAMBIO DIRIGIDO POR LA ACCIÓN CÍVICA Y LOS PROYECTOS POLÍTICOS

Evelina Dagnino

La historia, los contextos y el poder importan.

### Aclarando el terreno

Una tarea crucial al establecer una narrativa del cambio dirigido por la acción cívica (CDC) es analizar el significado de lo cívico y de la agencia cívica. Este esfuerzo puede contribuir a un entendimiento más claro de nuestro propósito principal o, al menos, a un reconocimiento de su naturaleza problemática y compleja. Esto es necesario no solo con fines de claridad conceptual y política. Ambas esferas se verían perjudicadas si se abordara la idea de agencia cívica como si esta gozara de un significado compartido. Al admitir la diversidad de significados que coexisten en el mundo real se reconocen los conflictos y las disputas entre los diferentes conceptos, a menudo divergentes y antagónicos. En la medida en que los distintos conceptos están relacionados con distintos proyectos políticos de «lo que la sociedad debe ser», este reconocimiento también debería esclarecer «qué clase de cambio» está en juego en los distintos tipos y formas de entender la acción cívica. De ahí que sería de gran ayuda dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Quién debe cambiar, quién se beneficiará y quién se considerará perjudicado? En el caso del cambio impulsado por donantes es de crucial importancia reconocer que la acción cívica es un campo político atravesado por relaciones de poder. Las agencias de cooperación tienden a despolitizar su propia acción y la de otros, viéndola como estrechamente «humanitaria» o regida por preocupaciones asociadas al «desarrollo» y a la lucha contra «la pobreza», reduciéndola a menudo a un asunto «técnico», filantrópico «apolítico» y «objetivo».

Otro motivo para enfatizar las divergencias entre conceptos tiene que ver con el contexto político contemporáneo en muchas partes del mundo y, ciertamente, en América Latina y Brasil. Estos se caracterizan por una aparente *homogeneidad discursiva*, donde los diversos sujetos políticos utilizan las mismas referencias, términos y palabras, pero con distintos significados e intenciones. Los neoliberales, los defensores de la democracia radical e incluso los conservadores se encuentran usando el mismo vocabulario político, en el que lo cívico y los conceptos correlacionados como sociedad civil, ciudadanía y participación son centrales. Lejos de expresar una perspectiva auténticamente consensual, esta aparente homogeneidad genera una situación que se puede describir como una *confluencia perversa*. La perversidad radica en que esta seudo-unanimidad oculta los conflictos y diluye las disputas entre proyectos políticos diferentes,<sup>1</sup> creando confusión, distorsión y errores de percepción.<sup>2</sup>

Por consiguiente, para evitar que los intentos de debatir los distintos significados de «lo cívico» y los conceptos correlacionados se conviertan en una tarea difícil e interminable, es necesario establecer algunos criterios que sirvan de guía. En primer lugar, no se trata de llegar a un solo significado a partir de un falso consenso, sino más bien de hacer explícitas las diferencias y divergencias, entre nosotros como autores y en las experiencias que nos proponemos narrar. En segundo lugar, a pesar de las dimensiones normativas que se expondrán más adelante, los argumentos deben basarse en realidades concretas específicas, no en deseos o intenciones políticas específicas. En tercer lugar, los argumentos deben estar necesariamente contextualizados y contar con una perspectiva histórica,

---

1. La noción de proyectos políticos aquí se refiere a las creencias, intereses, deseos y aspiraciones, cosmovisiones y representaciones de lo que debería ser la vida en sociedad, y que guían la acción política de los diferentes sujetos. Mi argumentación es que se encuentran presentes en toda acción política, con muy diferentes grados de elaboración y formalización; por lo tanto, no se deben confundir con los programas de los partidos políticos.

2. Donde la lucha por profundizar y ampliar la democracia ha alcanzado un grado significativo de consolidación, actualmente la confluencia perversa forma un «campo minado», en el que sectores de la sociedad civil, incluidas las ONG que no apoyan el proyecto neoliberal, se sienten engañadas.

ya que la formulación de proyectos políticos y la asociada asignación de significados, así como la adopción de un vocabulario o repertorio político particular, están evidentemente condicionadas por experiencias y contextos particulares.

Permítanme empezar por señalar dos significados interrelacionados pero diferentes de lo cívico —tanto preliminares como generales— que considero que se deben tener en cuenta en nuestro debate:

- Lo cívico como «ubicación» se define como pertinente a los ciudadanos y/o a la sociedad civil, al «mundo cotidiano», a diferencia del Estado y el mercado.
- Lo cívico como un «atributo» es una virtud *inherente*, que se deriva de esa «ubicación» y solo de ella y, por lo tanto, no está presente en otras ubicaciones.<sup>3</sup>

Estos dos significados adolecen de los mismos problemas hallados en algunas definiciones de sociedad civil. En primer lugar, homogenizan un campo (los ciudadanos o sus organizaciones) que es heterogéneo y diverso por naturaleza. En segundo lugar, al naturalizar una cualidad «virtuosa» como si fuera intrínseca a este campo, terminan idealizándola y mitificándola. Una manera alternativa de ver lo cívico como un atributo virtuoso es reconocer que podría ser o no ser el resultado de una creación histórica/empírica, lo cual implica que no existe necesaria o intrínsecamente. En este caso, como en gran parte del mundo real y según cómo lo entendamos, lo «cívico» podría estar ausente y su construcción sería precisamente el tipo de cambio requerido, sin embargo, esto no se debe reducir a la movilización/organización, como si lo cívico fuera exclusivamente un conjunto de contenidos e iniciativas a favor de la acción.

---

3. La influencia poderosa de Habermas es notoria en este punto. Estas «ubicaciones» o lugares específicos se distinguen a través de los diferentes modos de operación o de «coordinación de acciones» y de los respectivos recursos de poder: la razón instrumental o la acción intencional-racional caracterizaría al «mundo sistémico» (que incluye al Estado y al mercado, orientados respectivamente por el poder y el lucro), y la acción comunicativa o formas comunicativas de la razón caracterizarían al «mundo cotidiano». Hay una conexión estrecha entre las ubicaciones y las características (tanto virtuosas como no virtuosas).

Alan Fowler ha sugerido que una tarea crucial sería «cuestionar la esencia ontológica del civismo en relación con proyectos políticos discrepantes, sus actores y la base material de donde surgen y subsisten»,<sup>4</sup> lo que supone la existencia de una esencia ontológica del civismo. De ahí el reto de pensar cuáles ideas podrían merecer esta posición sin incurrir en los riesgos reductivos señalados anteriormente. Una posibilidad es recurrir a ideas que comparten el concepto como base para la vida «*en sociedad*», que abarcan desde el «*mundo común*» de Hannah Arendt hasta la «participación en la herencia social», «una especie de igualdad humana básica» y «el reclamo de reconocimiento como miembros en pleno derecho de la sociedad» de Marshall. Se podría incluir también el concepto de Patrick Pharo de una «civilidad ordinaria», como un conjunto de reglas (formalizadas o no, escritas o no) que hacen que las relaciones sociales y la vida en sociedad sea posible, es decir, reglas para la coexistencia, integradas en las dimensiones intersubjetivas de la vida social, que solo existen en la medida en que son reconocidas mutuamente. Lo que estas perspectivas parecen compartir es una especie de capa preliminar básica sobre significado de lo cívico, como una disposición a vivir juntos en sociedad —lo que suena bastante razonable— que es difícil de desestimar por su amplia aceptación.<sup>5</sup>

Si esta formulación sobre la predisposición es aceptable, entonces lo es también la otra capa de significado de lo cívico, presente en estas ideas y en muchas otras, sobre el «requisito» para vivir juntos: la igualdad. A este nivel, la inclusión de esta dimensión normativa sigue pareciendo sensata y consensual. El asunto de la igualdad como elemento de lo cívico ayuda a dilucidar el papel del Estado, que no solo contribuye a asegurar las reglas de «coexistencia», sino que más allá de su carácter represivo, contribuye principalmente a asegurar la igualdad de derechos de todos los ciu-

4. Fowler, 2007.

5. Esto subyace a una categoría cada vez más recurrente en Brasil y otros países: la distinción entre una *sociedad civil* y una *no civil*, que se refiere, por ejemplo, al tráfico de drogas y a los grupos organizados criminales para los cuales la eliminación física de otras personas es vista como un elemento corriente de la vida social.

dadanos.<sup>6</sup> Esta condición constituye el suelo en el cual el «civismo» puede crecer y sobrevivir de manera sostenible.

No obstante, aunque la igualdad establece una conexión entre el civismo, la justicia social, la ciudadanía y la democracia, a su vez introduce fundamentos para la diferenciación y la divergencia.<sup>7</sup> Por lo tanto, las diversas formas de entender estas ideas, asociadas a proyectos políticos distintos, implican direcciones diferentes para la agencia cívica. Debe quedar en claro que esta conexión es solo una posibilidad entre muchas otras (como la religión, por ejemplo), pero todos estos distintos lazos —producidos histórica y contextualmente— dan forma a los significados de lo cívico y la agencia cívica: sus contenidos, sus temas, sus formas concretas, sus ubicaciones. El reconocimiento de esta diversidad y de la disputa que la permea, es una tarea preliminar de crucial importancia.

La conexión entre agencia cívica y democracia ha predominado en Brasil y en la mayor parte de América Latina en las últimas décadas. En Brasil, a partir de mediados de la década de 1970, la lucha por la democracia reunió a un número creciente de diversos actores sociales, incluidos los denominados «nuevos movimientos sociales». Cabe mencionar algunas características de este contexto, en primer lugar, dicha unidad, posible gracias a la lucha contra un «enemigo» común, marca el surgimiento de la sociedad civil como un actor unificado. A partir de entonces, el término se convirtió en un elemento central en el vocabulario político. En segundo lugar, la lucha dirigida originalmente al restablecimiento de una democracia representativa liberal, por un Estado de Derecho y en defensa de los derechos humanos, evolucionó gradualmente para incluir un debate respecto a distintos modelos de democracia, que luego sirvió de base para la formulación de diferentes proyectos políticos. En tercer lugar, y más importante aún, la idea de ciudadanía que surge de un concepto más amplio, el de los derechos humanos, así como de las luchas históricas por los derechos sociales que tuvieron

---

6. Evidentemente, «igualdad de derechos» no significa necesariamente los «mismos derechos», sino todos los derechos necesarios para asegurar la igualdad entre ciudadanos diferentes.

7. La diferenciación y la divergencia también pueden estar presentes en la definición misma de la igualdad.

lugar en las décadas de 1930 y 1940, pronto se convirtió en una referencia crucial para los movimientos sociales. La ciudadanía y su principio trascendental de igualdad de derechos, surgió como una manera de volver operativo, por decirlo así, el concepto a menudo abstracto de democracia, llevándola al nivel de los reclamos concretos de las personas comunes y corrientes.

Aunque desde mediados de las décadas de 1980 y 1990 fue adoptado cada vez más generalizadamente por movimientos populares, grupos de excluidos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y partidos de izquierda como un elemento central de sus estrategias políticas, el concepto de ciudadanía primero se extendió como una referencia común entre una variedad de movimientos sociales. Mujeres, negros y minorías étnicas, homosexuales, jubilados y ciudadanos de la tercera edad, consumidores, ambientalistas, trabajadores urbanos y rurales, y quienes se organizaban en las grandes ciudades en torno a temas urbanos, como vivienda, salud, educación, desempleo, violencia, etc., todos encontraron en la referencia a ciudadanía una herramienta no solo útil en sus luchas específicas, sino también, en algunos casos, un vínculo poderoso de articulación entre ellos.<sup>8</sup> El reclamo general por una igualdad de derechos, integrado al concepto predominante de ciudadanía, se extendió y especificó posteriormente, según los distintos reclamantes y reclamos en juego.

Como parte de este proceso de redefinición de la ciudadanía, se dio mucho énfasis a la dimensión cultural, que incorpora las preocupaciones contemporáneas en torno a las subjetividades, las identidades y el derecho a la diferencia.<sup>9</sup>

La ciudadanía en las últimas décadas se ha vuelto prominente, porque ha sido reconocida como un arma crucial en la lucha contra la exclusión y la desigualdad social y económica, así como contra el autoritarismo social que permea nuestras culturas. Sin embargo, más importante aún ha sido su utilización para ampliar y cuestionar los conceptos predominantes de la política misma. La

---

8. Foweraker, 1995; Álvarez, Dagnino y Escobar, 1998.

9. Para un debate sobre la articulación entre el derecho a la igualdad y el derecho a la diferencia, véase Dagnino (1994).

redefinición de ciudadanía, emprendida principalmente por movimientos sociales y otros integrantes de la sociedad civil en América Latina, tenía el propósito primordial de confrontar los límites existentes de lo que se define como el ámbito político: sus participantes, sus instituciones, sus procesos, su agenda y su alcance.<sup>10</sup> La ampliación de la definición de política para que sea posible reconocer nuevos temas, espacios e instituciones, ha sido un paso crucial no solo hacia el restablecimiento de la democracia en países autoritarios, sino también hacia la «democratización de la democracia» o su profundización. Bajo el lema «nuevas formas de hacer política», la sociedad civil se reafirmó como un terreno legítimo de política, así como los nuevos temas que surgieron en su dominio se han afirmado como políticos.<sup>11</sup>

La ampliación del concepto de política, ligado a los puntos de vista sobre la democracia y a una ciudadanía redefinida, implicaba un énfasis fuerte en la idea de participación. La profundización del compromiso político fue vista como una condición para que la democracia cumpliera sus promesas de igualdad. Dado el fracaso histórico de la democracia representativa liberal para hacer frente a la desigualdad y a la exclusión, la participación de la sociedad civil se percibió como un mecanismo indispensable para garantizar que se realizaran cambios en esa dirección.<sup>12</sup> Más aún, la participación se ha expresado en términos tajantes como la repartición del poder político, especialmente en la toma compartida de decisiones sobre las políticas públicas destinadas a asegurar la igualdad de derechos para todos los ciudadanos.

---

10. Para un recuento detallado de esta redefinición, véase Dagnino (1994, 2005b).

11. En este sentido, la categoría «sociedad política» usada en las ciencias políticas para diferenciar al Estado y a los partidos políticos de la sociedad civil, debe entenderse solamente como una categoría analítica para delimitar, lo que desde mi punto de vista no debe implicar una concepción de la sociedad civil como un terreno apolítico.

12. El desplazamiento aquí no fue exactamente «un desplazamiento de la igualdad de oportunidades a una ‘igualdad de agencia’», como se menciona en el ensayo de Harry Boyte, sino más bien un desplazamiento hacia el reconocimiento de que «sin agencia no habría oportunidades».

Vale la pena señalar que la palabra *cívico* no estaba presente en el vocabulario político del período de redemocratización, al contrario, estaba muy ligada al régimen militar. Un par de días antes del golpe militar de 1964, una muchedumbre integrada principalmente por mujeres de clase alta y media, protestó en una manifestación en las calles de Río de Janeiro. Exigían una reacción contra el gobierno democrático reformista en defensa de los valores tradicionales, como familia, propiedad y tradición, supuestamente amenazados por los comunistas y por el proyecto de reforma del gobierno. Se autodenominaron «movimiento cívico» y fueron la única demostración de apoyo «popular» al golpe militar. Además, una vez instaladas en el poder, las fuerzas armadas introdujeron cursos obligatorios sobre «Moral y Educación Cívica» en el sistema educativo, incluidas las universidades.

A lo largo de la década de 1980, durante un proceso político extraordinariamente efervescente, las ideas democratizantes desempeñaron un papel muy fuerte en enmarcar el significado de agencia cívica. Este se asoció predominantemente a una variedad de acciones políticas dirigidas al desarrollo de la ciudadanía y asumió una multiplicidad de formas, desde la reivindicación *del derecho a tener derechos*<sup>13</sup> y la demanda por la extensión de derechos formales existentes, hasta la creación de nuevos derechos. La conexión entre la ciudadanía y la agencia cívica impregnó el debate político y las luchas específicas de la época. La historia de la Asamblea del Pueblo (*Assembléia do Povo, AP*), un movimiento de *favelados* creado en Campinas, São Paulo, en 1979, ilustra este proceso.

### Una historia

En 1967 Campinas tenía tan solo unos 350.000 habitantes, pero el establecimiento de un Distrito Industrial con el objeto de crear

13. La preocupación de los movimientos sociales brasileños por la necesidad de afirmar un derecho a tener derechos, evidentemente está relacionada con los niveles extremos de pobreza y exclusión, pero también con el *autoritarismo social* generalizado que rige la organización desigual y jerárquica de las relaciones sociales en su conjunto. Esta privación cultural impuesta por la ausencia absoluta de derechos —que en última instancia se expresa como una supresión de la dignidad humana— constituye una despojo material y una exclusión política (Telles, 1994).

80.000 empleos convirtió a la ciudad en un centro de atracción para migrantes. La mayoría provenía de zonas rurales y no tenía la capacitación necesaria para trabajar en las grandes industrias de la región. Como consecuencia, la población de las *favelas* se multiplicó en un 583% de 1973 a 1980, con el consiguiente deterioro de las ya miserables condiciones de vida. En 1979 los *favelados* empezaron a organizarse, primero en asociaciones vecinales y luego en una Asamblea del Pueblo que reunió al 60% de las *favelas* de la ciudad y congregó hasta 6.000 personas en demostraciones delante de la Municipalidad. Los primeros pasos de este proceso organizativo empezaron con acciones individuales, como la que ilustra la historia de Doña Marlene, una de las principales dirigentes de la AP, con quien hice una serie de entrevistas.<sup>14</sup>

Marlene, ella misma una migrante rural, tuvo que mudarse a la *favela* a principios de los años setenta y empezó su lucha yendo sola a la Municipalidad para exigir la instalación de agua corriente. La respuesta fue que las *favelas* se encontraban en terrenos de la ciudad «que pertenecen al Alcalde» y por tanto, no se podía instalar agua corriente allí.

Todos bebían agua del grifo, pero en la favela teníamos que beber agua del pozo. El agua estaba llena de pequeños gusanos. «¿Por qué a todos se les puede instalar agua corriente y a nosotros no?», preguntaba yo. [...] Una vez fui allá y me dijeron: «Si tu agua no sirve, ¡márchate! ¡Márchate! ¡Y calla la boca!» «¿Qué derecho tienen de decir eso?», pregunté yo. «Yo soy empleado del gobierno y ese terreno es terreno del Alcalde». «¿De qué terreno del Alcalde estás hablando? Si fuera terreno del Alcalde, estaría viviendo allí con nosotros, él mismo sería un *favelado*! Esa es tierra de gente pobre como nosotros, que no tiene un salario decente... si tú tienes derecho a beber agua de un grifo, nosotros también. Somos ciudadanos como tú, somos seres humanos como tú.

De hecho, en las sociedades latinoamericanas podemos discernir las etapas iniciales de un proceso como este: cuando las perso-

---

14. Dagnino, 1994b.

nas empiezan a organizarse en movimientos sociales pronto aprenden que su primera tarea es afirmar su derecho a tener derechos. Eso es lo que Doña Marlene expresó muy claramente:

Empezamos a luchar por el derecho a la tierra. No teníamos ese derecho a luchar por el derecho a la tierra, porque ellos pensaban que estábamos tomando tierra que no era nuestra, que pertenecía al gobierno municipal.

Prosiguió explicando muy cuidadosa y detalladamente una perspectiva del Estado que es crucial para los conceptos de profundización de la democracia como noción radical de la soberanía popular, de participación y de una ciudadanía redefinida, como se mencionó anteriormente.

Tienes que mirar muy de cerca al gobierno municipal: no es propietario de nada. ¡Nada! Ni el Alcalde ni nadie allí es propietario de nada; cuando llegan allí no se convierten en propietarios, se convierten en empleados de las personas. Todos tienen el derecho de reclamar lo que él o ella quieran y ellos tienen el deber de contestar si está bien, si está mal, pero tienen que contestar. [...] Porque ellos [la gente en la Municipalidad] no tenían nada. La fuerza que tenían venía del pueblo, no era de ellos. Nunca has visto a un pájaro volar sin sus plumas; necesita las plumas para volar. Y las plumas que tienen no son de ellos. Si están allí a esa altura, ¿quién los puso allí? Así que empecé a ver eso y entonces empecé a perder todo el miedo que tenía.

La Asamblea del Pueblo podía contar con una red de apoyo —aunque en esa época este término mágico no estaba de moda como lo está hoy— que fue fundamental para su éxito. Otros movimientos sociales, sindicatos, intelectuales, profesores y estudiantes universitarios, pequeños partidos políticos de izquierda (ilegales en ese entonces), la iglesia católica progresista, etc., contribuyeron con recursos de diversos tipos: económicos, informativos, políticos, técnicos, etc. Sin embargo, había una gran preocupación por la necesidad de preservar «la autonomía del movimiento» (también reflejada en el ensayo de Teivo Teivainen). Este era un princi-

pio muypreciado en la izquierda democrática, dada la historia pasada de relaciones de control, subordinación y tutelaje entre las organizaciones populares y el Estado y los partidos políticos, incluidos los de izquierda durante el período populista.

Las estrategias del movimiento variaban. Una de las primeras iniciativas públicas fue pedir a los medios de comunicación que publicaran los resultados de la encuesta realizada por ellos mismos a las personas que habitaban en las *favelas*. La intención era demostrar a la ciudad que los residentes no eran holgazanes, inadaptados y prostitutas, como se suponía que eran, sino ciudadanos trabajadores decentes que, por lo tanto, debían ser vistos como poseedores de derechos. Además, promovieron enormes manifestaciones frente a la Municipalidad, que exigían la presencia del alcalde para que escuchara sus reclamos por el derecho a usar la tierra. Después de unas cuantas de estas manifestaciones, el alcalde finalmente apareció y acordó empezar las negociaciones. Ayudada por abogados solidarios, la Asamblea del Pueblo produjo una propuesta de ley para legalizar el derecho a la tierra y convenció al alcalde de que la enviaría al Concejo Municipal, donde fue rechazada por votación. La larga y dramática narración de Doña Marlene acerca de la noche de la votación ilustra la complejidad de la relación del movimiento con el sistema político.<sup>15</sup>

Llevamos la propuesta de ley al Concejo Municipal y nos prometían una y otra vez que votarían sobre el asunto, pero no lo hacían. Tuvimos que presionarlos. Era un arma que teníamos. Tienes que exigir eso que necesitas y en lo que crees. No importa que voten equivocadamente, pero tienes que dejar clara tu posición [...] lo que sabes de la lucha, lo que sabes de vivir. Fuimos allá esa noche con 150 personas. Muchas todavía lle-

---

15. La relación que los movimientos populares establecen con el Estado es bastante compleja y, evidentemente, dependiente del contexto, como se verá más adelante. Ya que el Estado es obviamente una institución fundamental en el reconocimiento de los derechos, la lucha incluye la confrontación, pero también alianzas selectivas y la búsqueda de apoyo. Los recuerdos de Doña Marlene están llenos de historias de confrontaciones, incluso físicas, que hacen resonancia con la preocupación de Shirin Rai por los riesgos de la agencia cívica.

vaban sus loncheras, vinieron directamente del trabajo... Finalmente, la votación se programó para las 12:30 de la madrugada, porque esa es la hora en que parten los últimos autobuses... Decidimos quedarnos allí toda la noche... Cuando finalmente empezó la votación, llamaron los nombres de los concejales uno por uno y se ponían de pie y decían «No, no, no». Solo dos o tres votaron a favor de nuestra propuesta de ley. Uno de ellos [un opositor] dio un discurso retando a los favelados: Los favelados no tenían libretas de identificación de trabajadores [*carteira assinada*], los favelados no tenían donde vivir, los favelados vivían como ratas. Habló mucho. Escucharlo entrusteció a todos. Una mujer empezó a llorar. Yo, ¿llorar? ¡De ninguna manera voy a llorar delante de este tipo de gente! Y empecé a gritar: «¿Saben por qué los favelados son así? ¡Porque ustedes no son nada más que ladrones, desgraciados! ¡Cuando buscan votos vienen con la cara dura, solo para poder estar aquí esta noche y traicionar a todos!». Empecé a insultarlos, quería arrojarles sillas, ¡pero todas las sillas estaban atornilladas al piso! Quería romper todo lo que había allí esa noche. Y dije, mostrándoles mi libreta electoral: «¡Espérennos! ¡Nuestra voz activa está aquí, así es cómo vamos a hablarles, con nuestro voto, un voto de responsabilidad, un voto de lucha, un voto de conocimiento! Porque hasta ahora, nuestro voto ha sido traicionado. Fuimos engañados por esperanzas falsas. ¡Nada de lo que prometen cuando buscan votos sucede! [...] Luego vino la policía... Ese día no sentía miedo, solo sentía indignación por haber luchado tanto, por haber acudido a las autoridades, por su negativa a considerar una solución en concordancia con nuestra lucha, y por castigarnos como lo hicieron.

Esta experiencia representó un punto de quiebre en el movimiento. Los *favelados* se dieron cuenta de la importancia de elegir concejales comprometidos con su lucha y con los intereses populares. Entonces, la Asamblea decidió postular a tres de sus participantes como candidatos para las siguientes elecciones del Concejo Municipal en 1982, bajo el recientemente formado *Partido dos Trabalhadores* (Partido de los Trabajadores, PT). Esa decisión expresó una ruptura sustancial con los antiguos puntos de vista sobre

la naturaleza de la política, como los expuestos por Doña Marlene a partir de la experiencia que se deriva de su vida en el campo:

La política siempre fue dominación. Nadie podía hablar sobre política, porque era algo que pertenecía a quienes estaban por encima de nosotros, a los que gobernaban, no a nosotros. Teníamos que vivir dominados por estos poderes y no podíamos decir nada.

La afiliación a un partido siempre es considerada un tema problemático en la literatura sobre los movimientos populares.<sup>16</sup> El argumento principal es que la afiliación a un partido puede romper la unidad que tan difícilmente ha ganado el movimiento, razón por la cual generalmente se evita. Sin embargo, esto no parece ser una regla universal, depende de las opciones concretas disponibles y de la experiencia particular de cada movimiento. La creación del Partido de los Trabajadores fue producto directo de las luchas de los movimientos sociales, así como de los sindicatos. Asimismo, se puede decir que la existencia de la *Asamblea del Pueblo* fue crucial para determinar el surgimiento y la forma que adoptó el partido en Campinas. La conexión entre la *Asamblea* y el partido era muy clara para la gran mayoría de los miembros, quienes también habían participado o apoyado la organización local del PT. Para ellos, en ese momento en particular, el nuevo partido representaba la continuidad de su propia lucha y su extensión hacia el nivel político institucional. Las reacciones negativas de todos los demás partidos, como lo demostró el famoso voto del Concejo Municipal, solo reforzaron esta elección. Para Doña Marlene, una de las personas elegidas por la *Asamblea* para postularse como candidata, la afiliación al partido fue una clara opción.

La experiencia de la *Asamblea* muestra un proceso de construcción de cultura cívica, claramente ejemplificado en la trayectoria de Doña Marlene. Este proceso se constituyó a partir de una gama de acciones políticas. Personas comunes y corrientes se reúnen para buscar soluciones a sus necesidades. Comprenden que las necesi-

---

16. Durham, 1984.

dades están enraizadas en la desigualdad que estructura a la sociedad, entonces las empiezan a percibir y presentar como derechos. Miles de personas que se articulan en torno a las mismas metas, identifican al Estado como el agente al que deben dirigir los reclamos sobre estos derechos. Las personas inventan formas diferentes de lucha, buscan apoyo en otros sectores de la sociedad, aprenden cómo funciona la sociedad política y dedican audaces esfuerzos para penetrarla, establecen derroteros ejemplares y mecanismos que ayudan a otros a organizarse en diferentes lugares.

Pese a sus especificidades, la *Asamblea* está lejos de ser un caso aislado. Los años ochenta fueron muy fértiles para la agencia cívica dirigida hacia el desarrollo de la ciudadanía y la ampliación y profundización de la democracia. Esas ideas se articularon en un proyecto democrático-participativo que llegó a tener una influencia sustancial en Brasil, gracias a una muy favorable correlación de fuerzas debida, en gran parte, a la significativa activación de los movimientos sociales y otros sectores de la sociedad civil, especialmente la Iglesia católica progresista. La Constitución de 1988, conocida como la *Constitución Ciudadana*, representó el hito formal de este proceso, pues amplió derechos, confirmó el principio de participación de la sociedad en las decisiones políticas y creó espacios públicos con igualdad de representación de la sociedad civil y los gobiernos destinados a la formulación de políticas públicas, los cuales se denominaron Consejos Gestores.<sup>17</sup>

Por consiguiente, durante la década de 1990 la posibilidad de una acción conjunta entre la sociedad civil y el Estado reemplazó en gran parte la confrontación que caracterizó las relaciones entre ellos en el período anterior. Esta posibilidad debe entenderse en un contexto en el cual el principio de participación de la sociedad se convirtió en la característica distintiva de este proyecto, subyacente a la

---

17. Después de la Constitución de 1988, el principio de la participación de la sociedad en los procesos tanto de debate como de toma de decisiones acerca de los asuntos públicos, inspiró un surgimiento significativo de actividades y espacios participativos. La Constitución incluyó mecanismos de democracia directa y participativa, como el establecimiento de los Consejos Gestores (Conselhos Gestores) para las políticas públicas, integrados de manera equitativa por representantes de la sociedad civil y del gobierno local, estatal y federal.

labor misma de crear espacios públicos para estas acciones conjuntas. Esta historia en particular invita a una visión crítica de la idea de un «dominio cívico» y de las relaciones entre el Estado (y la sociedad política) y la sociedad civil, lo que se explora más adelante.

### Cambios de contexto

En 1989, un año después de la aprobación de la nueva Constitución, las primeras elecciones presidenciales directas en 29 años llevaron a Fernando Collor al poder. En este momento se introdujo el proyecto neoliberal en Brasil, cuya puesta en práctica requirió una reducción de las responsabilidades sociales del Estado y su traslado a la sociedad civil. Como en la mayoría de los países de América Latina, una de las consecuencias que se produjo en el Brasil fue una profunda inflexión de la cultura política, con un impacto decisivo en las formas de entender la agencia cívica. En este sentido, se deben mencionar algunos puntos.<sup>18</sup>

En primer lugar, aunque el proyecto neoliberal se asocia a la democracia representativa liberal, su idea básica es que el concepto de Estado y sus relaciones con la sociedad deben ajustarse a las demandas de un nuevo momento en las relaciones de la acumulación capitalista. Este impulso primario marca la lógica interna que estructura el proyecto neoliberal, el cual no ofrece un diagnóstico de la sociedad en el que la preocupación por la democracia sea un punto central. En otras palabras, la cuestión de la democracia tal como se entiende en un proyecto participativo tiene poco que ver con el impulso detrás del proyecto neoliberal, cuya preocupación central está más bien orientada por la necesidad de adecuar la economía mediante la eliminación de barreras a la expansión del capital internacional de gran escala, particularmente dentro o a lo largo y ancho del Tercer Mundo, y por el deseo de liberar el mercado de los obstáculos que pudieran impedir su funcionamiento como principio organizador de la vida social.

En segundo lugar, la configuración de una nueva relación entre el Estado y la sociedad expresada en el proyecto neoliberal, tam-

---

18. Para un análisis más completo, véase Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006.

bién parece estar determinada (particularmente en América Latina) por una evaluación de las características del Estado, que lo hacen inadecuado en el contexto de una nueva realidad. Por lo tanto, el Estado caracterizado por su gran tamaño, inefficiencia, burocracia excesiva y corrupción, encontraría en esta nueva relación una ruta hacia formas más eficientes de acción. Además de la privatización de las empresas estatales, el traspaso de las responsabilidades sociales del Estado a los individuos, a la sociedad civil y al sector privado es considerada fundamental para recortar y reducir el Estado.

En tercer lugar, se considera que la preeminencia del mercado como eje reorganizador de la economía debe extenderse al resto de la sociedad. De esta manera, la búsqueda de eficiencia y modernización opera para legitimar la adopción del mercado como principio organizador de la vida social, política y cultural. El traspaso de la lógica de mercado al ámbito del Estado, transforma a los gobiernos en «proveedores de servicios» y a los ciudadanos en «clientes» y «usuarios». La sensibilidad hacia sus demandas y la eficiencia en atenderlas se convierten en imperativos institucionales. ¿Cómo afectan estas ideas a las anteriores concepciones de agencia cívica, encarnadas en las nociones de sociedad civil, participación y ciudadanía?

Desde la perspectiva neoliberal la participación de la *sociedad civil* tiene un doble papel. Por un lado, debe proporcionar información calificada sobre las demandas sociales al Estado y al mercado. Por otro lado, se considera que debe dotar a las organizaciones con las capacidades para asumir eficientemente la ejecución de las políticas públicas, que están orientadas a la satisfacción de sus demandas. De esta manera, la sociedad civil se concibe de manera selectiva y excluyente, y solo se reconoce a quienes sean capaces de realizar estas tareas.

En este sentido, el proyecto neoliberal adoptado por la mayoría de los gobiernos en América Latina da forma al denominado dominio cívico y sus sujetos. La reconfiguración de la sociedad civil se refleja en el crecimiento acelerado de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y en el nuevo papel asumido por ellas. También se observa en el surgimiento del denominado Tercer Sector y las fundaciones empresariales que cuentan con un fuerte énfasis en una forma redefinida de la filantropía, así como en la marginación (lo que algunos autores han denominado la «criminalización») de los movimientos

tos sociales.<sup>19</sup> El resultado ha sido que a la «sociedad civil» se le identifique de manera restringida con las ONG e incluso simplemente como un sinónimo del «Tercer Sector». Los gobiernos temen la politización de su compromiso público con los movimientos sociales y las organizaciones de trabajadores, y buscan socios confiables que puedan responder eficazmente a sus demandas, a la vez que minimizan los espacios de conflicto.

El concepto de *participación* que integra el proyecto neoliberal es indicativo de sus principios generales.<sup>20</sup> La participación se define instrumentalmente en función de las necesidades generadas por los ajustes estructurales requeridos, específicamente las asociadas a la reducción del Estado mediante el traspaso de sus responsabilidades sociales a la sociedad civil y al sector privado. Por otro lado, para los integrantes de la sociedad civil, tales como las ONG, la participación significa asumir la ejecución eficiente de las políticas sociales, aunque la definición de estas permanezca bajo el control exclusivo del Estado. La participación, por ende, se concentra en las funciones de gestión e implementación de políticas, pero no incluye el poder de decisión respecto de dichas políticas.<sup>21</sup>

Por otro lado, para compensar la retirada del Estado en nombre de la solidaridad social, se insta a la sociedad en su conjunto a participar y asumir responsabilidades en la guerra contra la pobreza y la marginación. La misma idea de «solidaridad», el gran lema de participación tal como se ha redefinido, genera que esta pierda la relevancia política y colectiva que tiene en otros proyectos políticos. En cambio, la participación asume su lugar en el terreno privado de la moralidad, donde tienen prioridad el surgimiento de lo que se denomina la «participación solidaria» y el énfasis en el voluntariado y la «responsabilidad social» (tanto de los individuos

---

19. Oliveira, 1997.

20. Guerra, 1997.

21. Véase Teixeira, 2003. La reforma del estado implementada en Brasil en 1998 bajo la influencia del Ministro Bresser Pereira (quien introdujo los principios de la «Nueva Gestión Pública») es muy clara en cuanto a los diferentes papeles de lo que se denomina el «núcleo estratégico del Estado» y de las organizaciones sociales. El primero conserva un monopolio claro de la toma de decisiones (Bresser Pereira, 1996).

como de las empresas). El principio básico parece ser la adopción de una perspectiva privatizante e individualista, capaz de reemplazar y redefinir la noción colectiva de la participación social.<sup>22</sup>

El proyecto neoliberal también incorpora la noción de *ciudadanía*, redifiniéndola según sus propios principios rectores. El elemento clave en esta redefinición es la disolución de justamente eso que constituye el núcleo de la noción de ciudadanía: la idea de derechos universales. Este proceso es visible en varias dimensiones de la aplicación del proyecto neoliberal. Primero, actualmente se están eliminando los derechos sociales que se consolidaron pese a la naturaleza precaria del Estado benefactor en América Latina, ya que se consideran un obstáculo para la libre acción modernizante del mercado. Segundo, en la gestión de las políticas sociales, el concepto de derechos universales como parámetro e instrumento para la construcción de la igualdad es reemplazado por iniciativas con objetivos específicos y perentorios, dirigidas a aquellos sectores de la sociedad que se encuentran en situaciones de riesgo. Tercero, la ciudadanía es empujada al ámbito del mercado, estableciéndose una conexión seductora entre los dos términos. Convertirse en ciudadano significa cada vez más la integración individual en el mercado, como consumidor y productor.<sup>23</sup> En un contexto en el cual el Estado es eximido progresivamente de su papel como garante de derechos, se espera que el mercado entre a ofrecer un espacio sustituto para la ciudadanía. Cuarto, con el traspaso de las políticas sociales a las organizaciones de la sociedad civil, la filantropía y el voluntariado, la ciudadanía se identifica de manera restringida con la solidaridad hacia los pobres y necesitados, tareas que la mayoría de las veces son consideradas mera caridad. De ahí que las personas que hacen parte de la población objetivo de estas políticas, no son vistas como ciudadanos que poseen el *derecho a tener derechos*, sino como seres humanos «necesitados» que deben ser amparados por caridades públicas y privadas.

Las concepciones de ciudadanía, sociedad civil y participación formuladas por el proyecto neoliberal expresan una intención

---

22. Dagnino, 2004

23. García Canclini, 1996.

despolitizante similar y, por lo tanto, son portadoras de lo que podríamos llamar una visión minimalista de la política. Esta visión que reacciona contra las iniciativas democratizantes del proyecto de democracia participativa que han luchado por lograr la ampliación de la esfera de la política, se traduce en su opuesto, ya que pretende la reducción de los espacios, sujetos, temas y procesos que se han considerado constitutivos de la política. Mientras que una visión ampliada de la política incluye a la sociedad civil como ámbito político legítimo y enfatiza la ciudadanía como un proceso de constitución de sujetos políticos, es decir, agentes cívicos, la versión minimalista de la política tiene características diferentes.

En primer lugar, se basa en la reducción selectiva de la sociedad civil a tipos específicos de organizaciones, con la subsiguiente exclusión de otros actores, así como en la redefinición misma de su papel, orientado exclusivamente a compensar la ausencia del Estado en la aplicación de políticas sociales. El reemplazo del término «sociedad civil» con «Tercer Sector» es indicativo de esta nueva función y demuestra el intento de retirar el papel constitutivo de la sociedad civil, en el terreno de la política, el cual se circscribe una vez más a la sociedad política. Autodefinido como apolítico, el Tercer Sector, a su vez, refuerza una concepción estatista del poder y de la política, justamente aquella contra la cual se ha dirigido la democracia participativa con su visión de la sociedad civil, que confronta el monopolio del poder por el Estado y la sociedad política.<sup>24</sup>

En segundo lugar, las políticas y los temas de los que se ocupan son tratados estrictamente desde un ángulo técnico o filantrópico. Por consiguiente, la pobreza y la desigualdad son retiradas de la esfera pública (política) y del ámbito que les corresponde, el de la justicia, la igualdad y la ciudadanía. La distribución de servicios y beneficios sociales reemplaza cada vez más el espacio de los derechos y la ciudadanía, a través de un doble movimiento. Por un lado, los derechos sociales simplemente se están eliminando o re-

---

24. Es emblemático de esta visión restrictiva de la política, que la acusación más común hecha por los gobiernos y los medios conservadores contra los movimientos sociales, tal como el Movimiento de los Sin Tierra (*Movimento dos Sem Terra*) en Brasil, es que «son políticos».

emplazando con bienes que ha de proveer la empresa privada, negociados en el mercado por aquellos que los pueden pagar. Por otro lado, las ONG asumen cada vez más la distribución de los servicios sociales, tales como la salud y la educación, dirigiéndolos a sectores necesitados específicos de la población. Estos servicios sociales, cuya distribución depende por completo de la buena voluntad y competencia de las ONG implicadas, no son percibidos por los beneficiarios como responsabilidades públicas del Estado. Con mucha frecuencia, las empresas privadas financian proyectos conducidos por las ONG a cambio de exoneraciones de impuestos. Los grupos beneficiados ni siquiera saben que hay recursos públicos en juego. Más bien, los beneficios son presentados como favores de personas bien intencionadas, en el lugar de derechos que el Estado debe garantizar. La ciudadanía, como atribución universal de derechos y como relación entre el Estado y todos los ciudadanos, se disuelve. En este modelo de aplicación de políticas sociales, el Estado se oculta detrás de las ONG. Una consecuencia cultural y política central es la obstrucción para la demanda de derechos, para la que ya no queda ningún espacio, pues no se puede responsabilizar a las ONG por los derechos y el Estado está ausente, aun cuando hay recursos públicos en juego. La posibilidad misma de formular derechos y nociones de ciudadanía, como elementos cruciales en la construcción del civismo, se hace cada vez más difícil, tanto como enunciar una noción propia de la esfera pública distinta de la privada.<sup>25</sup>

En tercer lugar, la privatización de la pobreza y la desigualdad —los temas más urgentes en América Latina— contrasta marcadamente con las iniciativas recientes para crear espacios públicos para discutir estos temas. El proyecto democrático defiende este proceso como una manera de ampliar el debate político, a fin de que el conflicto entre intereses divergentes pueda exponerse públicamente y negociarse dentro de parámetros democráticos.

Enclaustradas en las instituciones tradicionales de la democracia representativa, estas restrictivas políticas neoliberales vienen acompañadas de una visión similarmente minimalista de la democracia.

---

25. Telles, 2001.

Tanto la política como la democracia se restringen al mínimo esencial. La reducción selectiva de estas nociones asociadas al Estado hacen eco en su capacidad para asignar recursos, produciendo una exclusión cada vez más profunda de los temas y procesos que podrían ser una amenaza para el avance del proyecto neoliberal.

En contraposición al concepto que reconoce la centralidad del conflicto y la relevancias de la democracia como la mejor manera de afrontarlo, esta visión minimalista intenta confinar el conflicto o volverlo invisible, cuando no se le da un tratamiento tecnocrático y administrativo. Esta característica fundamental del proyecto neoliberal es la raíz de la crítica de quienes consideran que este proyecto encarna un «pluralismo fascista»<sup>26</sup> o un tipo de totalitarismo centrado en la tríada de «privatización de lo público, negación de la voz y anulación de la política».<sup>27</sup>

### Otra historia

La puesta en práctica del proyecto neoliberal en Brasil y la nueva configuración asumida por el Estado, que incluye la transferencia de sus responsabilidades sociales a la sociedad civil y al sector privado, han promovido cada vez más la preeminencia de las ONG como agentes cívicos, en detrimento de otros actores. Razón por la cual, el significado mismo de agencia cívica ha sufrido una redefinición radical. Esta situación, generalizada en la mayoría de los países de América Latina, impone la necesidad de examinar más de cerca a las ONG. Los datos de las entrevistas realizadas con 34 ONG brasileñas<sup>28</sup> revelan estos cambios y cuentan otra historia acerca de la agencia cívica y el cambio. A medida que se multiplicaban

---

26. Sousa Santos, 1999.

27. Oliveira, 1999.

28. Las entrevistas fueron realizadas por Ana Cláudia Teixeira entre 1997 y 1999 como parte de un proyecto de investigación para su tesis doctoral, publicada como *Identidades em Construção: As Organizações Não Governamentais no Processo Brasileiro de Democratização*, São Paulo: Annablume/Fapesp, 2003. Le agradezco por permitirme generosamente usar sus datos. Las entrevistas están numeradas y una lista de las respectivas organizaciones se podrá encontrar al final del artículo.

las ONG, disminuían las iniciativas cívicas descritas en nuestra primera historia. Aunque otros factores contribuyeron a este cambio, es evidente que fue muy importante el papel del Estado en favorecer a las ONG.

Una consideración inicial es que en Brasil, pese al impacto del proyecto neoliberal, el campo de las ONG, al igual que el de la sociedad civil, es muy heterogéneo. Por lo tanto, sería injusto homogeneizar su papel y pasar por alto la diversidad de ONG, no solo en cuanto a sus proyectos políticos, sino particularmente en cuanto a las relaciones específicas que establecen tanto con el Estado como con los movimientos sociales. Las entrevistas muestran estas diferencias y reflejan la tensión existente entre las diferentes concepciones.

La influencia del Estado en la multiplicación de las ONG después de la introducción del proyecto neoliberal, no puede encubrir que el origen de muchas de estas organizaciones durante la década de 1980, estuvo asociado a las estrechas relaciones que establecieron con movimientos sociales de diversos tipos. En ese entonces, sus actividades incluían consultorías y apoyo a las necesidades específicas de estos movimientos, tales como formación política, apoyo técnico, recursos de información y comunicación, y funciones de articulación. Dichas relaciones se basaban en convicciones políticas sobre a la importancia de apoyar y facilitar la movilización y organización de los agentes cívicos excluidos del poder político. Cuando el Estado empezó a buscar socios confiables, las ONG se convirtieron en su blanco favorito y la mayoría de ellas no pudo negarse a los recursos que venían con las denominadas «alianzas» (*parcerias*) ni a las oportunidades de participación. Con mucha frecuencia, las alianzas para desarrollar proyectos específicos eran anunciadas como experimentos piloto, que posteriormente serían incorporadas en políticas sociales universales, en las que las ONG podrían tener la oportunidad de influir en las políticas del Estado. Sin embargo, puesto que los recursos eran escasos, esa interacción jamás sucedió. Parece que las recomendaciones del Banco Mundial desempeñaron un papel más importante en el enfoque neoliberal sobre la participación de las ONG, alabadas por su potencial de «llegar a las comunidades pobres en zonas remotas a un bajo coste», así como por «las habilidades y recursos que aportan para la ayuda

humanitaria en casos de emergencia y para las actividades de desarrollo».<sup>29</sup>

Pero el nuevo papel de las ONG también imponía nuevos requisitos y las relaciones con los movimientos sociales se volvieron cada vez menos importantes, incluso para aquellas ONG que seguían compartiendo un proyecto democrático igualitario. Se enfatizó así, en el cumplimiento de nuevos requisitos, como la consolidación institucional y profesional, la competencia técnica y el pragmatismo. La noción de eficacia como la producción de resultados medibles, reemplaza cada vez más el énfasis anterior en los procesos que estimulan y apoyan la agencia cívica.

Los indicadores cuantitativos no son apropiados para nuestro tipo de trabajo. Otros indicadores, que no tenemos, son necesarios. ¿Cómo se evalúa el impacto en el contexto social? [...] El problema es este: la democracia exige tiempo. [...] Quieren el producto, los resultados. Y nosotros trabajamos fundamentalmente con el proceso. Lo que está sucediendo es la inclusión [de las ONG] en este proyecto. (Entrevista 1)

Ninguna de las ONG entrevistadas criticó este profesionalismo en sí mismo, aunque reconocieron que había sido resultado de «factores externos», que incluían no solo la reconfiguración del Estado, sino también los requisitos de las agencias internacionales de desarrollo. Según uno de los entrevistados, estos requisitos están relacionados con la presión ejercida por las agencias internacionales, especialmente en Europa, por aumentar «su impacto» (Entrevista 3).

No obstante, son conscientes del significado de estos cambios y de las opciones que implican:

Continuaremos invirtiendo a nivel popular, en movilizaciones y cosas así. Si es que antes de los noventa las ONG tenían poca competencia técnica y mucho debate político, el peligro de los noventa es que tengamos un exceso de técnica y que despoliticemos el debate. De esto nos estamos empezando a

---

29. Gibbs, Kuby y Fumo, 1999, p. 10.

dar cuenta y quizá no suceda que convirtamos nuestro trabajo en algo estrictamente técnico. (Entrevista 2)<sup>30</sup>

El riesgo de despolitización es una preocupación para las ONG comprometidas con un proyecto de profundización de la democracia, que sea capaz de incorporar nuevos actores y sus demandas. Estas ONG se ven a sí mismas fomentando la acción política en esos actores, a través de un papel de mediación y de apoyo a los agentes cívicos menos estructurados, especialmente a los movimientos sociales populares. Por el contrario, esa preocupación no existe en el caso de las ONG que apoyan proyectos regidos por versiones antiguas o actuales de filantropía.

Algunas ONG percibieron los riesgos que implican la redefinición de prioridades y de formas de acción, así como las posibilidades de nuevos roles.

Si entras en el juego, legítimas algo que no quieras. Tienes que empujar ese límite, tienes que decir que no, porque solía ser peor, había veces (cuando el Banco Mundial requería la participación de las ONG en ciertos proyectos, y aún todavía lo hace) en que los proyectos venían listos, «este es el proyecto». «No, no es así, tenemos que analizar con la comunidad si esta es su prioridad y la forma en que va a participar». «No, el proyecto no se puede cambiar». Si no se puede cambiar, entonces [la respuesta es] no. (Entrevista 1)

Otros son menos optimistas respecto al futuro que viene por delante y resaltan las consecuencias de los cambios en las relaciones entre las ONG y los movimientos sociales populares.

[Ahora] se considera una visión atrasada cuando digo: nuestro papel es el fortalecimiento de los sujetos, nuestra presencia en la escena pública ocurre en ciertos momentos específicos. (Entrevista 3)

30. Este «exceso de técnica» hace eco en la «*deformación tecnocrática*» de Boyte, y demuestra cómo los enfoques tecnócratas se estimulan y pueden llegar a predominar incluso entre «agentes cívicos» cruciales como las ONG.

Lo que vemos es que, a medida que las ONG tienen más información, terminan ocupando estos espacios [de participación] casi por completo. Hay una saturación de ONG y la participación de los movimientos es menor. [...] Antes, los recursos eran así: los movimientos tienen dificultades en administrar los recursos debido a su inestabilidad política e institucional; la prioridad es dar los recursos a las ONG porque son estructuras más eficientes y su estabilidad política e institucional es mucho mayor. Cuando las ONG trabajan con los movimientos, hay una especie de transferencia indirecta de recursos a esos movimientos sociales. Esto realmente ha sucedido. Pero ya no es así. La crisis de recursos es grande. La competencia entre las ONG es fuerte, así como entre las ONG y los movimientos. (Entrevista 4)

Las ONG gradualmente se convirtieron en las representantes privilegiadas de los reclamos cívicos. Este proceso, descrito como la «ONGización» de los movimientos sociales,<sup>31</sup> ha estado acompañado de una estricta identificación entre las ONG y la «sociedad civil». Por consiguiente, la cuestión de la representación surgió como un elemento central en el debate de las ONG, en el que se reconocía la importancia de seguir siendo representantes, en alguna medida, de los intereses de los sectores sociales subalternos, con el fin de legitimarse en su nuevo papel como socios del Estado. Después de todo, el Estado neoliberal presentó el nuevo papel de las ONG como portadoras de «la participación de la sociedad civil».<sup>32</sup>

Varios puntos de vista surgieron del debate, la mayoría de los cuales reveló redefiniciones importantes de conceptos anteriores, especialmente en cuanto a las relaciones con los movimientos sociales populares. Una primera tendencia fue que las ONG se presentaran a sí mismas como sujetos políticos de derecho propio, en

---

31. Álvarez, 1999.

32. Además, como lo expresó un miembro del gobierno: «Ellas son las que están dentro de las comunidades, son las que saben, y ningún Estado ni organismo municipal tiene la capacidad de sustituir lo que las ONG hacen localmente. (Entrevista realizada por Teixeira con un miembro del organismo estatal que trata asuntos relacionados con el sida, el cual hace parte del Ministerio de Salud).

un proceso de autonomía política muy ligada a la interlocución con el Estado y las agencias internacionales de desarrollo.

[...] empezamos a dejar de vernos como un «mostrador de servicios», a donde los movimientos populares se acercan y dicen «quiero información sobre esto». No somos eso. No somos un mostrador de servicios, al contrario, somos un actor, ni mejor ni peor que cualquier actor de otro tipo. No estamos aquí disputando esta capacidad de ser un actor con los sindicatos ni con los partidos, sino como una organización integrada por ciudadanos, que se ve a sí misma realizando un papel público, tenemos algo que decir [...] Por lo tanto, exigimos para las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil un papel público, una función —somos organizaciones privadas, pero con fines público. (Entrevista 5)

Las ONG no son representativas desde el punto de vista de las masas, pero son representativas desde el punto de vista de la legitimidad de lo que defienden. (Entrevista 4)

Sin embargo, la intención de «dar más estructura» a los movimientos no impidió que se generaran conflictos con otros sectores del movimiento que pensaron: «con una oficina, una computadora, una impresora, un fax, vinieron no solo para ser una referencia, sino para terminar con todo lo que hay». Pero después se dieron cuenta de que era justamente lo opuesto, era para cambiar el estatus del movimiento, pues todo era muy precario. Aún así, las tensiones persistieron, derivadas del hecho que la ONG podía ocupar espacios a los que el movimiento no podía tener acceso (Teixeira, 2003).

Atrapadas en estas contradicciones, las diversas ONG tomaron distintos caminos. El debate se centró en las relaciones con el Estado, dado que estas parecían ser el factor principal de los cambios que afectaban las relaciones con los movimientos sociales populares. En este sentido, algunas ONG rechazaron por completo todo tipo de relación con el Estado:

Cuando ABong [Asociación Nacional de ONG] plantea el debate sobre [la participación de las ONG en] políticas públicas, ve a estas organizaciones como un brazo del Estado para la elaboración de

políticas. En primer lugar, nosotros no nos vemos como un órgano del Estado. No lo somos, no lo seremos y cuando lo seamos, no tendremos ninguna razón para existir. (Entrevista 7)

Otras ONG al tratar de abarcar diferentes tipos de actividades, hacen distinciones claras entre las diversas clases de relaciones que pueden establecer con los diferentes socios. Para algunas, los socios son los movimientos sociales y la alianza con el Estado significa una relación igualitaria basada en valores, tareas y recursos comunes (Entrevistas 4, 8 y Teixeira, 2003). Las relaciones con el Estado se conciben entonces, en otros términos:

¿Qué es una alianza con el Estado? En términos generales estamos haciendo algo que el Estado debería estar haciendo. El lenguaje anterior era mucho mejor: «recibimos un subsidio para implementar un servicio que el Estado solía hacer, pero que ya no hace, a lo sumo da un subsidio para que nosotros lo hagamos». Así hablábamos antes. La SOF recibía dinero del Estado, solo un poco, del Departamento de Asistencia Social, para prestar un servicio de clínica. Esta no es una alianza con el Estado, es un convenio. Ahora, con las alianzas parece como si el Estado estuviera ayudando en algo que es su deber hacer. (Entrevista 8)

La administración municipal de São Paulo, por ejemplo, quiere capacitar a maestros en educación sexual en las escuelas públicas. ¿Es esa una alianza? No. Eso es prestar un servicio. [...] Yo estoy prestando un servicio, tú me contratas, esa no es una alianza. (Entrevista 9)

Las ONG y otras organizaciones ligadas a la tradición filantrópica y a los cimientos empresariales que surgieron en Brasil junto con el proyecto neoliberal, parecen sentirse cómodos con la situación. No ven la necesidad de establecer criterios para las acciones que implican alianzas:

FEAC siempre ha tratado de ser apolítico, porque los gobiernos se van y FEAC se queda. Nosotros entramos en alianzas cada vez que se nos pide participar. (Entrevista 10)

Sus perspectivas de la relación con el Estado y su papel en ella son claras:

FEAC no quiere desempeñar el papel del gobierno, pero sí desea complementar sus acciones [...] Consideramos que en cada ciudad la comunidad debe hacerse cargo del problema social, y pedir las acciones del gobierno según la necesidad y también según su obligación. (Entrevista 10)

Esta forma de entender la complementariedad (o subsidiariedad, otra palabra clave en el vocabulario neoliberal) parece expresar claramente la transferencia de responsabilidades del Estado a la sociedad civil, mencionada anteriormente. Otras ONG han definido este tipo de acción cívica como una «reducción de la función pública del Estado». Sin embargo la respuesta es:

Tiene razón, la educación es una obligación del Estado, pero lo que sucede es que el Estado no ha asumido esa función todavía. Sin embargo, la educación es un factor de cambio social. Mientras más lenta sea la educación, más lento será este cambio. Por lo tanto, necesitamos hacer lo que el Estado no está haciendo. [...] La educación es una manera de presionar para que la educación exista oficialmente en el sistema público. (Entrevista 11)

Mientras que el papel de los participantes en una relación contractual de mercado, como proveedores de bienes y servicios, queda claramente diferenciado en el grupo anterior de ONG, el grupo ligado a los cimientos empresariales no ve la necesidad de diferenciarse del mercado. Para ellos, los lazos íntimos con las empresas comerciales:

[...] también nos colocan en el sector del mercado. Nuestra identidad es híbrida. A fin de cuentas, segundo o tercer sector, qué importa.

Esta concepción de la ciudadanía pretende ofrecer una forma alternativa de entenderse: *«nuestro papel es depurar un poco este con-*

*cepto, esta jergas que están emergiendo [...].* El mismo propósito es explícito en la formulación de otra ONG asociada:

Nosotros trabajamos profundamente con la ciudadanía, pero no con ese concepto [el que enfatiza los derechos], que es un poco simplista. El tema de los derechos humanos también está bien, pero me parece que lo que se necesita es proporcionarle al individuo las condiciones para asumir su papel en la sociedad como elemento responsable, no solo en un papel de reclamante: «Quiero todos mis derechos». (Entrevista 13)

Un miembro de otra ONG asociada agrega a esta definición de la ciudadanía:

Nuestra preocupación es la inserción en el mercado laboral, que se den las condiciones para su propio desarrollo como ciudadanos [...] Lograr la toma de conciencia sobre el potencial de cada uno, pero sin una dirección política. Nuestra preocupación es esta: desarrollo global como ser humano (Entrevista 10).

En contraste con estas formas de concebir la ciudadanía, definidas por «ser una persona con empleo» y por la desconexión de la lucha política y la participación en la esfera pública, un miembro de una ONG que fue creada durante la dictadura para defender los derechos humanos señala:

Los derechos humanos están allí, capítulos enteros. Por primera vez nuestra constitución tiene un capítulo entero... Ahora, [la tarea] es exigir que eso se ponga en práctica. [...] Por eso me parece que esto es un crecimiento para la ciudadanía: la gente ya no mendiga por sus derechos, empieza a reclamar. Y entonces, cita a un alcalde conservador de São Paulo (1979-1983), que le dijo: «¿Qué le pasa a esta gente? Siempre vienen aquí a pedir, ¡ahora tienen la petulancia de reclamar!». (Entrevista 14)

La segunda historia es sobre las nuevas evoluciones que añaden complejidad y contradicciones a lo que podría parecer simple y dado por sentado: el significado mismo de «lo cívico». Al analizar

las ideas actualmente predominantes en los actores de la sociedad civil, encontramos formulaciones que crean una narrativa conflictiva, que expresa las contradicciones producto del encuentro entre el proyecto de democracia participativa y los avances del proyecto neoliberal en Brasil durante la década de 1990. En el discurso de las ONG encontramos la diversidad de elementos que ponen en entredicho la constitución de la esfera cívica y de las direcciones tomadas por la agencia cívica. Como hemos visto, muchos intereses (y los proyectos que estos expresan) se encuentra entremezclados en la mixtura de significados atribuidos a lo cívico.

Primero, están las preocupaciones institucionales de las ONG interesadas en su propia supervivencia como instituciones y como actores políticos autónomos. Segundo, está el interés de la cooperación internacional en producir resultados concretos y medibles a través de una «participación representativa» de la sociedad civil. Tercero, están los intereses gubernamentales que sostienen proyectos para reducir sus responsabilidades públicas, las cuales a la vez que consideran a determinados grupos objetivo de la sociedad, se retiran de su papel como garantes de los derechos de todos los ciudadanos. Cuarto, están los intereses del mercado que tratando de lucrarse del retiro del Estado, ya sea vendiendo beneficios que anteriormente se definían y aseguraban como derechos, o dedicándose a una «responsabilidad social» pragmática.

Historias originales, como la descrita en la primera parte de este artículo, son difíciles de encontrar actualmente en Brasil. Esto no se debe únicamente a la «saturación» de ONG, pero ciertamente esta situación desempeña un papel crucial, como lo reconocen ellas mismas. Una pérdida importante fue el repliegue de la Iglesia católica que a través de sus elementos progresistas brindó considerable apoyo a los movimientos sociales populares en la década de 1980. El aumento de la violencia y la inseguridad en las ciudades también desempeña un papel en el desmejoramiento de las condiciones para la organización popular.

Otros motivos, algunos de ellos más positivos, se pueden encontrar en los canales institucionales abiertos por los espacios participativos, los cuales reciben reclamaciones tanto de los sectores populares organizados como de los no organizados. Pese a las enormes dificultades que enfrenta la mayoría, estos canales brindan posibili-

dades de deliberación pública sobre los derechos, aunque menos de lo que esperaban de ellos las visiones más optimistas. A través de estas y otras iniciativas de la sociedad civil, como foros, conferencias y redes civiles de todo tipo, que incluyen una participación intensa de las ONG, la agencia cívica colectiva persiste en encontrar maneras de defender y reivindicar el espacio conquistado.

Con la elección en 2002 de Lula, candidato del PT, renacieron las esperanzas de lograr avances significativos hacia el desarrollo de la ciudadanía y la profundización de la democracia, siguiendo la línea defendida por este partido a lo largo de su historia. Los años iniciales de su primer mandato, que inició en el 2003, fueron épocas de espera, pero también de consolidación continua de las prácticas neoliberales en el «dominio de lo cívico». Aunque la «criminalización» de los movimientos sociales no se reprodujo en el gobierno de Lula, las esperanzas y expectativas de expandir la participación social en los procesos de toma de decisiones no se han materializado. Los programas federales para combatir la pobreza, como Hambre Cero y Bolsa Familia, han tenido éxito y se dice que a ellos se debe la reelección de Lula en 2006. No obstante, su carácter asistencialista perdura y su contribución a la reducción de la pobreza no ha implicado un aumento de la ciudadanía.

El Partido de los Trabajadores que, desde su fundación en 1980, ha servido de marco amplio para la organización de los movimientos sociales y la acción cívica, se ha ido retirando cada vez más de ese papel y, con la actual crisis, se ha desplazado hacia un marcado énfasis en el éxito electoral. En algunos casos, se ha convencido a los movimientos sociales conectados al partido, de que las victorias electorales deben ser un objetivo primordial de sus acciones políticas. Sin embargo, gracias a su diversidad interna, algunas secciones del partido tratan de rescatar sus orígenes y proponen su «refundación». En muchas de las ciudades gobernadas por el PT, los gobiernos locales siguen comprometidos con la participación de la sociedad y con asegurar espacios públicos para la organización y la agencia cívica. A pesar de su trayectoria más reciente, el Partido de los Trabajadores sigue siendo excepcional en comparación con la mayoría de los demás partidos, que histórica y profundamente se han caracterizado por establecer relaciones clientelistas con los sectores populares. Por lo tanto, es difícil para los movi-

mientos sociales desestimar el papel que el PT ha jugado en la movilización y organización popular durante más de 25 años.

Puesto que una parte importante del cambio dirigido por la acción cívica, tanto en Brasil como en otros países de América Latina, tiene como referencia central a la sociedad política (el Estado y los partidos políticos) es crucial preguntarse: ¿pueden el Estado o los partidos políticos ofrecer condiciones receptivas para el cambio dirigido por la acción cívica? ¿Pueden compartir preocupaciones «cívicas»? ¿En qué condiciones y bajo qué términos? ¿O inevitablemente se constituirán en fuentes de represión, dominación y subordinación? La situación brasileña contemporánea demuestra la complejidad de estas preguntas. De nuevo, la heterogeneidad y diversidad de la sociedad civil aplica también a la sociedad política, pues aunque los específicos roles estructurales dan forma a los proyectos políticos de los estados y los partidos políticos, en ocasiones de manera sustancial, en diferentes contextos es posible elegir distintas opciones políticas. Esas opciones políticas son aquellas que pueden responder, positiva o negativamente a las preguntas acerca del papel de la sociedad política con respecto a lo cívico.

Nuestras historias hacen evidentes la diversidad y divergencia en las concepciones que afectan directamente los significados atribuidos a la agencia cívica. Expresiones como «la petulancia de reclamar derechos», «participación representativa», «reducción de la responsabilidad pública del Estado», «ser responsable de ejecutar políticas públicas», ser «un brazo del Estado» o un «mostrador de servicios para los movimientos sociales», o «invertir a nivel popular», transmiten definiciones y convicciones diferentes. La eficiencia concebida como «resultados» o como «proceso», la ciudadanía concebida como «inserción en el mercado laboral» o «el fortalecimiento de los sujetos», «segundo o tercer sector, qué importa». Hay una abundancia de ejemplos sobre la presencia de distintos proyectos políticos en disputa, que implican representaciones diferentes y divergentes de «lo que la vida en sociedad debe ser». Por consiguiente, también señalan caminos diferentes y divergentes para lograr esos ideales, es decir, en esta disputa también hay distintos conceptos de cambio en juego. Reconocer esto último como una disputa política confronta cualquier visión fácil o simplista de lo que constituye lo cívico, ya sea como ubicaciones predeterminadas o como virtudes y atributos in-

herentes supuestos. En otras palabras, las formas de concebir la sociedad y la naturaleza de los procesos de cambio, son lo que definen los significados de agencia cívica.

Las implicaciones de tal conclusión parecen claras: se tiene que escoger entre opciones políticas cuando se considera la agencia cívica y se toman decisiones sobre dónde depositar nuestras esperanzas y energías. La seudo unanimidad producto de la confluencia perversa y la oscuridad que esta crea, hace necesario en primer lugar, un análisis riguroso de lo que se esconde detrás del uso divergente y a menudo antagónico de lo «cívico» y sus conceptos correlacionados. Esto debería constituir la base para este tipo de decisiones políticas. ¿Contribuirán estas decisiones a reforzar la implantación de la lógica de mercado como principio organizador de la vida social? ¿Apuntarán hacia la constitución de los ciudadanos como sujetos capaces de determinar el destino de su vida colectiva, compartiendo el poder de decisión sobre el curso de la sociedad? ¿Sostendrán el concepto de un Estado que ya no es responsable de garantizar los derechos de todos los ciudadanos? ¿Reforzarán la correlacionada concepción de una participación de la sociedad civil dirigida hacia la apropiación de esas responsabilidades públicas? ¿Promoverán la constitución del civismo como la ascensión a la esfera pública de todos aquellos que están excluidos de ella? Estas son solo algunas de las muchas opciones planteadas por las posibilidades de lo que hoy, en muchas partes del mundo, se denomina la agencia cívica. En la disputa entre estas diversas opciones lo que está en juego es precisamente, qué tipo de mundo tenemos por delante.

## Referencias

- ALMEIDA, C. (2006), «El marco discursivo de la ‘participación solidaria y la nueva agenda de formulación y implementación de las acciones sociales en Brasil», *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Dagnino, E.; Olvera, A. y Panfichi, A., Fondo de Cultura Económica, México.
- ÁLVAREZ, S. (1999) «Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO ‘Boom’», *International Feminist Journal of Politics*, Routledge, vol. 1, n.º 2.

- ÁLVAREZ, S.; DAGNINO, E. y ESCOBAR, A., (1998), *Cultures of politics. Politics of cultures: Re-visioning Latin American social movements*, Boulder, Westview Press.
- BRESSER - PEREIRA, L. C. (1996), «Da administração pública burocrática à gerencial». *Revista do Serviço Público*, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), vol. 47, n.º 1, Brasilia.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A. y PANFICHI, A. (2006), «'We all have rights but...' Contesting conceptions of citizenship in Brazil», en *Inclusive Citizenship. Meanings and expressions of citizenship*, Naila Kabeer (ed.), Zed Books, Londres.
- (2006), «Meanings of Citizenship in Latin América», *IDS Working Papers*, 258. Brighton, University of Sussex.
  - (2006), «Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?», en *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización*, Daniel Mato e Illia Garcia (orgs.) Fondo de Cultura Económica, México.
  - (2006), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, S.Paulo.
  - (2006), «Culture, Citizenship, and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left», *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*, Fondo de Cultura Económica, México.
- DAGNINO, E.; CHAVES TEIXEIRA, A.; ROMANELLI DA SILVA, D., e FERLIM, U. (1998), «Cultura Democrática e Cidadania», *Opinião Pública*, vol.5, n.º 1, noviembre, Fondo de Cultura Económica, México.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A. y PANFICHI, A. (2006), «Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania» en Dagnino, Evelina (ed.), *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*, São Paulo.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A (1994), «On Becoming a Citizen: The Story of D. Marlene», en International Yearbook of Oral History and Life Stories, Rina Benmayor e Andor Skotnes, Oxford University Press, Oxford.
- DURHAM, E. (1984), «Movimentos sociais - A construção da cidadania». Novos Estudos, CEBRAP, n.º 1, octubre.
- EDWARDS, M. (2004), *Civil Society*, Polity Press, Cambridge.
- FOWERAKER, J. (1995), *Theorizing Social Movements*, Pluto Press, Londres.

- FOWLER, A. (2007), «Civic Driven Change and International Development: Exploring a complexity perspective». *Contextuals*, n.º 7, Utrecht.
- GIBBS, C.; KUBY, T.; FUMO C. (1999), *Non governmental organizations in World Bank-supported projects*, World Bank Publications.
- GUERRA, C. (1997), *Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*, Universidad Autónoma de México, Cuernavaca.
- OLIVEIRA, F. (1999), «Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal», en Oliveira, F. y Paoli, M. (ed.), *Os Sentidos da Democracia. Políticas do Disenso e Hegemonia Global*, Vozes/NEDIC/FAPESP, São Paulo.
- SANTOS, B. (1999), «Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo», en Oliveira e Paoli (orgs.), *Os sentidos da democracia*, Vozes/FAPESP, São Paulo.
- (1994), «Sociedade civil, direitos e espaços públicos», en Polis, n.º 14, Instituto Polis, São Paulo.
- TELLES, V.S. (2001), *Pobreza e Cidadania*, Editora 34, São Paulo.
- TEIXEIRA, A. C. (2003), *Identidades em Construção: As Organizações Não Governamentais no Processo Brasileiro de Democratização*, Annablume/Fapesp. São Paulo.

## Entrevistas

- Entrevista 1: NOVA - PESQUISA E ASSESSORIA EM EDUCAÇÃO; Rio de Janeiro.
- Entrevista 2: CAMP - Centro de Assessoria Multiprofissional; Porto Alegre.
- Entrevista 3: FASE - FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL; Rio de Janeiro, (with regional offices).
- Entrevista 4: ANSUR - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO SOLO UR-BANO; São Paulo.
- Entrevista 5: IBASE - INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS; Rio de Janeiro.
- Entrevista 6: Geledés - INSTITUTO DA MULHER NEGRA; São Paulo.

- Entrevista 7: CPV - CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E PESQUISA VERGUEIRO; São Paulo.
- Entrevista 8: *SOF* - SEMPREVIVA - ORGANIZAÇÃO FEMINISTA; São Paulo.
- Entrevista 9: *COLETIVO FEMINISTA SEXUALIDADE E SAÚDE*; São Paulo.
- Entrevista 10: FUNDAÇÃO FEAC - FEDERAÇÃO DAS ENTIDADES ASSISTENCIAIS DE CAMPINAS; Campinas, SP.
- Entrevista 11: ESPAÇO - FORMAÇÃO, ASSESSORIA E DOCUMENTAÇÃO; São Paulo.
- Entrevista 12: GIFE - GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS.
- Entrevista 13: Instituto C&A DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL.
- Entrevista 14: Centro Santo Dias; São Paulo.

### III. EL CAMBIO DIRIGIDO POR LA ACCIÓN CÍVICA ESPIRITUALIDAD, RELIGIÓN Y FE

Philomena Njeri Mwaura

#### Introducción

Este artículo postula que la religión y la fe son cruciales para el proceso de desarrollo, porque al hacer parte de la cosmovisión de las personas, son centrales a la hora de entender la realidad y construir un cambio positivo. En África poscolonial, la integración de la cultura en la construcción nacional y en los procesos de desarrollo ha sido parte de movimientos ideológicos y políticos. Kwame Nkuruma de Ghana y Jomo Kenyatta de Kenia, por ejemplo, usaron simbolismos políticos provenientes de las esferas de liderazgo tradicional para formar las nuevas naciones. Subyacente a este préstamo, estaba la convicción de la importancia de los valores políticos tradicionales en la construcción nacional. Hoy, seguimos confrontados por la misma pregunta sobre si la religión, la fe y los valores culturales pueden ser aportes u obstáculos para el desarrollo.

Se ha reiterado en el discurso del desarrollo que no puede haber un cambio transformativo en el mundo en desarrollo, a menos que las mismas personas tomen la iniciativa desde la perspectiva de sus propias creencias, valores y sabiduría. En este punto, el énfasis está puesto en una ética de las personas como fuerza motriz de cualquier forma de crecimiento. En África, al igual que en otros lugares, se ha percibido que las religiones como el cristianismo, el islamismo y la religión africana encarnan recursos sociales y espirituales que son fundamentales para las configuraciones cívicas y los fines del desarrollo.

La iglesia cristiana, por ejemplo, ha formado parte de la sociedad civil y ha sido participante activa en la defensa de sus feligreses y ciudadanos contra los extremismos estatales, abogando por los derechos humanos y promoviendo la toma de conciencia política. De esta forma, ha alzado una voz que es capaz de ser un motor de crecimiento y de cambio. Sin embargo, la iglesia cristiana y las demás religiones se diferencian, y tienden a hacer evidente su naturaleza diferente en los terrenos donde se ponen en cuestionamiento los conflictos políticos y sociales centrales. De ahí que, algunas iglesias cristianas, aunque parezca paradójico, también hayan desempeñado el papel de opositoras a la reforma política, al apoyar abiertamente los régimen opresivos o al permanecer en silencio. Esto evidencia la ambigüedad del papel político que el cristianismo ha desempeñado en África, con relación a las recientes posturas políticas. Por otro lado, la cosmovisión africana también encarna en sí misma ciertas prácticas y creencias que son antagónicas al desarrollo transformativo, las cuales han identificado como una restricción cultural que limita el desarrollo de una eficiente lucha nacional. Dichas restricciones son la creencia en la brujería, la hechicería y el miedo a los espíritus ancestrales.

Este ensayo se basa en la premisa que las creencias religiosas y los valores que hacen parte del cristianismo y de las religiones africanas nativas, determinan configuraciones cívicas dentro y entre las sociedades. Por tanto, se explorarán estos valores, creencias y prácticas fundamentales que, a través del tiempo, han dado forma a las identidades de las poblaciones africanas, y las formas en que se pueden aprovechar para promover la toma de conciencia social, política y económica, y consecuentemente, generar un cambio impulsado por la gente.

De ahí que en el ensayo se busquen respuestas a las siguientes preguntas: ¿Son las iglesias suficientemente conscientes para educar a su comunidad sobre la forma de participar en el espacio público? ¿Los enfoques de la sociedad civil (incluidas las iglesias) sobre los temas públicos operan dentro de la cosmovisión de la gente? ¿Cuál es esta cosmovisión y qué la conforma? ¿Qué valores, creencias y prácticas hacen parte de la cosmovisión y cómo pueden contribuir al desarrollo y los procesos políticos en África? ¿Cómo se conceptualiza y utiliza el poder en esta cosmovisión? Para adentrarse

en estos temas y mostrar los procesos que son significativos para que la agencia cívica mejore la justicia social y la estabilidad, es necesario aclarar términos e ideas como cosmovisión, agencia cívica, sociedad civil, así como la forma en que se definen y los elementos que constituyen el cambio social.

Otro tema que me preocupa es la capacidad que tiene la sociedad civil de promover la agencia cívica entre aquellos en cuyo nombre aduce hablar. Afirmo que existe una fuerte desconexión entre la formulación de reclamos de la sociedad civil y sus logros y eficacia, incluso cuando se cuenta con la participación de las iglesias. Entonces cabe preguntarse, ¿quién proporciona el espacio donde se realiza la organización y la concientización, y qué se debe hacer para evitar la condescendencia y el paternalismo? En este ensayo, se tomarán ejemplos del contexto keniano, especialmente de la lucha de las iglesias por un espacio democrático durante los últimos veinte años. Puesto que mi formación se deriva de un discurso en el marco de la religión y la teología, ese será mi punto de partida.

### Cosmovisión, religión y fe

Al evaluar el papel de la religión en el desarrollo es importante hacer una distinción entre el sistema y el contenido de la religión y la espiritualidad. El sistema se refiere a las instituciones religiosas y a la representación oficial, así como a los grupos y movimientos religiosos. La religión es vivida por una comunidad de creyentes a través de rituales, símbolos y prácticas, que generalmente son formas de comunicación con lo divino, así como a través de prácticas más contemplativas que realzan nuestra conciencia de la presencia de Dios. Por otro lado, el contenido de la religión hace referencia a su dimensión espiritual o de la fe, que se relaciona con el comportamiento social e individual. Entonces el contenido permite que los creyentes organicen sus vidas cotidianas y el mundo, así como también conecta a las personas a través de rituales y enseñanzas sobre lo que es considerado inviolable y sacro. Mediante la fe, los creyentes se someten al control y la guía de la verdad revelada.

Por su parte, la espiritualidad implica una energía dinámica portadora de vida que puede surgir tanto colectivamente como individualmente, en conexión con la búsqueda personal del pro-

pósito verdadero, el significado o la realidad de la vida. También se refiere a una vivencia existencial que se describe como una «transformación personal». La vivencia espiritual es intuitiva, no es racional. La espiritualidad es el núcleo de un marco religioso, sin el cual este se reduce a formalismos. La espiritualidad es un impulsor importante del cambio, ya que pone de relieve y orienta las intervenciones e iniciativas de desarrollo, que las organizaciones basadas en la fe han implementado en las áreas de educación, salud, agricultura, derechos humanos y justicia social. La religión ha desempeñado un papel trascendental en la transformación social de las sociedades africanas, por ejemplo las iniciativas interreligiosas y ecuménicas, han convertido situaciones de conflicto en contextos de diálogo y comprensión. En un mundo caracterizado por la pobreza, la opresión y el anonimato, las personas se sienten atraídas por el sentido de comunidad que ofrece la religión, así como por el consuelo y la esperanza brindados por la fe. Asimismo, para evitar ser destructivo, el desarrollo económico y político requiere de una visión más clara sobre el propósito de la existencia humana, que la fe puede proveer.

¿Qué constituye a la cosmovisión y cómo se relaciona con la religión? Según Kraft, «la cosmovisión es la sistematización central de las concepciones sobre la realidad aceptadas (en gran medida inconscientemente) por los miembros de una sociedad y de la que se deriva su sistema de valores».<sup>1</sup> La cosmovisión se encuentra en el corazón de una cultura, tocando, interactuando e influyendo en todos sus aspectos. La cosmovisión se transmite a través de la socialización y los miembros de la sociedad están atados a interpretar el mundo en función del sistema conceptual de esa cultura. Si, por ejemplo, la concepción de una persona es que las enfermedades emanan de las actividades de espíritus malévolos personales, esa persona normalmente aprenderá a percibir que cualquier enfermedad que experimente tendrá esta causa.

¿Cómo se desarrollan las cosmovisiones? Se supone que se originan en convenios a través del tiempo que se establecen entre los miembros de un grupo, acerca de las percepciones de la realidad y

---

1. Charles H. Kraft, 1979, p. 53.

las maneras para referirse y reaccionar frente ella. Esto implica que la cosmovisión sí cambia a raíz de las dinámicas internas y externas de la sociedad y, por lo tanto, sería innecesario insistir con relación a las actividades de desarrollo en aferrarse a tradiciones, especialmente aquellas que perpetúan la exclusión por motivos de raza, clase o género. Pero ¿existe un núcleo de cultura que es relativamente invariable y en el que se basan las identidades de las comunidades? Pasaremos a esto más adelante, primero, examinaremos las funciones de una cosmovisión.

La cosmovisión de un pueblo es su modelo básico de la realidad y cumple varias funciones, que incluyen la explicación de cómo y por qué las cosas son como son y las razones de su permanencia o su cambio. Para las personas, la cosmovisión encarna explícita o implícitamente los supuestos básicos concernientes a la esencia sobre la cual basan sus vidas. También sirve de herramienta de evaluación para juzgar y validar la experiencia. «Las instituciones, los valores y las metas básicas de una sociedad son evaluadas etno-céntricamente como las mejores y por lo tanto, son validadas por la cosmovisión de la cultura como una subcultura».<sup>2</sup> De ahí que todo comportamiento importante y valorado, ya sea de un grupo dominante o de otros grupos, se considere económico, político, social, científico, etc., se juzgue en función de los supuestos, creencias, valores, significados y sanciones de la cosmovisión propia de la cultura. Una cosmovisión también puede brindar en momentos de crisis un refuerzo psicológico para una comunidad, el cual generalmente adopta la forma de ritual o ceremonia, donde participa un gran número de personas.

Una cosmovisión da seguridad y apoyo al comportamiento del grupo en un mundo que parece ser infranqueable. La cosmovisión también tiene una función integradora, sistematiza y ordena en un diseño global las percepciones que las personas tienen sobre la realidad. También filtra y excluye la mayoría de las visiones de la realidad que no se adaptan a las creencias sobre cómo debe ser la realidad.

Cabe señalar que la cosmovisión de un grupo no determina completamente la percepción de todos sus miembros y en todo

---

2. Ibíd., 54.

momento. Las personas ocasionalmente cambian sus percepciones de la realidad, con lo cual se desvían de la perspectiva condicionada. Cambian en uno o más modos conceptuales y reinterpretan sus percepciones, lo que lleva a una modificación de la estructuración conceptual del grupo. Estas transformaciones ocurren lentamente o pueden ser inducidas por rápidos cambios sociales. Cuando los cambios son destructivos, las cosmovisiones tienen inherentemente dentro de sí la capacidad de adaptarse. Mediante el ajuste de su cosmovisión, las personas idean maneras de resolver el conflicto y reducir la disonancia cultural. Esta cualidad flexible, pero fuerte, de las cosmovisiones permite que las personas concilien diferencias aparentemente irreconciliables entre las formas antiguas y nuevas de entender las cosas. La sociedad encuentra que es más fácil conciliar valores que reorganizarse a sí misma. Este punto es importante para cualquier iniciativa de generación de cambio transformativo y para el papel de los ciudadanos en este proceso. Los seres humanos no son cautivos de la cultura, pues aunque son producto de ella, tienen libre voluntad y razón, elementos que son cruciales para la interpretación que hacen de su realidad. Ahora vale preguntarse ¿qué lugar ocupa la religión en una cosmovisión?

La religión sustenta la cosmovisión de una sociedad. Se dice que la religión posee la llave para la formulación de la cosmovisión de una sociedad, ya que regula la forma en que las personas perciben la sociedad y los roles específicos que desarrollan dentro de ella. Asimismo, tiene la capacidad de establecer normas y valores particulares, que controlan la vida privada y pública. Estas normas se imponen sobre las personas como requisitos de un orden social superior. La religión, especialmente en África, es una de las fuerzas poderosas, profundamente arraigadas e influyentes en la sociedad humana. Como componente prominente de la estructura social, da forma a las relaciones, las respuestas y las reacciones que tienen las personas, de esta manera influye tanto en los individuos como en las familias, las comunidades y la sociedad en general. No obstante, otros factores, tales como los mercados y las experiencias, los empleos y la situación económica de las personas también influyen en las cosmovisiones.

La religión brinda símbolos emocionales poderosos de identidad grupal que unen a las personas incluso en medio de una gran

oposición. La religión tiene el potencial de liberar, empoderar y restaurar la dignidad de las personas. Proporciona un tipo especial de ancla moral que la sociedad anhela. Da sentido a la vida y ofrece a las personas esperanza, fe y valentía para superar los obstáculos de la vida. En el núcleo mismo de la religión radica la capacidad de movilizar a la sociedad y a los individuos para la acción positiva. Sé que definir la religión es problemático, ya que incorpora una amplia gama de perspectivas pero, como demuestran Ellis y Ter Haar (2007), lo más apropiado es proceder desde epistemologías locales, lo que significa entender la forma en que las personas mismas ven su mundo y explican su realidad.

En Kenia y otros lugares de África, las instituciones y los líderes religiosos han contribuido positivamente al fomento del cambio democrático, de los derechos humanos e incluso de un tipo de democracia cristiana basada en la esencia del Evangelio.<sup>3</sup> Ogbu Kalu, en un agudo artículo sobre la fe y la política en África, observa que:

La religión está entrelazada en la fibra de la política y ofrece el parámetro persuasivo de la legitimidad o el amor al gobernante por los gobernados; la motivación para ejercer el poder; la razón para ser obedecido; el determinante de las normas morales y el estilo de poder, así como el motor que mueve el gobierno.<sup>4</sup>

Ellis y Ter Haar también sostienen que la mayoría de los africanos «entienden e interpretan el mundo a través del prisma de la religión. La religión [...] es un modo de entender la realidad».<sup>5</sup> En contextos no occidentales, África entre ellos, el vínculo entre cultura, cosmovisión y ecología ha protegido la centralidad de la religión. Estas fuerzas siempre han influido en la religión y a su vez, esta ha influido en ellas, tal como observa Kalu, la cosmovisión en las comunidades africanas es carismática, ya que los dioses operan en el cielo, la tierra, el mar y el mundo ancestral. Así se destruyen

---

3. Herve Maupeu , 2005.

4. Ogbu U. Kalu, 2003,1.

5. Stephen Ellis y Gerrie Ter Haar, 2007, p. 387.

las barreras entre lo sagrado y lo profano, se sacralizan la realidad<sup>6</sup> y se da valor religioso a las actividades cotidianas.<sup>7</sup>

Las epistemologías africanas tienen dos conceptos básicos que es crucial entender para llevar a cabo intervenciones eficaces en el desarrollo y en la política, se trata de la interconexión de la realidad material y la realidad no material. Ambas realidades son vistas como dos lados de la misma moneda. Por lo tanto, incluso hablar de religión/fe y desarrollo o política de manera separada sería absurdo. Bujo (1998) observa acertadamente que el africano todavía vive en una red de relaciones que están en interacción continua, ya que:

[...] según la creencia del pueblo africano, no solo es que los seres humanos influyen unos en los otros, sino que todas las fuerzas poseen una interdependencia causal y ontológica [...] todas las cosas pueden encontrar su origen en el ser supremo, que creó todo.<sup>8</sup>

Por lo tanto, la cosmovisión cartesiana planteada por el proyecto de modernización, entra en conflicto con la cosmovisión africana.

El otro concepto, que se ha identificado como el *idioma de los espíritus*, se refiere a la creencia de que el mundo es el ámbito donde los espíritus operan para influir en la vida de las comunidades y de las personas. El fomento del bienestar de las personas y las comunidades se basa en el mantenimiento de un equilibrio ontológico entre todos los reinos del ser. Estas creencias existen en otros lugares, pero el punto crucial es que se usa el *lenguaje* de los espíritus para representar sucesos del mundo secular, como el deterioro económico y las consecuencias asociadas, tales como la pobreza y el desgobierno o la pérdida de legitimidad. Este lenguaje persiste en la retórica de las iglesias Pentecostal y Carismática, donde más que una ruptura se exhibe una continuación de esta cosmovisión. Por tanto, sostengo que es importante incorporar esta epistemología

6. Paul Gifford, 1997.

7. Kalu, Op. cit. p. 2

8. Benezet Bujo, 1998, p. 16

en la elaboración de cualquier teoría social o política que aborde los temas de desarrollo, en la búsqueda de modelos explicativos o intervencionistas.

En África se ha observado que la esfera política se sacraliza y la política es un asunto religioso, precisamente porque es un ejercicio moral, en el que los valores subyacentes determinan la forma en que se gobierna o en que se ejerce el poder en la tarea de gobernar. La autoridad es poder legitimado o delegado. Cada gobernante está situado en una entidad subsidiaria, de modo que las preguntas respecto al poder siempre son: ¿quién ejerce el poder, para quién y con qué fin? En estas perspectivas, está implícita la dimensión moral del poder, que se hace valer de diversas maneras. No obstante, siempre queda el asunto de la fuente de autoridad y obligación.

### **La conceptualización de la sociedad civil**

El concepto de sociedad civil y su papel en el fomento de la agencia cívica y el empoderamiento ha generado mucho interés, como aspecto significativo de la democratización en África. Algunos estudiosos consideran que la sociedad civil tiene el potencial de transformar la política africana hacia una mayor democracia, sin embargo, otros dudan en otorgarle tal capacidad, debido a su carácter fragmentario y a su uso para servir intereses particulares dentro y fuera del Estado. Para los fines de este ensayo, consideraremos que la sociedad civil implica «la vida organizada y civil que es voluntaria, se perpetúa por sí misma y, aunque se rige por el orden jurídico, se encuentra más allá del control estatal».<sup>9</sup> La sociedad civil es una gama de posibilidades contradictorias, atestada de conflictos entre clases, etnias, razas, géneros y otros intereses.

Dicho análisis requiere tomar en consideración preguntas como, ¿cuál es el significado de democracia desde el punto de vista de las distintas clases y grupos? ¿Qué intereses específicos se están organizando detrás del reclamo general por la democracia? En general, en África la sociedad civil cumple el papel de organizar políticamente, educar y movilizar a las masas. Se parte del supuesto que

---

9. S.W. Nansong'o, 2005, pp. 65-69.

mientras más miembros de la sociedad se organicen en grupos para promover sus intereses particulares, menos probable será que el Estado funcione de manera autónoma y sin rendir cuentas. Esto, como señala Nyang'oro (2000), coloca a la sociedad civil como baluarte contra el poder estatal incontrolado.<sup>10</sup> La sociedad civil es, por tanto, un concepto de gran alcance que abarca una variedad de formas sociales, incluidos los movimientos sociales, las ONG, las organizaciones basadas en la fe y las instituciones religiosas, los sindicatos, las asociaciones profesionales, las organizaciones estudiantiles y otras organizaciones civiles. La sociedad civil proporciona la estructura conceptual para comprender las luchas sociales entre el Estado y la sociedad.

¿Qué constituye lo cívico, la agencia cívica, el poder cívico, la comunidad cívica y la cultura cívica? Para mí, estos conceptos subrayan las ideas y los espacios en los que los ciudadanos (seres humanos, miembros de una comunidad) participan en los asuntos públicos, no como receptores pasivos de las metas organizativas y los programas del Estado, sino como colaboradores activos. Las interacciones están marcadas por reglas de compromiso público como la confianza, la reciprocidad, la acción colectiva y el reconocimiento que las personas tienen en sus contextos culturales, así como los recursos y el poder para cambiar sus circunstancias. Encuentro que la definición que hace Boyte sobre la «agencia cívica» es muy integral y capta acertadamente mi propia percepción del concepto, pues está asociada a la capacidad que tienen las personas comunes y corrientes de cambiar sus condiciones de vida, a través de la creación de herramientas que desarrollan dicha capacidad. Fundamental para entender esta forma de agencia cívica es la noción de que las personas tienen una idea de lo que constituye una buena vida, y que su cultura y espiritualidad les dan un sentido de su propio valor y dignidad. Saber quiénes son les da la confianza para organizarse, para asumir papeles de liderazgo, para concebir iniciativas nuevas y para retar las estructuras de poder opresivas.

Para actualizar este concepto es fundamental la idea de voluntad cívica, donde se articulan la opinión pública y la voluntad po-

---

10. J.E. Nyang'oro, 2000, p. 98.

lítica. Comúnmente se argumenta que cuando la opinión pública reclama un cambio significativo, la clase dirigente no tiene la voluntad política para abordar o efectuar dichos cambios. No obstante, la voluntad cívica puede establecer una base social para el cambio, difícilmente de ignorar por las fuerzas políticas. La iniciativa para crear una voluntad cívica puede provenir de líderes elegidos, la sociedad civil o ciudadanos comunes. La voluntad cívica puede crear y sustentar los cambios necesarios y contrarrestar el atascamiento político y la inercia burocrática.<sup>11</sup> En un intento para contestar la pregunta fundamental de esta iniciativa sobre «¿cuáles elementos directrices, tanto pasados como presentes, determinan de manera conjunta las configuraciones cívicas dentro y entre las sociedades alrededor del mundo?», yo diría que son las luchas de liberación para la justicia económica, social y política alrededor del mundo las que terminan teniendo un impacto en otras regiones debido a la globalización. En África el transnacionalismo encarnado especialmente en el Cristianismo Pentecostal o Carismático es uno de estos impulsores, ya que su teología ha reconfigurado el ámbito religioso y, asimismo, ha dado forma a las reacciones frente al impacto de la globalización económica. Antes de explorar cómo las iglesias han sido impulsoras del cambio en Kenia, examinemos algunos de los valores al interior de la religión en África que son fundamentales para la formación de identidad y el desarrollo.

### **La religión y el cambio social**

El cambio social como concepto es difícil de definir, en tanto no existe un acuerdo sobre el estándar, la extensión y el grado del cambio. El consenso general es que la sociedad siempre está cambiando. Este argumento se basa en el dinamismo social, que significa que la sociedad cambia constantemente, aún sin la influencia de factores externos. Para los fines de este ensayo, el cambio básicamente se refiere a cualquier alteración en los acuerdos sociales de un grupo o una sociedad. De particular interés para los sociólogos y expertos del desarrollo es el cambio producido en los acuerdos

---

11. Véase David, D. Chrislip y Carl E. Larson, 1994.

estructurales básicos, por ejemplo, una nueva base para la estratificación social o un cambio en el modo de toma de decisiones de un grupo. Una gran complejidad de factores pueden impulsar el cambio, por ejemplo, el desarrollo de tecnología moderna, el crecimiento de la población, la innovación cultural, los cambios en el medio ambiente y la acción humana, tanto individual como colectiva.

Así como la religión es un factor que influye en la acción individual y colectiva a través de los movimientos socio-religiosos y las acciones de personalidades carismáticas-proféticas, es también un impulsor del cambio. ¿Cómo influye la religión en el cambio? Bueno, tanto positiva como negativamente. Por un lado, la religión puede contribuir al mantenimiento del *status quo* al invocar lo sagrado, debido al respeto de los creyentes por la tradición y la continuidad, lo cual inhibe el cambio social. Pero por otro lado, ciertos aspectos de la religión cuestionan el *status quo* y alientan el cambio. En circunstancias particulares, la religión puede ser una fuerza profundamente revolucionaria que sostiene una visión de cómo podrían o cómo deberían ser las cosas. Históricamente, la religión ha sido una de las motivaciones más importantes del cambio, debido a su particular eficacia para articular las creencias de las personas con sus acciones, así como sus ideas con sus vidas sociales. McGuire<sup>12</sup> ha identificado tres aspectos promotores del cambio en la religión, las ideas religiosas, el liderazgo religioso y los grupos religiosos.

Las ideas y los significados religiosos influyen indirectamente en la sociedad a través de las personas cuyos intereses radican en seguir estas ideas, pero también cuando estas son aplicadas a la acción social, por medio de la formulación de contenidos sobre lo que un grupo de personas quiere hacer y percibe como de su interés. Las luchas de liberación en África recibieron ímpetus importantes de las ideas religiosas. Estas ideas explicaban los males del colonialismo o de los estados poscoloniales y motivaron a la gente a actuar y cambiar sus circunstancias políticas y sociales. Otro aspecto que contribuye al cambio social es la capacidad de los significados religiosos de servir de símbolos para el cambio. Los símbo-

---

12. Meredith McGuire, 221.

los religiosos frecuentemente presentan una imagen del cambio futuro, creando una visión de lo que podría ser y sugiriendo a los creyentes su papel en la realización del cambio. El simbolismo orientado hacia el cambio y dirigido a la esfera social se ve ilustrado en ideas como «la ciudad celestial», «el nuevo Jerusalén», etc. Este deseo de cambio generalmente es articulado por un líder efectivo, carismático/profético que puede expresar el cambio deseado, motivar a sus seguidores a actuar y dirigir sus acciones hacia movimientos de cambio más grandes. Históricamente, la religión ha sido un recurso importante para estos líderes, porque las atribuciones religiosas constituyen un poderoso fundamento de autoridad. El profeta es un prototipo de cambio porque él o ella, aduciendo su autoridad religiosa, cuestiona el *statu quo* y confrontan los poderes y la forma establecida de hacer las cosas.

El grupo religioso, sea grande o pequeño, también es una fuerza potencial para el cambio. Este potencial existe, especialmente en una comunidad religiosa, porque la religión es una fuente de poder. La religión no es solo una experiencia de poder, sino que también empodera a sus seguidores. Los seguidores de una persona carismática pueden sentirse empoderados en su relación con él o ella, y entre ellos, lo que les da el valor para aplicar el nuevo orden propuesto a su propio mundo social. De ahí que este tipo de poder esté en capacidad de brindar un gran dinamismo a la sociedad. El sentimiento religioso también tiene la capacidad de unir a segmentos disímiles de la sociedad y superar barreras de etnia, raza, clase, género, familia, nacionalidad, etc. En África, por ejemplo, la religión en muchas instancias ha proporcionado una plataforma conjunta para campañas a favor de reformas. Los grupos religiosos a veces son los únicos capaces de franquear diversas barreras y unir a las personas para una acción común.

Los grupos religiosos, como parte de la sociedad civil, han suministrado el espacio y la capacitación para la acción política. El hecho de que la religión en las sociedades nativas no se diferencie de otros elementos de la sociedad, penetrando de esta manera todas las reglas y acontecimientos del grupo, ha contribuido a consolidar su papel como catalizador del cambio. Mientras más articulaciones existan entre la religión y otras esferas institucionales, más probable será que los movimientos religiosos orientados hacia el

cambio sean a su vez expresiones de insatisfacción con estas esferas. Incluso en sociedades altamente diferenciadas a menudo existen articulaciones entre las esferas institucionales. Particularmente en el África de la década de 1990, los grupos religiosos fueron los vehículos más eficaces para el cambio, porque estaban mejor posicionados para movilizar la acción que se orientaba hacia este. En algunas situaciones, las organizaciones y líderes religiosos se convirtieron prácticamente en las únicas voces de cambio disponibles, debido a la cooptación o la represión de otras vías, tales como los partidos políticos, la prensa, las organizaciones laborales, las universidades, los movimientos estudiantiles, etcétera.

### **Recursos culturales y religiosos africanos para el desarrollo/cambio**

Algunos de los recursos que podrían ser útiles en la construcción del cambio dirigido por la acción cívica y que se derivan de la cosmovisión africana, giran en torno a los conceptos de humanidad (*ubuntu*, *utu*) e interconexión (*Urumwe* en Gikuyu), básicos en las cosmovisiones tanto africanas como bíblicas. *Ubuntu* es un término con raíz en *utu*, que se encuentra en los idiomas bantú de África oriental y central. El concepto abarca el ser humano, lo humanitario, lo relacional, el respeto a la dignidad de los seres humanos y otras criaturas, y una conciencia o conocimiento de la conexión entre la humanidad, la tierra y otras fuerzas vitales. Este concepto es una cosmovisión cultural y ética, que expresa la ontología de un pueblo y su identidad. Se expresa en el dicho «Soy porque tú eres y porque tú eres, soy». Este concepto no es básicamente antropocéntrico porque incluye, como se señaló anteriormente, una relación entre los seres humanos y el resto de la creación. Su poder inclusivo resuena y se ve afirmado en la visión bíblica de que Dios creó a la humanidad de manera relacional. Esto implica que:

El ser humano es relacional y cooperativo [...] la persona concreta es una red de interacciones, de relaciones operativas. Una persona es el resultado de una infraestructura histórica, cultural, genética, biológica, social y económica. Estas relaciones no son mecánicas; no permiten una individualización competitiva.

va que dañaría la dignidad del ser humano. La dignidad de los seres humanos emana de la red de relaciones, de estar en comunidad. [...] No se puede reducir a un ego personal único competitivo y libre.<sup>13</sup>

En este sentido, la humanidad de cada persona idealmente se articula a través de su relación con otros seres humanos, la tierra y sus criaturas, y por tanto, expresa respeto, empatía y compasión por los demás. Esta es una categoría ontológica y epistemológica fundamental en el pensamiento africano. Ser un ser humano (*muntu*) es un indicador de conocimiento y verdad en áreas concretas, como por ejemplo, la política, la religión y la ley.<sup>14</sup> También articula una cosmovisión de la humanidad como parte integral de los ecosistemas, lo cual conduce a una responsabilidad común de hacer la vida sustentable. El valor humano se basa en criterios sociales, culturales y espirituales. Los recursos naturales se compar-ten sobre la base del principio de equidad entre generaciones. *Ubuntu* también tiene otros atributos, que incluyen la solidaridad y la conciencia colectiva de los pueblos de África, la esencia de ser, el comunitarismo, así como el cuidado y protección de la tierra.

Hay una asombrosa congruencia entre estos valores y los de otras religiones, como el islamismo y el cristianismo. Esto es un indicador de la importancia de tener valores religiosos-culturales como cimiento de cualquier cambio significativo en la sociedad, ya que se nutre de los recursos y la voluntad de las personas. Pero ¿qué tienen que ver estos valores con el cambio dirigido por la acción cívica? Puesto que valores como el respeto por los seres humanos, los derechos humanos, la reciprocidad, el amor, la compasión, el perdón, la hospitalidad y la comunidad son preocupaciones comunes a todas las religiones pueden empoderar a las personas, porque cuando se interiorizan estos valores o principios sirven de pautas para su conciencia y los reta a crecer e iniciar el cambio, a ser protagonistas de su propia lucha. ¿Cómo se han exhibido estos valores en la búsqueda de la democracia en África y, particular-

---

13. <http://www.crvp.org> 20/4/2008.

14. Mogobe B. Ramose, 2001, <http://them.polylog.org/3/frm-en.htm>.

mente, en Kenia? ¿Cuáles son los obstáculos para utilizarlos? La respuesta a estas preguntas se abordará indirectamente a partir de la otra pregunta en la que se centra este ensayo: «¿Cómo la intraacción y la inter-acción con los demás a través de la agencia cívica afecta la adquisición, distribución y aplicación del poder, y a favor de quién lo hace?»

### **La lucha de Kenia por la democracia y el papel de las organizaciones religiosas**

El ámbito asociativo de Kenia es muy vibrante, con miles de organizaciones de la sociedad civil. La historia de la vida asociativa está ligada a la actividad voluntaria organizada en la Kenia precolonial, colonial y poscolonial. En las comunidades kenianas tradicionales, las estrategias para la reglamentación de los asuntos públicos dependían de las redes sociales horizontales, las cuales se basan en los derechos y obligaciones de parentesco generados por la estructura de la familia extendida. Dentro de estas redes, se garantizaba el acceso de los miembros a los medios de producción. Las personas se incorporaban a las asociaciones no solo porque nacían con ese derecho, sino también para promover sus propios intereses, para mejorar su posición en la sociedad y para hacer frente a entornos nuevos y desconocidos. Estas estructuras, porque estaban basadas en relaciones de parentesco eran bastante igualitarias y promovían la democracia social, aunque esto no implicaba que no hubiera grupos marginados dentro de las comunidades.

Sin embargo, el colonialismo alteró este orden social, puesto que su función se basaba en la subyugación y en una lógica despiadada de explotación. En este contexto, surgieron movimientos sociales, religiosos y políticos en defensa de los derechos humanos, la autodeterminación y la justicia económica. La naturaleza de las transacciones de estas y otras organizaciones dependía de la cantidad de recursos del grupo, de las habilidades y bienes en poder de otras fuerzas sociales o del Estado colonial. Las transacciones se llevaban a cabo principalmente a lo largo de un eje vertical que iba desde el nivel local hasta el Estado colonial. Las organizaciones religiosas y étnicas establecían vínculos fuertes con las comunidades locales, mientras que competían entre sí y con otros

tipos de grupos por el acceso a canales de comunicación con las autoridades coloniales. Aunque las formas de intercambio eran inherentemente desiguales, estas organizaciones cívicas ocupaban un mínimo espacio intermedio claramente definido en los intercambios sociales. Los métodos de intercambio implicaban un grado de subordinación e incorporación. En términos políticos se pueden distinguir dos tipos de enfoques durante la era colonial, el secular y el teocrático. Un ejemplo del enfoque secular fue el asumido por las iglesias misionales, que en Kenia después de la independencia estaban representadas por las iglesias tradicionales: católicas, protestantes y anglicanas. Por su parte, el enfoque teocrático es evidente entre los grupos neotradicionales, como por ejemplo, los Mau Mau, Dini Ya msambwa, Mungiki y los pentecostales. Esta división se encuentra en el núcleo de la imaginación política keniana. Maupeu (2002) sostiene que, desde la era colonial, «los grupos religiosos continúan encarnando o cristalizando la identidad de diversos grupos sociales... son vectores de la identidad ideológica».<sup>15</sup> Las iglesias misionales durante el período colonial mantenían una posición de separación entre la iglesia y el Estado, fueron incluso asimiladas al proyecto colonial debido a su participación en la educación, evangelización, atención de salud, bienestar y administración.

Durante la guerra de liberación anticolonial de la década de 1950, las iglesias participaron profundamente en la reacción colonial. Las iglesias misionales les daban una explicación cultural a las crisis mientras les restaban importancia a los factores políticos. En los albores de la independencia, las iglesias parecían estar del lado de los leales (la élite que se había beneficiado del proyecto colonial y que se atribuyó el liderazgo), pero siguieron abogando por una separación entre las dos esferas del poder. En general, eran sumisas y rara vez se pronunciaban en contra de la injusticia social y política, hasta la llegada de la era multipartidista en la década de 1990. Solamente en 1969, presionadas por sus seguidores, se opusieron a las ceremonias de juramentación de los Gikuyu, las cuales se llevaron a cabo después del asesinato de un político prominente, con el objeto de pre-

---

15. Maupeu, 2002, p. 34.

sionar el apoyo de los Gikuyu a la campaña presidencial de Kenyatta. A pesar de su aparente indiferencia, parece que las iglesias no lograron desembarazarse de su relación con los poderosos.

Los movimientos neotradicionales y las instituidas iglesias africanas no distinguían la acción política y los derechos políticos de otros aspectos de la vida y los consideraba una condición previa para la autodeterminación. Básicamente fueron los movimientos de base quienes rechazaron la hegemonía colonial y trataron de reconstruir instituciones alternativas o retornar al tradicionalismo. Debido a dinámicas y factores políticos, tanto internos como externos, los movimientos nacionalistas acumularon suficiente ímpetu y recursos políticos para lograr la independencia política.

Las iglesias desempeñaron un papel importante durante la «segunda liberación» de Kenia, que tuvo lugar a finales de la década de 1980 e inicios de 1990. Algunas formaciones religiosas, como los evangelistas y las instituidas iglesias africanas se mantuvieron estrechamente aliadas a la dictadura, pero la mayoría de las iglesias tradicionales (las antiguas iglesias misionales), se pronunciaron abiertamente en contra del régimen de Moi. La construcción hegemónica del Estado realizada por el presidente Moi para asegurar el control absoluto, fue lo que impulsó a las iglesias a tomar parte en la escena política. De manera resumida, el presidente reactivó el sistema unipartidario que su predecesor (Kenyatta) había instituido y consolidado, absorbiendo todos los componentes de la sociedad, incluidos los sectores de la sociedad civil, quienes representaban una amenaza a su poder. Solo las iglesias escaparon a esta manipulación, porque él quería que ellas lo apoyaran activamente. Anteriormente, las iglesias pro-pugnaban una ideología cristiana que se suponía debía estar por encima de identidades étnicas y locales. El gobierno extendió su apoyo a las iglesias, sin embargo, este se terminó a partir de la injusticia que se cometió en las postulaciones para las elecciones generales de 1988.<sup>16</sup> Esta situación que fue el clímax del autoritarismo de Moi, fue recha-

---

16. Se trató del infame «sistema de votación por turnos», diseñado como un proceso para postular a candidatos para el parlamento. Estaba plagado de irregularidades y dio lugar a que candidatos auténticos y elegidos por voto popular perdieran ante personas recién llegadas y desconocidos.

zada de manera individual por los clérigos, especialmente de las iglesias anglicanas y presbiterianas. A ellos se unieron posteriormente las iglesias, los abogados y las ONG defensoras de la democracia y la gobernabilidad, que se formaron en reacción a esta situación. Se revivió así, el reclamo por el multipartidismo y la reforma constitucional.

Las iglesias fueron consideradas una alternativa a los partidos de oposición y cumplieron la función de movilizar a sus miembros mediante la educación, el activismo y campañas de apoyo. Sin embargo, cuando la democracia multipartidaria fue permitida en 1991 y se celebraron elecciones en 1992, los políticos pronto tomaron las riendas y se separaron de las asociaciones religiosas y jurídicas. Entre 1993 y 2002, las iglesias tradicionales estuvieron nuevamente a la vanguardia de la agitación a favor de la reforma constitucional y desempeñaron el papel de intermediarias entre el gobierno y los ciudadanos. La destitución de Moi y su régimen KANU fue vista como una victoria para la sociedad civil y subrayó el poder de la agencia cívica. No obstante, esta victoria dejó a la sociedad fragmentada, especialmente cuando parte de ella fue asimilada por el nuevo gobierno. Este gobierno también instituyó cambios y políticas destinadas a una mayor intervención estatal en el bienestar social (educación primaria, atención médica gratuita y rehabilitación de niños de la calle), lo cual penetró en el espacio anteriormente dominado por las iglesias y les restó visibilidad. La clase política seguía considerando a las iglesias como agentes para legitimar sus programas normativos para la nación. Kenia se representa a sí misma como una nación cristiana en la que un 85% de la población y sus dirigentes son cuidadosos al mostrar sus disposiciones cristianas.

Esto alimentó la percepción en la mente de la gente de que el régimen del presidente Kibaki (2002-2007) recibió el favor y el apoyo de la iglesia. Desde entonces, las iglesias se hicieron oír menos o guardaron silencio respecto al abuso del poder y al fracaso en la elaboración de una constitución nacional concertada entre los miembros del gobierno y sus seguidores. Esta situación culminó en una agria relación al interior del gobierno y entre este y la oposición, que eventualmente condujo a la derrota del anteproyecto de constitución en el referéndum que se llevó a cabo en noviembre

de 2005 y a unas disputadas elecciones nacionales en diciembre de 2007, que estuvieron seguidas por acciones violentas, en parte pre-meditadas, en parte espontáneas e incluso instigadas por organizaciones criminales y el Estado. Posteriormente, en febrero de 2008, se creó un gobierno de unidad nacional en el cual se vieron regresar los mismos rostros, tanto del gobierno como de la oposición, los cuales representaban la represión y la desestimación de los principios democráticos. No es de sorprender que la población se pre-gunte si el cambio prometido fue simplemente para recibir más de lo mismo o si no fue más que un artificio para detentar el poder y para que la misma clase dirigente se perpetúe en el tiempo.

Actualmente, algunos miembros de la sociedad civil se lamentan de lo fútil que fue la educación cívica impartida para empoderar a la población antes de las elecciones generales de 2007 ya que, al final, cayeron de nuevo en la trampa de los políticos. ¿Qué agencia se puede decir que ejerció la población en estas circunstancias? ¿Qué enfoque de organización puede asegurar que la concientización sea transformativa?

Desgraciadamente, la religión y la pobreza sí desempeñaron un papel en las respuestas de la población. Por ejemplo, los electores admitieron que eran conscientes de su derecho a votar y a hacerlo juiciosamente, pero la pobreza los llevó a votar por la persona que los sobornó. El argumento es que uno tiene la obligación moral de votar por la persona «que te da de comer», aún cuando uno sabe que él o ella es corrupta. Asimismo, las iglesias enfrentan una crisis de credibilidad pese a las disculpas ofrecidas y a sus esfuerzos de reparación, que se materializaron en las iniciativas de ayuda en las crisis humanitarias, porque la población percibe que actuaron de manera parcializada y que no ejercieron un liderazgo moral durante el referéndum, las elecciones y sus secuelas.

Todos estos acontecimientos han llevado a cuestionar la integridad de la sociedad civil, sea secular o basada en la fe. El poder que la agencia cívica debe generar está circunscrito a las fuerzas dentro y fuera de su entorno. Se puede hablar de desempoderamiento de los ciudadanos, aún cuando ellos están intelectualmente conscientes de su papel en el cambio. Las estructuras de dominación siguen sirviendo a los intereses de la élite política y a sus contrapartes en otras esferas. Esto me lleva a buscar una respuesta a la

pregunta crucial sobre ¿qué procesos son significativos para que la agencia cívica optimice estructuralmente la justicia social y la estabilidad, específicamente en relación con la reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión? Usando a Kenia de ejemplo, se puede afirmar que el movimiento de reforma constitucional en el que participaron la iglesia y otros sectores de la sociedad civil y la historia de los movimientos sociales, hicieron que las personas se dieran cuenta de la existencia de la injusticia y la exclusión, así como de su relación con la pobreza y la marginación. Por una vez en la historia de Kenia, el pueblo tomó conciencia de sus males y protestó, pero desgraciadamente su acceso al poder y a los recursos estaba y sigue estando ligado al patronazgo político.

Una de las iniciativas de colaboración basadas en la fe, denominada la iniciativa Ufungamano, se destaca por ser un esfuerzo de colaboración entre líderes religiosos del islamismo, el cristianismo y el hinduismo en torno al compromiso con la justicia social y con la aceptación del derecho de cada keniano de hacer parte del proceso de revisión constitucional. La iniciativa Ufungamano abarcó a más de 52 organizaciones religiosas y seculares, en Kenia, que encontraron en la búsqueda de una plataforma común para debatir temas que afectan a toda la sociedad, la manera más eficiente de aliviar sus tensiones. Esta iniciativa se creó cuando el presidente ordenó al parlamento emprender el proceso de revisión de la constitución ignorando a la sociedad civil.

La iniciativa resultó ser un proceso paralelo, que hizo énfasis en la participación de la población. De ahí que uno de los objetivos principales de esta iniciativa basada en la fe, haya sido crear una base más amplia de consulta con la sociedad civil y los ciudadanos de Kenia, lo que desembocó en su consolidación como una fuerza reconocida con la capacidad para presionar al gobierno, quién finalmente tuvo que ceder y permitir que el proceso de revisión de la constitución fuera dirigido por la población. En julio de 2000 el Parlamento aprobó el proyecto de ley de Enmienda de la Constitución de Kenia, que posteriormente dispuso el nombramiento de 15 comisionados encargados de revisar la constitución. Entre los integrantes de esta Comisión se encontraban representantes de varias circunscripciones, incluidas las organizaciones basadas en la fe y la sociedad civil. Esta iniciativa destaca la importancia de las re-

ligiones como fuentes de inspiración y de valores, así como agentes primordiales del cambio social. Los principios y valores espirituales que inculcan no solo forman la base para unificar una cosmovisión, sino que también sirven para motivar a las personas y a las instituciones sociales a actuar a partir de estos principios y utilizarlos como parámetros para sopesar las acciones prácticas.

La visión de un mundo mejor es la filosofía que moviliza a las personas a crear mejores cosas a través de iniciativas de colaboración y redes de actores sociales con ideas afines. Mediante la organización y la acción no violenta para resolver conflictos en la sociedad, las personas redescubren su poder social, lo que les da un sentido de su propia dignidad y valor moral. Las personas siempre tienen un poder que está allí a la espera de ser utilizado. En todas las religiones e ideologías importantes del mundo, el poder es visto como un concepto que no es ni positivo ni negativo. Desde el judaísmo antiguo hasta el cristianismo contemporáneo, desde el marxismo del siglo XIX hasta el feminismo moderno, el poder ha sido concebido como una faceta de la existencia humana. Aunque neutral en sí mismo, el poder puede ser distribuido o compartido entre un gran número de personas en el transcurso de sus relaciones humanas, o se puede concentrar en manos de unas pocas personas o instituciones poderosas.

El cambio dirigido por la acción cívica es impulsado por el poder social y la agencia cívica, que es la capacidad de organizar o controlar directa o indirectamente el comportamiento de los demás a través de una acción humana intencionada. Este poder descansa en la capacidad de movilizar a diversas fuentes de poder social para lograr fines particulares. Dentro de las fuentes se destacan el contar con una causa auténtica y con recursos humanos (particularmente personas que apoyen a quien ejerce el poder), tener habilidades y conocimientos, recursos materiales, capacidad de influir en las creencias de los demás sobre la base de una fe común (nacionalismo, patriotismo o fe religiosa), así como los líderes deben tener el carisma que les permite ejercer el poder, los métodos para asegurar la obediencia de los dirigidos y saber manejar de la disidencia. Las personas necesitan darse cuenta de que están contribuyendo a una causa y también beneficiándose de ella, de esta manera, ejercerán su agencia cívica.

## Referencias

- BUJO, B. (1998), *Ethical Dimensions of Community: The African Model and the Dialogue between North and South*, Paulines, Nairobi.
- DAVID, D.; CRISP, D. y LARSON, C. (1994), *Collaborative Leadership: How Citizens and Civic Leaders can make a Difference*, Jossey-Publishers, San Francisco. <http://www.crvp.org> 20/4/2008
- ELLIS, S. y GERRIE, T. (2007), «Religion and Politics: Taking African Epistemologies Seriously», *Journal of Modern African Studies*, vol. 45, n.º 3, Cambridge.
- GIFFORD, P., (1997), *African Christianity: Its Public Role*, Hurst & Co., Londres.
- KRAFT, C. (1979), *Christianity in Culture: A Study in Dynamic Biblical Theologising in Cross-Cultural Perspective*, Mary Knoll, Orbis Books, Nueva York.
- KALU, O. (2003), «Faith and Politics in Africa: Emergent Political Theology of Engagement». Monografía inédita en Henry P., *Lecture*, Calvin College, Grand Rapids, Michigan.
- KLEINBURG, R.B. y CLARK J.A. (2000) (eds.), *Economic Liberalization and Civil Society in the Developing World*, St. Martin's Press, Nueva York.
- MOGOBE, B. (2001), *An African Perspective on Justice and Race, Forum for Intercultural Philosophy*. <http://them.polylog.org/3frm-en.html,2>
- MAUPEU, H. (2005), «Religion and the Elections» en *The Moi Succession Elections 2002*. TransAfrica Press, Nairobi.
- MCGUIRE, M. (1992), *Religion: The Social Context Third Edition*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California.
- NANSONG'ORO, S.W. (2005), *Contending Political Paradigms in Africa: Rationality and the Politics of Democratization in Kenya and Zambia*, Routledge, Nueva York y Londres.
- NYANG'ORO, J.E. (2000), «Civil Society, Structural Adjustment, and Democratization in Kenya», en *Economic liberalization, democratization, and civil society in the developing world*, Palgrave, Nueva York.



## IV. SEIS GRADOS Y MARIPOSAS. COMUNICACIÓN, CIUDADANÍA Y CAMBIO

Alfonso Gumucio-Dagron

Un ciclo del desarrollo se está cerrando mientras que la brecha de la pobreza se está agrandando. En el centro del debate se encuentran las pugnas por lo que algunos siguen llamando *desarrollo* y otros, *cambio transformativo*, así como aquellas entorno al doble significado de la *agencia*: la agencia de los organismos que promueven la maquinaria de desarrollo de arriba hacia abajo y la agencia<sup>1</sup> de la participación cívica, que lucha por ganarse un espacio en el proceso de toma de decisiones, en el que la comunicación juega un papel fundamental.

Los indicadores del desarrollo humano están próximos a alcanzar un punto sin retorno en relación con la degradación ambiental y a la pobreza, causadas por la creciente desigualdad y la concentración de la riqueza en manos de cada vez menos personas.

Los comunicadores que trabajamos para el cambio social venimos diciendo desde hace años, que uno de los principales motivos por los que está fracasando la forma clásica de entender el «desarrollo», es que la comunicación como proceso participativo no está haciendo parte de él. Más adelante, explicaremos en detalle cómo la comunicación es participación, algo que algunas personas se niegan a entender. Consideramos que conceptualizar el desarrollo

---

1. Siguiendo a Amartya Sen (1999), quien usa el término «agente» como «alguien que actúa y da lugar al cambio, y cuyos logros se pueden juzgar en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que también los evaluemos en función de otros criterios externos».

sin una participación activa de las personas es una desviación de su intención original y es insostenible. También sostenemos que la comunicación como diálogo y debate se encuentra en el núcleo de la participación cívica y el cambio social.

Los fracasos de los enfoques del desarrollo tienen una explicación pero los planificadores no quieren darse cuenta. Cuando se analizan causas y efectos es evidente que todo está relacionado, como en la analogía poética de Edward Lorenz: «¿Puede el aleteo de una mariposa en Brasil provocar un tornado en Tejas?»<sup>2</sup> O el juego popular de Kevin Bacon: hay menos de seis grados de separación entre la comunicación/participación y las políticas, estrategias, financiamiento, experiencia e implementación de los programas de desarrollo.

La comunicación —de una especie muy diferente a la difusión de la información o la visibilidad institucional— generalmente está ausente, de modo que la ecuación deja de lado los factores principales del proceso de cambio transformativo y social: el compromiso cívico, la acción colectiva, los movimientos sociales, la organización comunitaria, entre otros.

En este ensayo, intentamos demostrar, a través de la reflexión y de historias de caso, que todo el planteamiento del desarrollo y la comunicación para el desarrollo necesita cambiar y trasladarse a la perspectiva de los ciudadanos. Solamente a través de un compromiso cívico eficaz y de la participación de las comunidades en el proceso de toma de decisiones sobre los programas y los proyectos que afectan sus vidas, podremos cambiar el modelo hegemónico que ha demostrado ser ineficaz en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

### **Imágenes desde el cementerio del desarrollo**

Las definiciones de «desarrollo» son inútiles, lo pertinente es su conversión en prácticas que afectan las vidas de personas reales. Lo que vemos es lo que obtenemos. A menudo, el concepto de «de-

---

2. Este fue el título del artículo académico sobre la previsibilidad que Edward Lorenz, meteorólogo y padre de la teoría del caos, que presentó en 1972.

sarrollo» está ligado a la infraestructura, las paredes, el cemento, los edificios. Por poner un ejemplo, podríamos preguntarnos ¿qué define una escuela? ¿Las paredes de ladrillo y las bancas, o los alumnos y la maestra? En lugar de las escuelas y hospitales vacíos que he visto en África, personalmente prefiero la imagen de una escuela que funciona bajo la sombra generosa de un árbol inmenso, una escuela sin paredes ni bancas, pero con una maestra y unos alumnos.

Cualquier persona que haya trabajado en temas de desarrollo puede reunir historias, que serían buenos ejemplos de lo que he llamado el cementerio del desarrollo. Podríamos armar muchos libros con estas historias, un museo con los esqueletos tristes de los actos fallidos realizados en nombre del desarrollo, actos fallidos que muchas agencias de cooperación se esfuerzan por ocultar en el armario. Suelo tomar fotografías de puentes rotos, tractores oxidados y cubiertos de maleza, abandonados al lado del camino. He visto carreteras que no llegan a ningún sitio, aparatos de vídeo completamente nuevos en los patios traseros de instituciones gubernamentales que no saben qué hacer con ellos, bombas de agua que ya no surten agua, pero que siguen mostrando orgullosamente una placa con el año de instalación y el nombre de la agencia internacional que las donó. He visto escuelas y hospitales hermosos con el equipo necesario, pero sin médicos, sin maestros, sin enfermeras. ¿Qué sentido tiene construir estructuras que están destinadas a permanecer vacías?

Podríamos llamar a todos estos candidatos y otorgarles el premio de la frambuesa de oro a los peores ejemplos.<sup>3</sup> Las personas y las comunidades —los llamados «beneficiarios»— deberían estar en el panel de jueces, para decir lo que piensan y preguntar por qué no se les consultó desde un comienzo.

Pero también he visto lo contrario, compromiso cívico que moviliza a comunidades enteras, porque están seguras de que su participación es el único medio sostenible de desarrollo. He visto a mujeres *dalit* en la India, pobres y analfabetas, que han sido marginadas por el sistema de castas, el sistema de poder económico y la superestructura de prejuicios sociales, asumir la tarea de hacer oír sus voces a través del uso de herramientas de vídeo y radio.

---

3. [http://en.wikipedia.org/wiki/Golden\\_Raspberry\\_Award](http://en.wikipedia.org/wiki/Golden_Raspberry_Award)

En la década de 1960, el sociólogo, agrónomo y político francés René Dumont (1962, 1969) ya había criticado la tendencia a privilegiar la infraestructura por encima de las personas y del impacto negativo causado por los megaproyectos de desarrollo al medio ambiente. Sus advertencias respecto a Bangladesh, Cuba y los países africanos, se convirtieron desgraciadamente en ejemplos evidentes de lo que exactamente no se debía hacer en los países en desarrollo. Sin embargo, a los encargados de formular políticas estas advertencias no les importaron en lo más mínimo. Un claro ejemplo es el caso del gobierno estadounidense, que ignorando el Protocolo de Kioto apostó por el etanol hecho del maíz, alimento básico para millones de personas que actualmente les está siendo arrebatado. ¿Alguna vez se les consultó a estas personas qué tan «verde» querían que fueran los automóviles estadounidenses?

Al «desarrollo» que hemos conocido en los últimos cincuenta años, se le han otorgado muchos nombres negativos. Noam Chomsky (2005) lo llama el «no desarrollo insostenible», y Eduardo Galeano (2001) no ahorra palabras al categorizar el sistema financiero internacional como el responsable del modelo de desarrollo imperante en la actualidad: «La economía mundial es la expresión más eficiente del crimen organizado. Las entidades internacionales que controlan la moneda, el comercio y el crédito practican un terrorismo internacional contra los países pobres y contra los pobres de todos los países, con un profesionalismo a sangre fría que haría sonrojar al mejor de los lanzadores de bombas».

Lo que es seguro es que se necesita mucho más que plazos y frases políticamente correctas en los pasillos de la ONU. Se necesita acción que deje espacio para la participación de las personas. La auto-organización de los ciudadanos para participar en el proceso de toma de decisiones es fundamental, porque los ciudadanos son sujetos de cambio y no solo objetos para poner a prueba políticas económicas y sociales experimentales. El «desarrollo» no tiene sentido sin una participación cívica que conduzca a un cambio social transformativo. Se ha vaciado a la palabra de su significado original y por los usos indebidos se ha distorsionado, manipulado y agotado.

## Políticas: poder, provecho, propaganda y privilegios

Mi colega Louie Tabing, promotor vigoroso de la radio comunitaria en las Filipinas, dice que la comunicación alternativa y participativa se yergue contra las cuatro P que son hegemónicas en los medios masivos: poder, provecho, propaganda y privilegios.<sup>4</sup> Estas cuatro P en realidad son aplicables al desarrollo en general y a la forma en que la información o la comunicación es concebida por quienes toman las decisiones sobre las políticas y estrategias de desarrollo.

Podemos sintetizar el «desarrollo» en imágenes como la del « cementerio del desarrollo» mencionada anteriormente, pero si tuviéramos que usar solo un gráfico para simbolizarlo, este sería una flecha vertical de arriba hacia abajo, que denota a la vez un *modus operandi* y la tendencia al fracaso. A pesar de todos los cambios aparentes en la jerga del desarrollo, el modelo predominante no ha cambiado: es vertical. Las decisiones se toman en la cima de las organizaciones donantes y de cooperación, de los gobiernos y de las ONG internacionales.

La «cultura» institucional es una de las razones que explica los enfoques de arriba hacia abajo. Las instituciones son en sí mismas estructuras verticales, no entidades consultivas, que responden a agendas establecidas sin consultar a los ciudadanos, los denominados «beneficiarios». Estas agendas establecen principios y prioridades que suelen ser globales, por lo que no tienen en cuenta la pluralidad ni el contexto multicultural de nuestro rico mundo humano. La aplicación vertical de las agendas es una de las causas de tanta distorsión, por eso siempre nos viene a la mente la pregunta sobre «las prioridades de quién», particularmente cuando en terreno vemos el absurdo de las agendas globalizantes.

Tomemos como un pequeño ejemplo mi experiencia durante 2001-2002, mientras trabajaba para AusAID<sup>5</sup> en Papúa Nueva Guinea (PNG), donde el presupuesto más grande destinado a un pro-

---

4. Escribí sobre esta conversación en un capítulo sobre la Red de Radio Tambuli en mi libro *Making Waves: Participatory Communication for Social Change*, 2001.

5. Australian Government Overseas Aid Program.

grama de salud se dedicó al VIH/sida, aunque esta era solo la 22º causa de morbilidad y mortandad. Las enfermedades que ocupaban los primeros lugares de esta lista, como la tuberculosis o el paludismo, no recibían tanto financiamiento ni atención de la comunidad internacional. Recuerdo que la preparación para el Día Mundial del sida implicó tres meses de trabajo intensivo y la postergación o el sacrificio de todas las demás actividades, simplemente porque se consideraba importante tener una serie de afiches y camisetas impresas, para realizar una demostración pública y una actividad fotográfica donde se destacara el respaldo del presidente o el ministro de salud al programa. Como suele suceder, los afiches estuvieron listos solo horas antes del día «D», así que se distribuyeron inoportunamente *después* de la ocasión y luego, silencio durante los siguientes 9 meses, hasta el inicio de los nuevos preparativos.<sup>6</sup>

Mientras los pilares de la democracia son la participación, la transparencia y el intercambio de conocimiento y de poder con las demás personas, la cultura institucional parece estar sólidamente asentada sobre tres pilares: el papeleo burocrático, el secreto y la repartición del poder. Irónicamente a los estados y también a las instituciones donantes les conviene invertir en programas sostenibles, es decir, aquellos que son apropiados por las comunidades y los ciudadanos organizados, gracias a los procesos participativos e inclusivos. Entonces vale preguntarse, ¿por qué no sucede de esta manera?

Compartir con los ciudadanos las responsabilidades del Estado es la mejor manera de asegurar una acción social transformativa, que beneficie a los más pobres entre los pobres y lleve a toda la sociedad hacia delante. A pesar de que es un enfoque fácil de comprender, los estados se niegan a reconocerlo a través de sus acciones y en su lugar, se entregan al anacronismo que desempodera la participación cívica y se opone al fortalecimiento de una noción de ciudadanía que se relaciona con los derechos humanos fundamentales. Por cierto, los estados también son presionados por el siste-

---

6. He escrito sobre estos infames «Días Internacionales»: [http://www.communit.com/drum\\_beat\\_238.html](http://www.communit.com/drum_beat_238.html)

ma financiero internacional para que apliquen medidas como la privatización, que debilitan la participación cívica y por tanto, afectan el tejido social y erosionan el espacio público. Asimismo, aunque los ciudadanos son iguales ante la ley, esta no se aplica por igual a todos ellos, porque su interpretación se ve afectada por la exclusión y la discriminación por motivos de raza, género, idioma o posición social. Estas formas de segregación minan entonces el compromiso cívico necesario para el cambio transformativo y el desarrollo inclusivo.

A menudo, los estados nacionales manipulan los principios de inspiración ciudadana y las iniciativas comunitarias de desarrollo, convirtiéndolos en herramientas preceptivas. La comunicación se ha utilizado con objetivos partidistas, enmascarados bajo un discurso sobre la libertad de expresión. En muchos casos, el modelo de control político ha generado un compromiso cívico ficticio, mediante la promoción de movilizaciones masivas en las que los ciudadanos representan un guión escrito por otras personas.

Si no hay políticas ni estrategias claras de comunicación, tampoco existe un parámetro para establecer algunas prácticas coherentes al interior de las organizaciones en los países en desarrollo. Por más asombroso que suene, son muy pocos los organismos multilaterales y bilaterales, así como los organismos gubernamentales de desarrollo y las ONG internacionales y locales, que cuentan con una política real de comunicación, esta simplemente no existe y las excepciones solo confirman la regla. Más adelante en este ensayo, una historia de caso en Mozambique mostrará cómo las organizaciones de desarrollo y las agencias internacionales de cooperación, pueden estar secuestrados por personas a las que se les ha concedido un poder excesivo.

Aunque quienes están acostumbrados a dar órdenes no lo aceptan fácilmente, la participación/comunicación en el desarrollo significa que el poder se va a compartir. Por eso, los burócratas en niveles altos a menudo prefieren «seguir como siempre», en lugar de promover una comunicación que se preocupe por la gente, normalmente optan por la promoción y propaganda institucional. Si se hubiera implementado un enfoque distinto hacia la comunicación y el cambio social en los programas contra el VIH/sida, no estaríamos presenciando resultados deficientes a lo ancho de todo

el mundo. Las estrategias para combatir el VIH/sida que se han implementado en diversos países, muestran claramente que la participación/comunicación tiene más posibilidades de éxito. Los casos comparativos de Sudáfrica y Brasil, dos países que tienen indicadores poblacionales similares (aunque en la década de 1990 Brasil tuvo el doble de casos de VIH/sida que Sudáfrica), deberían brindar lecciones sobre lo que funciona y lo que no.<sup>7</sup>

Por más esfuerzos que hagamos para facilitar procesos de comunicación en los que las personas y las comunidades pobres estén en el centro, nada va a cambiar si no hay una voluntad política y un compromiso real de parte de quienes toman las decisiones finales. Pero, sobre todo, es seguro que nada va a cambiar si la participación cívica no se traduce en acción colectiva.

### **Una historia de caso con un desenlace imprevisto**

Esta historia pone en relieve de manera contundente los retos asociados con el aprendizaje y el cambio social, a través de un caso en el que participé como facilitador en un proceso que tuvo un desenlace imprevisto. Es un relato poderoso porque es profundamente personal y también porque resalta cómo el poder esgrimido por personas individuales puede descarrilar un proceso de participación cívica, que fue evaluado exitosamente por la mayoría de las personas y organizaciones participantes.

En 2003 fui convocado a Mozambique por el Consejo Nacional del sida para diseñar una estrategia nacional de comunicación sobre el VIH/sida, que sería financiada por UNICEF. Antes de aceptar les dije que estaba interesado en asumir la responsabilidad si se me daba luz verde para facilitar un proceso participativo. Mi condición fue aceptada por Janet Mondlane,<sup>8</sup> quien encabezaba el Consejo Nacional del sida, y por Marie Pierre Poirier, la representante de UNICEF.<sup>9</sup>

---

7. Westley, Zimmerman y Patton, 2007.

8. Viuda del fundador y combatiente de FRELIMO Eduardo Mondlane, quien fue asesinado en 1969.

9. El relato mismo demostrará por qué son pertinentes los nombres. No nombrarlos permitiría una zona gris que no dejaría en claro quienes son los responsables, y usar nombres falsos solo confundiría al lector y atribuiría virtudes o acciones indebidas a quienes no merecen unas u otras.

El contexto para facilitar un proceso participativo para la inclusión cívica y el cambio social era positivo. Numerosas organizaciones trabajan activamente en el tema del VIH/sida en Mozambique. El Consejo Nacional del sida en colaboración con ONG nacionales, con organismos y ministerios gubernamentales, así como con la cooperación internacional, facilitaron el establecimiento de SAIDAS, una red de más de cuarenta organizaciones dedicadas a la lucha contra el VIH/sida. Las organizaciones miembro reconocían la importancia de la comunicación y la participación en el respaldo al Plan Estratégico Nacional. Sin embargo, reconocían la falta de experiencia especializada para desarrollar una estrategia integral de comunicación, que tuviera una visión a mediano y largo plazo. La comunicación había sido usada de manera aleatoria e improvisada por la gran mayoría de las instituciones del gobierno y por las organizaciones de la sociedad civil, que participaban en programas y proyectos contra el VIH/sida. Los detalles sobre la evolución del proceso son pertinentes.

El proceso participativo que facilitó abarcaba a todas las organizaciones de SAIDAS y a algunas otras que todavía no habían participado. La primera tarea fue la realización de un «Taller de Estrategia de Comunicación», con la participación de representantes de las organizaciones de la sociedad civil y de los organismos gubernamentales e internacionales, (incluido el PLWA<sup>10</sup> —Personas que Viven con sida—), en el que se realizó un diagnóstico sobre los problemas y las necesidades. Repasamos las experiencias y las lecciones aprendidas a partir del trabajo con las herramientas de comunicación e información para el VIH/sida, y deliberamos sobre los problemas y los retos que se deberían incorporar en la estrategia nacional de comunicación.

Con el objeto de incorporar a las provincias del norte, centro y sur de Mozambique se organizaron tres talleres provinciales que contaron con una metodología y un formato similares. Las recomendaciones de los talleres provinciales respaldaron los resultados del primer taller nacional, se necesitaba un nuevo enfoque de la comunicación, menos dependiente de los medios masivos y más

---

10. Sigla por el nombre en inglés, People Living with AIDS.

específico en función de las comunidades. Los aportes del taller nacional y los talleres regionales fueron esenciales para la elaboración de la Estrategia de Comunicación e Información, la cual incluía componentes tanto de comunicación como de información, y tenía en cuenta el potencial de comunicación preexistente en Mozambique, como la radio comunitaria, las tradiciones y las expresiones culturales, elementos que anteriormente se veían como barreras, no como oportunidades.

El anteproyecto de la estrategia que incluía componentes que abordaban las necesidades de comunicación e información, representaba un enfoque integral y multidireccional donde se integraban diversos sectores de la sociedad, tanto los más afectados por la epidemia como los que tenían una responsabilidad social y técnica. El componente de comunicación (colegas comunicadores, movilización comunitaria, redes provinciales) respondía a la necesidad de llevar la discusión sobre el VIH/sida a las comunidades, particularmente a los entornos urbanos y rurales de las provincias más afectadas. El enfoque era esencialmente participativo, ya que abarcaba a todas las partes interesadas, incluidos los líderes locales. Su objetivo era promover una diversidad de procesos de comunicación que condujeran al cambio social, a través de la cultura y la tradición, usando los idiomas de cada región y fortaleciendo las formas locales de comunicación, algunas tradicionales como la música, la danza y el teatro, y otras modernas como la radio comunitaria y la internet. Por su parte, el componente de información (toma de conciencia nacional, compromiso internacional) cumplía con la demanda de brindar mayor información sobre el VIH/sida para los encargados de tomar decisiones y para las instituciones de la sociedad civil. Aunque era evidente que los medios masivos tenían una influencia limitada en Mozambique, especialmente en las zonas rurales, el propósito de la estrategia era fortalecer los canales existentes mediante el apoyo al trabajo de los periodistas.

Hacia fines de 2003 el anteproyecto se distribuyó a todas las partes interesadas y las organizaciones tuvieron la oportunidad de revisar la versión final en un «Taller de Validación de Estrategia» realizado en Maputo. Se cambiaron algunos elementos a solicitud de los participantes pero en general, la estrategia de comunicación fue validada por el colectivo. El proceso fue un buen ejemplo de

cómo desarrollar una estrategia de comunicación a través de la participación cívica y el diálogo. Que yo sepa, ninguna otra estrategia nacional de comunicación sobre el VIH/sida se ha diseñado mediante un proceso participativo e inclusivo integral.

Irónicamente, las organizaciones mozambiqueñas que participaron en el proyecto no previeron que su estrategia de comunicación enfrentaría otro reto. Por motivos que aún no quedan claros, la representante de UNICEF en Mozambique, Marie-Pierre Poirier, vetó la estrategia. Jamás se dio una explicación oficial, pero presumo que una combinación de decisiones políticas y personales motivaron a UNICEF a archivar la estrategia. La representante de UNICEF entendía la comunicación de manera peculiar, valoraba las actividades de relaciones públicas a través de los medios masivos, en lugar de los procesos inclusivos de comunicación participativa que toman más tiempo en dar resultados. Su principal interés era la visibilidad institucional de UNICEF en el corto plazo. Necesitaba esta visibilidad porque se estaba presentando a un cargo mucho más alto como representante de UNICEF en Brasil, el cual efectivamente consiguió.

La historia de este caso tiene un final venenoso (imprevisto). Traté de presionar a UNICEF Mozambique para que se me diera una explicación racional, pero nunca la obtuve. Incluso sugerí a UNICEF que invitara a un panel de carácter neutral e internacional con la participación de especialistas en comunicación para el desarrollo, con el fin de evaluar la estrategia y brindar una opinión calificada. Puesto que mis mensajes de correo electrónico fueron ignorados durante meses, los reenvié a quienes habían participado activamente en el ejercicio participativo y a colegas en otros países. UNICEF se mostraba cada vez más irritado y no logró que las organizaciones mozambiqueñas miembros de SAIDAS firmaran una carta en la que se desacreditaba la estrategia y al facilitador. En algún momento hasta recibí un correo electrónico de la directora ejecutiva de UNICEF, Carol Bellamy, un honor muy extraño, con una suave amenaza: «por favor deje de enviar estos mensajes, no está ayudando a su causa». Al comienzo no entendí muy bien su mensaje, pero luego lo supe, mi propia oficina recibió presiones de UNICEF Nueva York para que yo cesara y me callara.

El relato mozambiqueño de la participación versus el poder, muestra que tanto los intereses individuales y personales influyen

en los procesos de toma de decisiones de los programas de desarrollo. Una estrategia participativa puede ser una amenaza al poder usado de manera discrecional, ya que los representantes de país de los organismos de la ONU a menudo se consideran reyes (o «reinas» en este caso).

### **Etiquetas a la venta: esto no es una pipa**

Malentender la *comunicación* es tan peligroso como malentender el *desarrollo*, ambos se encuentran en el núcleo de cincuenta años de fracasos desde una perspectiva del desarrollo humano que sea inclusiva y lleve la justicia y la democracia a todos.

El tema de las etiquetas y los conceptos en relación con la comunicación y el cambio social es casi surrealista, como en la pintura de Magritte *Ceci n'est pas une pipe*,<sup>11</sup> que he usado para el encabezamiento de esta sección: el objeto está claramente allí, en el centro, pero el título parece contradecir lo que los ojos pueden ver. Sin embargo, claramente Magritte está en lo correcto, su obra de arte es solo la imagen de la pipa, no la pipa real.

Hay confusiones pasmosas respecto a cómo usamos las palabras para nombrar los asuntos y las herramientas de nuestro trabajo en la comunicación. Incluso los colegas comunicadores y periodistas (me desempeño en ambas profesiones, ya que practico activamente el periodismo desde fines de la década de los sesenta y la comunicación desde mediados de la década de los setenta) promueven entusiastamente la confusión y muchos académicos no ayudan en absoluto a aclararla, por el contrario profundizan el malentendido.

### **Palabras, palabras, palabras: una historia de caso múltiple**

Si en la actualidad Hamlet fuera un comunicador, Polonio sería asesinado de nuevo, solo que esta vez intencionalmente. Las palabras son importantes en la comunicación, no importa que se las lleve el viento o que valgan lo mismo que el papel en el que están escritas.

---

11. «Esto no es una pipa».

Muchos han olvidado la etimología de *comunicación* y siguen equiparando los medios masivos a la comunicación, aún cuando estos se refieren a la *información* no a la comunicación (algunos incluso sostendrían que los medios masivos contribuyen a la desinformación). Del griego y el latín se desprende que comunicación significa compartir y participación, es el acto de poner en común a través del diálogo. Sin embargo, muchos siguen usando la palabra para referirse a las poderosas organizaciones de la información y a los flujos verticales de información. En 1963 cuando aún las teorías de la comunicación para el desarrollo estaban en pañales, el filósofo e intelectual venezolano Antonio Pasquali, escribió:

La expresión «medios de comunicación de masas» contiene un flagrante contrasentido y se debe proscribir. O estamos en presencia de medios usados para la comunicación, en cuyo caso el polo receptor jamás es una «masa», o estamos en presencia de los mismos medios usados para la información, en cuyo caso es redundante especificar «masas». <sup>12</sup>

La manera más simple de explicar la diferencia es que mientras la información es *unidireccional*, la comunicación es *bidireccional*... Pero por supuesto hay mucho más sobre esta diferencia, lo que nos remite a las teorías básicas de «emisor-receptor» de la década de 1960. A pesar de todos los gráficos ingeniosos, flechas de flujo y siglas cadenciosas que fueron inventadas principalmente en las universidades estadounidenses, para representar y nombrar manuales de comunicación *paso a paso* y de *cómo se hace*, en realidad se continuó promoviendo más de lo mismo: la difusión de la información a través de los medios masivos o el marketing social. La difusión de la información se acerca más a la visibilidad institucional que a la idea de compartir conocimientos y valores, sin embargo, confundirlos se ha vuelto común en la jerga de las agencias de cooperación que trabajan en temas de desarrollo.

---

12. El texto seminal de Antonio Pasquali respecto a la teoría de la comunicación tan solo fue traducido al inglés en 2006, en la *Communication for Social Change Anthology: Historical and Contemporary Readings*, por Gumucio Dagron, Alfonso y Thomas Tufte (eds.)

Los medios masivos en manos de intereses privados poderosos o de gobiernos autocráticos centralistas no ayudan a que se oigan las voces de los ciudadanos, ni tampoco apoyan a los movimientos sociales ni a la participación cívica para el cambio social. Los medios masivos solo actúan en función de intereses económicos y políticos, mientras guardan silencio sobre temas importantes que conciernen a la mayoría de las personas. Nada menos que Ignacio Ramonet (2003), director de *Le Monde Diplomatique*, ha estado haciendo campaña a favor del «quinto poder», la comunicación de los ciudadanos, para contrarrestar el «cuarto poder», confabulado con las agendas económicas y políticas de los poderosos.

El modelo jerárquico de los medios masivos ha persistido demasiado tiempo, no solo dentro de las luchas de poder por el tablero de ajedrez del desarrollo, sino también en la mente de quienes estudian la comunicación (o, debería decir, información), a pesar de las claras diferencias entre el modelo jerárquico y el *enfoque participativo* (que no es y jamás podrá ser un «modelo» rígido). La difusión de la información, tal como se usa en el desarrollo, reproduce las mismas características esenciales que tuvo en su origen: las principales lecciones se aprendieron durante la Segunda Guerra Mundial, cuando los intelectuales contribuyeron a la labor propagandística del gobierno de Estados Unidos. Después de la guerra, estas lecciones se aplicaron rápidamente al marketing comercial para apoyar en épocas de paz la conversión de la industria bélica (tractores en lugar de tanques). Cuando el nuevo tablero de ajedrez se trazó sobre el Tercer Mundo, las mismas «tácticas» y «estrategias» aprendidas durante la guerra se aplicaron a la comunicación para el desarrollo.

No es mera coincidencia que algunos sigan usando en los programas de salud y educación las palabras que surgieron de la jerga propagandística de la guerra, tales como «tácticas» y «campaña», o de las posteriores adaptaciones hechas por el marketing, como «cliente» y «usuario».

Si la confusión entre información y comunicación es una zona gris que se necesita aclarar constantemente, algo similar sucede con *comunicaciones* y *comunicación*. Muchos usarían ambas palabras al azar sin detenerse a pensar por un instante por qué la una está en plural y la otra no. *Et pourtant*, la distinción se puede encontrar en el

diccionario Merriam-Webster, donde la palabra en plural se define como «un sistema (como el telefónico) para comunicar» y «un *sistema* de rutas para movilizar tropas, suministros y vehículos», mientras que la palabra en singular se define como «un *proceso* mediante el cual se intercambia información entre personas a través de un sistema común de símbolos, signos o comportamiento».<sup>13</sup>

Para quienes no son ideológicamente sordos (que es diferente de tener deficiencias físicas de audición) es fácil establecer las diferencias. Un modelo vertical busca causas conductuales de la pobreza y se centra en cambios individuales cuyo propósito es persuadir, apuesta por una pasiva «educación bancaria»,<sup>14</sup> considera a las personas como receptoras pasivas de la información, como usuarios de servicios y objetos de cambio, e implementa campañas costosas en los medios masivos que se apoyan en mensajes y supuestos generales. Por el contrario, la comunicación radica en revelar las causas estructurales de la pobreza a través de las voces de los pobres, busca ser horizontal y concienciar<sup>15</sup> en lugar de persuadir, su propósito es el cambio social a través de la participación cívica activa y la acción participativa colectiva —crítica, analítica, dialógica y debatible— de quienes son considerados agentes de cambio y sujetos del desarrollo.

No menos importante es la confusión en el uso de *conocimiento*, como por ejemplo cuando se dice «transferir conocimiento a los pobres»... Por un lado, me fastidia esta idea de que las comunidades pobres —o los países en desarrollo, por extensión—, no tienen conocimientos propios, lo cual es evidentemente una forma obtusa de pensar. Por otro lado, y no menos preocupante, está la idea de que el conocimiento se puede generar en un lugar y «enviarse» a otro lugar.

Nuevamente, este es el típico concepto bancario de la educación que Freire denunciaba enfáticamente. El conocimiento es visto como un privilegio de algunas sociedades «desarrolladas» o un

---

13. Véase: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/communication>. El énfasis en la palabra «procesos» es nuestro.

14. Como en los libros de Paulo Freire.

15. Una vez más, el viejo (y siempre joven) Paulo Freire.

paquete que se puede transferir. Esto en realidad es información que se intercambia y se incorpora en los procesos de generación local de conocimiento. El proceso de creación de conocimiento es dinámico, las personas y comunidades empiezan por el conocimiento que ya tienen y lo colocan en un diálogo con la información que reciben de otras fuentes. Se trata en realidad de una interacción cultural, que explica por qué las culturas no son compartimientos cerrados, sino un acervo viviente de conocimientos y de experiencias que constantemente experimenta una evolución y una transformación social.

### Otra comunicación para otro desarrollo

Las personas necesitan contar sus propias historias, así como necesitan decidir sobre su modelo de cambio social. De ahí que tenga sentido trabajar en la dirección de las nuevas narrativas relacionadas con el cambio dirigido por la acción cívica. Los relatos y narrativas de la participación ciudadana para el cambio transformativo son la superestructura del desarrollo humano que coloca la cultura y la identidad como factores clave. Por lo tanto, debemos asegurar que dichos relatos se generen como parte del derecho a la comunicación que tienen todas las comunidades y sean apropiados por quienes los pueden usar para llevar adelante sus aspiraciones colectivas.

Aunque la expansión de la libertad de prensa ha contribuido a abrir espacios políticos y a fomentar la rendición de cuentas, el concepto está ahora parcialmente desactualizado y necesita reemplazarse o, por lo menos, complementarse con un concepto más cercano al compromiso y a la participación cívica: el derecho a la comunicación. La *libertad de prensa* es un fenómeno relativamente joven en África y en Asia, donde solo en los últimos años los estados nacionales soltaron su control sobre los medios masivos y autorizaron la creación de medios privados. El entusiasmo que esto genera y la proliferación de medios comerciales de difusión a todo nivel, podrían en los próximos años encontrarse con un camino accidentado, tal como lo experimentamos en América Latina.

Nuestra región se abrió a los medios privados hace varias décadas. La televisión fue la última en privatizarse durante la década de 1980. Irónicamente, para cuando se divulgó el informe MacBride

de la UNESCO (1980), que establecía que el mundo vivía desequilibrios enormes de flujos de información controlados por EEUU y Europa, y recomendaba que los estados nacionales y las regiones debían desarrollar medios de difusión públicos, la tendencia hacia la privatización ya estaba transfiriendo a manos privadas los pocos medios de difusión públicos que existían. Los promotores de la privatización afirmaban, como siempre, que el Estado era un pésimo administrador, que la calidad de los medios públicos era muy baja y que los medios privados tenían los recursos económicos para transmitir una gran diversidad de contenidos, de los que se carecía en el momento. Sin embargo, cuando hacemos un balance de lo que ha ocurrido desde entonces, es probable que añoremos los medios de difusión públicos de antaño, que por lo menos tenían contenido educativo y cultural, y prestaban atención a los temas indígenas como ningún medio masivo privado lo ha hecho desde entonces en nuestros países.

Las expresiones *libertad de expresión* y el *derecho a la comunicación* se han vuelto prácticamente antagónicas. «La libertad de expresión», como resalta Antonio Pasquali, «es un irónico *contradiccio in adjecto*, ya que se refiere únicamente a la libertad del informador». Han pasado casi tres décadas desde que la UNESCO promovió los derechos de información. Actualmente, el debate en el foro mundial más importante, el Congreso Mundial de Comunicación para el Desarrollo (Roma, octubre de 2006), se centra en los derechos de comunicación.

El derecho a la comunicación es un derecho humano básico. Es el derecho de los ciudadanos no solo a tener acceso a la información, sino también de producirla. La diferencia entre *acceso* y *participación* no es poca. El acceso es, en última instancia, el techo para la información, mientras que la participación es el punto de partida para el derecho a la comunicación. Hay una línea gruesa que divide el acceso a la información de la participación en el proceso de comunicación, de un lado, el acceso permite a los ciudadanos recibir la información a la que tienen derecho, y con la que pueden hacer cumplir sus exigencias de transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno y las instituciones privadas.

Del otro lado, la participación en el proceso de comunicación es una situación radicalmente diferente, porque implica un com-

promiso cívico colectivo con los medios, lo que implica que las decisiones son tomadas por las personas. El proceso de toma de decisiones es, por lo tanto, la línea divisoria. Saber quiénes toman las decisiones sobre la programación, el personal, las políticas y las estrategias, es lo que permite definir si el acceso es el límite o si la participación es el punto de partida.

Las barreras para el acceso, aún las más draconianas que se producen en contextos de gobiernos autoritarios o de alta concentración de la propiedad de los medios, explican la proliferación de medios alternativos, comunitarios o ciudadanos. Se usan diversos nombres para referirse a los medios que están en manos de los movimientos cívicos o sociales, pero en lugar de ponerles etiquetas lo esencial es explicar cómo funcionan.

#### **Historia de caso: voces desde la mina**

Las estaciones de radio de los mineros en mi país, Bolivia, son un ejemplo paradigmático. He escrito extensamente sobre ellas y también existe abundante material en la web, de modo que me limitaré a las características más sobresalientes de la experiencia.<sup>16</sup>

Los mineros pobres que trabajaban en las minas bolivianas se organizaron a fines de los años cuarenta, para financiar una de las primeras estaciones de radio comunitarias del mundo. Se suele decir que *Radio Sutatenza* de Colombia es la primera, porque empezó en 1947, mientras que la primera estación de radio de mineros en Bolivia empezó un par de años después. Sin embargo, *Radio Sutatenza* fue el proyecto de un sacerdote joven comprometido con la aldea adonde había sido comisionado, mientras que la primera estación de radio creada en el distrito minero de Catavi, al norte de Potosí (Bolivia), fue establecida por trabajadores de las minas de estaño. Solo un par de años después de iniciar su innovadora experiencia en Sutatenza, el padre José Joaquín Salcedo cambió la cabina de la estación y se unió a ACPO, la red de radio educativa de

16. Véase Gumucio-Dagron, 1989. Aparte del libro que escribí con Lupe Cajás y el seminario internacional que organizamos en CIMICA —la ONG que fundé y dirigí de 1984 a 1990—, también codirigí con Eduardo Barrios la película documental *La voz de las minas* (1983), producida por UNESCO, y publiqué docenas de artículos y ensayos cortos.

Colombia, en la que los contenidos eran preparados centralmente y la participación de la comunidad se limitaba al acceso.

Las estaciones de radio mineras siguieron desarrollándose y multiplicándose durante las décadas de 1950 y 1960, a pesar de la represión militar que empezó en 1964 y perduró durante diversos gobiernos militares. En junio de 1967, como parte de la lucha contra la guerrilla del Che en Bolivia, el ejército ocupó violentamente el distrito minero de Siglo XX y Catavi, asesinó a varios dirigentes sindicales y atacó *La Voz del Minero*, una de las estaciones de radio. Esta no fue la primera vez ni sería la última. Las estaciones de radio de los mineros se convirtieron en un blanco habitual del ejército, porque eran la voz de la vanguardia de las organizaciones sociales en Bolivia, y eran capaces de movilizar no solo a los trabajadores de las minas sino también a toda la sociedad boliviana.

La experiencia de las estaciones radiales mineras es hermosa porque estas son en realidad el resultado de la participación de los movimientos sociales, en procesos de comunicación que buscan contribuir al fortalecimiento de sus organizaciones. Esta es la mayor expresión de participación cívica en defensa del derecho a la comunicación y a decidir sobre el cambio social transformativo. Las estaciones de radio mineras se encuentran entre los muy pocos ejemplos de medios comunitarios, en los que la comunidad misma contribuye a la sostenibilidad social, institucional y económica. En ningún otro lugar, la sostenibilidad social jamás ha sido tan clara y cristalina, ya que desde el comienzo los mismos mineros fueron quienes facilitaron el proceso de comunicación. La sostenibilidad institucional estaba garantizada por los sindicatos mineros, que permitieron que la estación tuviera un lugar de funcionamiento y cobertura legal bajo la legislación sindical. Por último, la sostenibilidad económica estaba asegurada por los mineros mismos, quienes donaban mensualmente un día de sus salarios para sostener las estaciones. Tal vez visitando los campos mineros y conociendo cómo viven los mineros, podría uno comprender lo que significa donar un porcentaje de un salario muy exiguo.

Existen similitudes con las experiencias comunitarias de comunicación en otras regiones del mundo, donde la participación cívica es la idea central aunque los orígenes de estos medios ciudadanos no estén ligados a grandes movimientos sociales. En Nepal,

un grupo de periodistas progresistas asociados a NEFEJ, un foro para periodistas ambientales, creó *Radio Sagarmatha* en 1997, la primera estación de radio independiente que ha contribuido a la lucha por la democracia y que ha servido de guía a las estaciones de radio comunitaria que han brotado en el país más recientemente. *Bush Radio* en Sudáfrica funcionó clandestinamente durante el apartheid antes de obtener su licencia formal en 1995.

Hay más de diez mil estaciones de radio comunitarias solo en América Latina y cada una tiene una historia interesante sobre cómo lograron el derecho a la comunicación. Además, la radio no es el único ejemplo de movimientos sociales que asumen su derecho a participar en los procesos donde se toman decisiones que afectan sus vidas, lo que significa la participación cívica en procesos de comunicación que conducen al cambio social.

### Comunicadores como estrategas

Podríamos parafrasear el axioma de Clemenceau: «La guerra es un asunto demasiado importante para confiárselo a los militares», y decir «la comunicación es demasiado importante para confiársela a los periodistas». ¿O habrá dicho Clemenceau: «... demasiado importante para confiárselo a los *generales*»? En ese caso, podríamos parafrasear: «la comunicación es un asunto demasiado importante para confiárselo a los planificadores del desarrollo» porque toman decisiones sobre temas de comunicación, sin saber mucho sobre ella.

Como comunicador, a menudo me asombra que *alguien* piense que él o ella es un especialista en comunicación. He visto demasiados puestos de comunicación en grandes organizaciones de desarrollo ocupados por personas que tienen una idea vaga de la comunicación, o que jamás han participado en experiencias reales de comunicación o reflexionado/escrito/publicado sobre el tema.

No he visto ninguna otra área de especialización tan empañada por la improvisación (la mala, no la improvisación creativa e innovadora). Las decisiones sobre comunicación en las grandes agencias de desarrollo son tomadas por personas que no cuentan con la formación apropiada y que a menudo, tampoco tienen una experiencia de campo que compense la falta de estudios. Todavía no he decidido si es peor tener un burócrata de alto nivel que toma

decisiones sobre la comunicación sin el conocimiento necesario, o un periodista en los niveles inferiores de la organización que solo recibe instrucciones, no toma ninguna decisión y solo realiza trabajos banales. La verdad es que generalmente ambos están presentes en las organizaciones de desarrollo, que se enorgullecen de «preocuparse por la comunicación». El diseño usual es el siguiente: la persona encargada de la comunicación (generalmente un periodista) es contratada para un puesto de nivel inferior, pero las decisiones políticas y estratégicas son tomadas por los gerentes que pueden ser médicos, ingenieros o simplemente burócratas.

Como consecuencia de lo anterior, la comunicación en los programas y proyectos de desarrollo generalmente se percibe solo como difusión de la información o visibilidad institucional. El personal asignado a las áreas de comunicación se dedica a preparar conferencias de prensa, a asegurar que sus colegas en los medios masivos difundan o escriban artículos sobre el buen trabajo realizado por la organización, o a lidiar con las agencias de publicidad e imprentas para que los *jingles*, banderolas o afiches estén listos para la siguiente campaña en los medios masivos. Las órdenes vienen de arriba y con demasiada frecuencia la sección o el departamento de «comunicación» no es más que una oficina de relaciones públicas para el director.

Ya hemos visto anteriormente que la difusión de la información no es comunicación y que los periodistas no son comunicadores. Como periodista en ejercicio y como comunicador he aprendido a separar los dos oficios y a apreciar sus diferencias. Debido a nuestro trabajo con las noticias, la inmediatez, los mensajes y los medios masivos, los periodistas no tenemos una visión estratégica de la realidad. Más aún, trabajamos en empresas de medios de difusión que tienen demasiadas reglas (léase: censura y autocensura) y se guían por un agudo sentido de la *oportunidad* (tanto en relación con el espacio de interés de las noticias como con el entorno político).

El perfil de un comunicador es diferente. De manera consecuente con las raíces de la palabra *comunicación*, un comunicador es un facilitador del diálogo y la participación, es decir, hace posibles los procesos de comunicación que implican la producción y difusión de mensajes, pero donde lo más importante es el proceso

mismo. Un comunicador tiene los pies sobre la tierra, en el sentido que está profundamente comprometido con el cambio transformativo. De ahí que la característica más importante del perfil de un comunicador es la capacidad de afrontar estratégicamente los problemas y planificar las actividades de comunicación según corresponda.

Si estamos de acuerdo en que la comunicación equivale a la participación, entonces un comunicador es un promotor de la participación que conduce al cambio cívico. Los retos de la comunicación evolucionan constantemente, a medida que surgen nuevas posibilidades y nuevas necesidades. El *nuevo* comunicador tiene la capacidad de navegar de un medio a otro, de escoger entre varias herramientas de comunicación y de adaptar las estrategias a una situación particular. Su experiencia puede abarcar desde apoyar el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias hasta cubrir temas sociales para los medios de comunicación ciudadanos, diseñar estrategias de participación para los proyectos de desarrollo a nivel comunitario, facilitar la formación de redes de organizaciones no gubernamentales, o producir materiales educativos. Esta flexibilidad para usar estrategias de comunicación en diversos contextos culturales brinda un entrenamiento sin par. Los comunicadores pueden articular y enlazar los discursos del cambio dirigido por la acción cívica con el proyecto político de los movimientos cívicos y, de esta manera, contribuir a fortalecer sus voces.

El nuevo comunicador debe comprender profundamente que la comunicación para el cambio social se ocupa esencialmente de la cultura. Se necesita una sensibilidad especial para apoyar el proceso de cambio social en las comunidades y los movimientos sociales que no tienen otra cosa a qué aferrarse más que a su identidad cultural. El desarrollo y el cambio social deben ser posibles en un proceso de intercambios culturales horizontales y respetuosos.<sup>17</sup>

Podría sonar provocador decir que este perfil de un comunicador aún no existe, sin embargo, en la realidad hay tan pocos que su existencia es apenas reconocida. Usualmente, cuando discuto con los directores de programa de las agencias de desarrollo o de las

---

17. Véase Gumucio-Dagron, 1998.

ONG, recibo esta desafiante respuesta: «aún si admitimos tu concepto sobre la comunicación para el cambio social, ¿adónde acudiríamos para encontrar al comunicador apropiado, ese que acabas de describir?» Esto lleva a otro tema importante, muy pocas instituciones académicas en el mundo entero están formando a comunicadores, mientras que cientos de ellas están inyectando periodistas a un mercado laboral urbano cada vez más constreñido.

Esta situación podría cambiarse con el apoyo de nuevas redes y organizaciones a los programas de estudios de las instituciones académicas. El Consorcio de Comunicación para el Cambio Social promueve una red de veinte universidades alrededor del mundo, que ofrecen un título académico (maestría o especialización) con énfasis en la comunicación para el desarrollo y el cambio social, y asimismo apoya a una universidad en cada región. *OurMedia* es otro ejemplo importante, porque es la única red internacional que reúne a cientos de intelectuales activistas, académicos y profesionales que buscan cambios en la forma en que se enseña y se practica la comunicación.

La mayoría de los comunicadores son autodidactas. Empezaron en otras disciplinas y lentamente fueron desarrollándose a través de la acción hasta convertirse en comunicadores. Aunque usualmente tienen una formación variada, muchos comparten un elemento común, han trabajado con comunidades pobres en zonas rurales o urbanas, o con movimientos sociales, y en algún momento de sus vidas sintieron la necesidad de usar la comunicación, como un proceso de diálogo para fortalecer las organizaciones locales.

La pregunta primordial sería, ¿los organismos donantes y las organizaciones de desarrollo realmente desean incorporar el perfil de un comunicador? Aunque en última instancia la pregunta es irrelevante, porque en todo caso el perfil de un comunicador como facilitador del cambio cívico es necesario, porque aunque no haga parte de las organizaciones de desarrollo debe trabajar en procesos de cambio con movimientos sociales y cívicos, con medios comunitarios y ciudadanos. Su papel es ayudar a replantear desde una nueva perspectiva el potencial de la acción cívica transformativa y del cambio social.

## Un observatorio fiscalizador

Una mirada panóptica de los enfoques de la comunicación para el desarrollo es necesaria en todos los niveles de las organizaciones que intervienen en el proceso de cambio transformativo. Esto incluye tanto a las grandes organizaciones donantes y de cooperación, como a los gobiernos, las ONG y los movimientos sociales.

Muchos de los cambios transformativos están ocurriendo a nivel de las pequeñas comunidades, ya sea porque han cobrado las suficientes fuerzas para llevar adelante su propia plataforma, o que son demasiado pequeñas para que se les preste atención. Lo pequeño puede que sea bello,<sup>18</sup> pero necesita conectarse y sumarse a cientos de experiencias similares para marcar una diferencia en el conjunto de la sociedad, así como el compartir las historias de compromiso cívico puede impulsar a otros a actuar. Hay una paradoja cruel cuando «lo pequeño» es visto desde arriba por los grandes actores del desarrollo, estos no ven su belleza, de hecho, no ven nada en absoluto. Solo cuando «los pequeños» de todos los horizontes se reúnen y adquieran representación es que los actores grandes los escuchan.

Recientemente, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DfID), en su más alto nivel, decidió abandonar América Latina. Todas las oficinas se cerraron, el personal se dispersó y los programas con socios locales se abandonaron. Estos programas ayudaban a organizaciones locales en Bolivia, Perú y Nicaragua a planear iniciativas innovadoras en contextos económicos, sociales y políticos. Las evaluaciones del Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI<sup>19</sup>) revelaron que lo más valorado por los socios del DfID en toda la región, no era tanto el financiamiento sino la relación estrecha de trabajo con un personal dinámico e innovador, que estaba dispuesto a apoyar el diálogo y emprender proyectos e iniciativas que otras agencias de cooperación no se atrevían a tocar por considerarlos demasiado políticos. Las cualidades señaladas del DfID incluían su flexibilidad ante las propuestas,

18. Referencia al libro de E.F. Schumacher: *Smaill is beautiful: Economics as if People Mattered* (1973).

19. Por las siglas en inglés, Overseas Development Institute.

la comprensión del contexto local y la reducción al mínimo de los trámites burocráticos... Pero el DfID afirma que pondrá a disposición más fondos que antes a través de... el Banco Mundial en Washington.

Relatos como el anterior tienen mucho que ver con la creciente preocupación por la falta de un compromiso real de los grandes actores con el cambio transformativo, que como ilustran los ejemplos expuestos, cuentan con una miope voluntad política para impulsar el cambio hacia un mundo mejor. A pesar del discurso políticamente correcto acerca del desarrollo participativo y de la importancia de la comunicación en los procesos de empoderamiento, en realidad la tendencia está yendo en dirección opuesta. Un ejemplo es la situación que se relata a continuación. El Congreso Mundial sobre Comunicación para el Desarrollo (WCCD) organizado en Roma durante octubre de 2006 por el Banco Mundial, la Iniciativa de Comunicación y la FAO, fue interesante porque logró el diálogo directo entre organizaciones de todo tipo que contaban con un interés en común, la comunicación para el cambio cívico y social. Dos mil personas representando diversas perspectivas, provenientes de todas partes del mundo no podían estar equivocadas, de ahí la gran relevancia para el debate de los documentos producidos al interior del Congreso. Sin embargo, la gran ironía es que solo un par de meses después del Congreso, la FAO «reestructuró» (bajó de categoría) el departamento a cargo de la comunicación para el desarrollo. De hecho, la FAO en varias ocasiones ha bajado de categoría a la comunicación para el desarrollo, primero cuando Colin Fraser se jubiló, luego cuando se jubiló Silvia Balit. Esto refleja que su nivel de compromiso actual es bastante diferente de aquel por el que era conocida durante la década de 1970.

A pesar de estos sucesos lamentables, el «Consenso de Roma» —acordado al final del WCCD— marca un hito:<sup>20</sup>

1. Las políticas generales nacionales de desarrollo deben incluir componentes específicos de comunicación para el desarrollo.

---

20. *Communication for Development-A Major Pillar for Development and Change*, incluye recomendaciones dirigidas a formuladores de políticas y donantes.

- 
2. Las organizaciones dedicadas a los temas de desarrollo deben incluir la comunicación para el desarrollo como un elemento central desde el inicio de los programas.
  3. Se debe fortalecer la capacidad de la comunicación para el desarrollo dentro de los países y las organizaciones, y a todos los niveles, a través del desarrollo de cursos de capacitación y programas académicos para las personas en sus comunidades, los especialistas de la comunicación para el desarrollo y demás actores involucrados.
  4. Se debe expandir el nivel de inversión financiera a fin de asegurar un financiamiento adecuado y coordinado de los elementos claves de la comunicación para el desarrollo, tal como se delineó en los Requerimientos Estratégicos arriba mencionados. Esto incluye una línea(s) presupuestal(es) para la comunicación para el desarrollo.
  5. Se deben adoptar e implementar políticas y leyes que proporcionen un ambiente propicio para la comunicación para el desarrollo, incluyendo medios de comunicación libres y pluralistas, el derecho a la información y a la comunicación.
  6. Los programas de comunicación para el desarrollo deben identificar e incluir indicadores y metodologías apropiados, para el monitoreo y la evaluación a lo largo de todo el proceso.
  7. Se deben fortalecer las asociaciones y redes de trabajo a nivel local, nacional e internacional, a fin de realizar avances en la comunicación para el desarrollo y mejorar los resultados de la comunicación.
  8. Se debe avanzar hacia un enfoque basado en los derechos de la comunicación para el desarrollo.

El documento destaca, aunque de manera diluida por la jerga de la diplomacia, algunos de los temas clave por los que hemos luchado durante varios años; los hemos pescado y limpiado de algas para verlos con más claridad.

El primero, es que las *políticas nacionales de desarrollo* deben incluir específicamente y como un componente clave, la comunicación para el desarrollo; el segundo, es que todos los programas y

proyectos deben elaborarse desde el *inicio* con la comunicación como elemento central (debería tratarse de una comunicación estratégica que apoye el compromiso cívico y no la usual lista de compras de afiches, *jingles* y banderolas); el tercero, es fortalecer la *capacidad para la comunicación* en los países, a todos los niveles. El cuarto elemento se diluyó en *asegurar un financiamiento adecuado y coordinado de los elementos clave* (durante las sesiones habíamos hablado de una afirmación más contundente, las organizaciones deben asignar un mínimo de 5 a 10% del presupuesto total de cada programa o proyecto a la comunicación para el desarrollo y el cambio social, diferente del presupuesto para información y relaciones públicas).

Los problemas principales fueron señalados: políticas y estrategias claras, presupuestos adecuados y la necesidad de personal especializado en los altos niveles... Pero, ¿sucederá algo en realidad? ¿Cuántos documentos en una publicación atractiva y reluciente terminan en el estante?

Lo que el WCCD no abordó específicamente en el Consenso final, pero que formó parte de la discusión en los grupos, es que recomendaciones similares se deberían dirigir a los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil, que a menudo trabajan con enfoques de la comunicación que no concuerdan con la naturaleza de la participación, el compromiso cívico ni el cambio transformativo.

Esto nos lleva de vuelta al título de esta sección y a un tema importante, necesitamos que los gobiernos, las agencias de cooperación, los donantes, las ONG e incluso los movimientos sociales rindan cuentas de sus enfoques de comunicación.

La rendición de cuentas es una de esas expresiones usadas generalmente para poner a los gobiernos nacionales contra la pared. Rara vez se habla de la rendición de cuentas desde una perspectiva más amplia que incluya al sector privado. El sector privado tiene tanta responsabilidad en el desarrollo como los estados nacionales, de modo que también se le debe aplicar la obligación de rendir cuentas y de ser transparente. Más importante aún, se debe tener en cuenta que reducir la rendición de cuentas a saldar cuentas, en realidad no ayuda a promover el cambio transformativo.

Necesitamos establecer observatorios internacionales que puedan monitorear y analizar el compromiso de las organizaciones

internacionales de desarrollo, así como el de los gobiernos nacionales y el sector privado, con enfoques participativos, compromiso cívico y comunicación para el cambio social. Observatorios de este tipo existen en América Latina y Asia, pero se encuentran restringidos a los medios masivos, no a la comunicación. Generalmente estudian la atención prestada por los medios masivos a diversos temas nacionales y a la forma en que se realiza la cobertura en términos de representación. Estos observatorios de los medios han surgido del fracaso de otras formas blandas de monitorear a las empresas de medios masivos, como las personas asignadas a un medio particular con la tarea de recibir quejas y remitirlas a las autoridades administrativas.

Si los medios masivos, por lo general tan poderosos, están sujetos al escrutinio de organizaciones fiscalizadoras integradas por ciudadanos y académicos respetables, ¿por qué no imaginar algo similar para la comunicación para el cambio social y transformativo?

También existen observatorios que vigilan atentamente a las grandes instituciones financieras, como el proyecto Bretton Woods,<sup>21</sup> que sigue cada paso tomado por el Banco Mundial y otras instituciones financieras, aunque su concentración es en las políticas y la política de alto nivel.

Para empezar, los observatorios de la comunicación para el cambio transformativo y la inclusión cívica deberían evaluar una simple tríada de verificaciones:

1. ¿Ha elaborado la organización una política y una estrategia de comunicación?
2. ¿Tiene la organización personal trabajando en altos niveles donde se toman las decisiones?
3. ¿Asigna la organización un 5 a 10% fijo del presupuesto general del proyecto a actividades de comunicación?

Las tres preguntas anteriores brindarán un perfil de la organización y de su compromiso real y medible con una comunicación dedicada a los ciudadanos y al cambio cívico.

---

21. Para obtener más información: <http://www.brettonwoodsproject.org/>

## Referencias

- CHOMSKY, N. (2000), «Unsustainable Non-Development», en Green Left, en <http://www.greenleft.org.au/2000/416/23042>
- (2006), Congreso Mundial sobre Comunicación para el Desarrollo (WCCD) «El Consenso de Roma», octubre, Roma.
- DUMONT, R. (1966), *L'Afrique noire est mal partie*, ingl. *False start in Africa*, Nueva York, Praeger.
- (1969), *Nous allons à la famine*, ingl. *The hungry future*, Praeger, Nueva York,
- GALEANO, E. (2001), *Upside Down: A Primer for the Looking-Glass World*, Picador, Nueva York.
- DAGRON, G.; CAJÍAS, A. y L. (1989), *Las radios mineras de Bolivia*. CIMCA/UNESCO, La Paz.
- DAGRON, G. (1998), «The New Communicator». Artículo escrito originalmente para una reunión de trabajo facilitada por The Rockefeller Foundation en Washington DC, en The Communication Initiative: <http://www.communit.com/en/node/1890>
- (2001), *Making Waves: Participatory Communication for Social Change*. Nueva York, The Rockefeller Foundation.
- DAGRON, G. y TUFTE, T. (2006), *Communication for Social Change Anthology: Historical and Contemporary Readings*. Nueva Jersey, Communication for Social Change Consortium.
- O'CONNOR, A. (2004), *Community Radio in Bolivia. The Miners' Radio Stations*, Lewiston, The Edwin Mellen Press.
- PASQUALI, A. (1963), «Teoría de la comunicación: las implicaciones sociológicas entre información y cultura de masas. Definiciones», primer capítulo en *Comunicación y Cultura de Masas*, Monte Ávila Editores, Caracas.
- RAMONET, I. (2003), «El quinto poder», *Le Monde Diplomatique*, n.º 52, octubre.
- SACHS, J. (2005), «The Time for Action», en sitio web de Development Co-operation Directorate (DCD-DAC), [http://www.oecd.org/document/37/0,2340,en\\_2649\\_33721\\_35320997\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/37/0,2340,en_2649_33721_35320997_1_1_1_1,00.html)
- SEN, A. (1999), *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf, Nueva York.
- UNESCO (1980), *Many Voices, One World*. (El informe McBride) UNESCO, París.

WESTLEY, F.; ZIMMERMAN, B. y QUINN PATTON, M. (2007),  
*Getting to maybe: how the world is changed*, Vintage, Ca-  
nadá.

## V. EL CAMBIO DIRIGIDO POR LA ACCIÓN CÍVICA. LA LEY Y LOS FORÁNEOS

Nilda Bullain

Cuando tenía dieciséis años, a mediados de la década de 1980, un par de años antes del cambio político en Hungría, mi madre me llevó a un campamento de verano que organizaban para estudiantes de trabajo social. Esta era la primera promoción de estudiantes universitarios de trabajo social, ya que en el sistema socialista la pobreza no existía oficialmente, así que no había necesidad de asignaturas como política social o trabajo social. Mi madre formaba parte del equipo de profesores universitarios que había luchado durante años hasta que finalmente se introdujo ese plan de estudios en Hungría. El campamento se encontraba en una aldea cercana a la frontera con Ucrania, que se ha convertido en una ciudad bastante agradable actualmente, pero la zona misma sigue siendo una de las regiones más deprimidas del país.

Había un gueto de gitanos en las afueras de la aldea, bastante lejos de cualquier infraestructura central. Los gitanos vivían en chozas de barro y no tenían gas, agua ni electricidad. Pero había un plan instaurado para llevar tuberías de agua a su calle, un plan que existía desde hace años, pero que por algún motivo nunca se había llevado a cabo. Nosotros, los estudiantes, fuimos a investigar el caso donde el gobierno local. Dijeron que las tuberías mismas ya habían llegado y simplemente estaban esperando a ser tendidas, pero tenían tan poca mano de obra que no podían encontrar los «expertos» que cavaran las zanjas para las tuberías. Pedimos los planos y nos dimos cuenta de que no se necesitaban «expertos» para cavar esas zanjas, sino solo muchas manos, ya que el

plano mostraba claramente dónde y cómo se debería hacer la excavación.

Entonces, tratamos de hablar con los gitanos para que ellos mismos cavaran las zanjas. Ellos no querían hacerlo, porque decían que el gobierno lo debía hacer. Más aún, de ellos no dependía, ellos no sabían hacerlo y no querían meterse en líos con el gobierno local, y de todas maneras el proyecto nunca se iba a hacer. Habían perdido toda esperanza y no veían ninguna posibilidad para cambiar la situación. Por el contrario, nosotros estábamos seguros de que si alguien tomaba la iniciativa y hacía el trabajo, el gobierno local no tendría ninguna excusa para no tender las tuberías y estas personas tendrían agua antes de que llegara el invierno. Así que simplemente empezamos a cavar la zanja nosotros mismos, más o menos una docena de estudiantes jóvenes de Budapest, en su mayoría mujeres. Los gitanos estaban casi todos desempleados, así que no tenían mucho que hacer y se limitaban a rondar por allí mirándose trabajar. Después de un tiempo, una hora o algo así, las mujeres mayores empezaron a decirles a sus hijos —hombres fuertes y hábiles— que no debían dejar que las elegantes señoritas de la ciudad hicieran el trabajo sucio, que debían ayudarnos. Primero se unieron uno o dos de ellos y al final toda la aldea estaba cavando las zanjas mientras las mujeres cocinaban, así terminamos el trabajo en dos días, con una gran fiesta cada noche.

Fue necesario hacer mucho trabajo de seguimiento para terminar de tender las tuberías antes del invierno, pero el proyecto había desencadenado un verdadero proceso de desarrollo en esta aldea, que hoy es una de las ciudades más acaudaladas del este de Hungría.<sup>1</sup>

Cuando pienso en esta historia, el mensaje claro y fuerte que sale a relucir —y que yo interioricé y seguí en mi trabajo desde entonces— es que las personas son responsables de su propio destino, independientemente de la desesperanza de la situación en que se encuentran. Aunque su situación no mejore mucho objetiva-

---

1. El proyecto abarcó a la aldea entera, no solo al gueto gitano. Su éxito se debió a un enfoque holístico de largo plazo en el que participaron todos los pobladores locales y las partes clave interesadas (el alcalde, los empleadores, el sacerdote, el jefe de policía, etc.).

mente, la sensación de haber hecho algo para cambiarla, de asumir el control de sus vidas, de tener el poder «adentro», marcó toda la diferencia.

Este punto de aprendizaje plantea el tema de derechos y responsabilidades que, en mi opinión, está íntimamente ligado al concepto de lo «cívico».

### Lo «cívico»

¿Qué es lo «cívico»? Entiendo que lo «cívico» se refiere a la identidad que está conectada a la comunidad política y que refleja el lugar y el papel de las personas en ella. Al decir comunidad política me refiero a la comunidad que establece las reglas que determinan la distribución de los recursos y del poder, lo cual incluye el poder para el uso legítimo de la fuerza física (coerción) y el poder para otorgar y reivindicar derechos y obligaciones.

### La acción cívica en las democracias desarrolladas

En las democracias occidentales/septentrionales desarrolladas, la indiscutible comunidad política que define la identidad cívica es el Estado nación democrático (incluida la Unión Europea como una cuasi federación de estados nación que, de cierta forma, crea un supra Estado). Por lo tanto, en estos países, lo cívico la mayor parte de las veces equivaldrá al «ciudadano». Es decir, la «acción cívica» sería eso que las personas emprenden en sus funciones de ciudadanos votantes y contribuyentes tributarios de un país y, como tal, miembros de una comunidad política dada.<sup>2</sup> Aún cuando la acción corresponda a un tema local o aparentemente no relacionado con el Estado, la mayoría de las veces hay un derecho o un deber subyacente reivindicado que se deriva de la constitución u otra ley del Estado nación.

Por ejemplo, en las acciones de los ciudadanos locales para detener una nueva inversión comercial, los participantes en la cam-

---

2. La ciudadanía aquí se entiende jurídicamente y también como un concepto «amplio» que incluye las relaciones «horizontales» de persona a persona y la «preocupación por el bien común» (véase el Ensayo 8 de Rajesh Tandon).

paña recurrirán a argumentos sustantivos y del debido proceso ratificados por la ley, en lugar de decir solamente «no queremos esta inversión», ya que todos los implicados tienen derechos y responsabilidades y, cuando estos entran en conflicto, es necesaria una estrategia legal para resolverlo. Podrían suspender la inversión mediante demostraciones en el lugar de la obra e impidiendo que la excavadora empiece a cavar («sobre nuestros cuerpos») pero, a más largo plazo, el que decidirá será el proceso judicial.

Esto no quiere decir que toda acción cívica necesita invocar derechos y responsabilidades legales, pero las que no lo hacen inminentemente también invocan de alguna manera los principios morales y éticos que son considerados los cimientos del sistema jurídico. Por ejemplo, una ONG que organiza a voluntarios para ayudar a los ancianos, un club de autoayuda para adictos, un servicio de boletín vegetariano, un centro de asesoría sobre cáncer, son todos ejemplos de la acción cívica cotidiana que se fundan en la solidaridad, la búsqueda de la felicidad, la importancia de la salud y la vida humana. Entonces, al formar parte de la sociedad civil, las organizaciones reflejan las normas culturales de la sociedad misma. En la mayoría de las democracias occidentales o septentrionales, el sistema jurídico refleja estas normas que en múltiples ocasiones se han debido a las acciones cívicas, como por ejemplo, a los movimientos de las mujeres, de las personas negras, de los derechos humanos. Por lo tanto, implícitamente se entiende que estas acciones de los ciudadanos enriquecen y mejoran el sistema político (la democracia), aún cuando no haya ninguna implicación política directa asociada a él.

La acción cívica a veces refleja diversas normas culturales —hay muchos temas controvertidos, como el aborto, el discurso del odio (*hate speech*) o el control de las armas—. No obstante, estos son vistos como parte del debate continuo sobre los derechos y las responsabilidades al interior de las democracias, y con tal de que no recurran a la violencia, hacen parte de las actividades ciudadanas aceptadas generalmente. De hecho, la acción cívica puede desempeñar un papel enorme en el cambio de las normas culturales a través del tiempo, por ejemplo en Estados Unidos las primeras ONG que trataron de hablar sobre el cáncer enfrentaron una gran resistencia del público, mientras que hoy en día este es uno de los

temas que se aborda comúnmente (al igual que los movimientos contra el tabaquismo).

Uno de los retos que las democracias europeas enfrentan actualmente es que algunas de las normas culturales de los inmigrantes musulmanes no concuerdan con las normas jurídicas (y culturales) europeas. En esos casos, no existe una forma de acción cívica legítima para concientizar, organizar el apoyo público y presionar al gobierno para que cambie las leyes, estas normas simplemente están por fuera de los alcances del debate. La ablación femenina, los matrimonios forzados, los asesinatos por honor, no pueden incorporarse al sistema jurídico y, por lo tanto, el Estado debe proceder judicialmente contra ellos. Este punto sirve para ilustrar «negativamente» que en las democracias desarrolladas (legítimas), la acción cívica se basa en los derechos y responsabilidades consagrados en las leyes y, por lo tanto, está fuertemente ligada a la ciudadanía.

### **¿Y qué pasa con los «no desarrollados» o las «no democracias»?**

La acción cívica en estos países también está relacionada con la comunidad política a la que cada persona considera pertenecer, que puede o no corresponder con el Estado nación. A diferencia de las democracias desarrolladas, en muchos casos la principal identidad primaria está relacionada con la religión, la etnia, la tribu, la casta, etc. En los Balcanes estamos presenciando una lucha entre grupos étnicos por aceptar al Estado nación como la identidad política primaria versus la identidad étnica que sigue siendo la más fuerte a pesar del régimen comunista. En el Medio Oriente, hay una pugna similar por conciliar el islam como la identidad política principal, con el concepto de Estado nación. En muchos países de Asia Central y África, al hablar de comunidad política las identidades tribales son las más fuertes.

Esto implicaría que la «acción cívica» podría orientarse hacia reforzar, reformar o derrocar un régimen de etnicidad, religión o tribalismo, y en este sentido, podría ayudar u obstaculizar la democratización. Por ejemplo, en Serbia después de que Kosovo declarara su independencia, los serbios emprendieron una gama de acciones cívicas (personas que actúan para influir en su comunidad política) en contra de la independencia. Durante semanas, todos los días los panaderos serbios regalaban pan y bizcochos delante de

las panaderías albanesas para impedir que la gente entrara a sus tiendas (todavía siguen haciéndolo en muchos lugares). Grupos de personas bloqueaban las carreteras para impedir que los camiones llevaran la mercancía a los asentamientos albaneses. Estas acciones están basadas en la etnicidad como identidad cívica y se interponen en el camino de la democratización.

En la Unión Soviética y en los países del ex bloque soviético, la principal identidad política fue la de clase. Esta identidad política, que se ha mantenido largo tiempo en Cuba, parece estar resurgiendo en algunos países de América Latina como en Venezuela y Bolivia. Muchas personas que hacen parte de la izquierda occidental y que trabajan en temas de desarrollo, parecen aceptar más la identidad de clase como base para la acción cívica frente a otras identidades no ciudadanas, como la etnia o la religión. Esta situación me intriga porque en última instancia esta identidad también puede promover un movimiento antidemocrático.

### Derechos y responsabilidades cívicas

Las identidades siempre vienen tanto con derechos como con responsabilidades. En relación con el cambio dirigido por la acción cívica y especialmente en el contexto del desarrollo internacional, el denominado «enfoque basado en los derechos» es a menudo señalado como el punto de partida para hacer valer los derechos sobre los cuales la acción cívica puede entablararse en cualquier país o a nivel internacional, independientemente de las leyes del país o países implicados.

Los documentos de la ONU que sirven de base internacional para estos derechos,<sup>3</sup> sostienen que «todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo».<sup>4</sup> Sin embargo, en la práctica gran parte del discurso y del enfoque respecto a los diversos proyectos de desarrollo desde un

3. El más importante es la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, pero también documentos clave de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

4. Artículo 2.2. Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

«enfoque basado en los derechos», se centran en el deber del Estado de atender esos derechos y trabajar con las comunidades desempoderadas para aumentar su nivel de participación en las decisiones del Estado, en lugar de que sean estas quienes aborden directamente sus problemas y cumplan de esta manera con sus responsabilidades como «seres humanos».

Es interesante plantear la pregunta desde una «perspectiva basada en los derechos», por ejemplo, sobre la base del análisis hecho por Evelina Dagnino en el Ensayo 2, ¿la historia sobre el asentamiento gitano podría verse como un «desempoderamiento desde adentro, demostrado por la falta de auto-organización política para hacer que el gobierno cumpla con sus obligaciones»?<sup>5</sup> Esto conlleva a la pregunta de si hubiera sido mejor o más necesario «forzar» de alguna manera al gobierno local a cavar las zanjas, en lugar de hacerlo ellos mismos.

Por un lado, esto depende del contexto. En el contexto de Europa Central y Oriental, donde el Estado ha sido omnipotente y la sociedad ha estado entrenada para ser pasiva y aceptar las directivas estatales, actuar para asumir el control de su propia vida prescindiendo del gobierno es, en sí mismo, un acto activista y una demostración de cambios en las relaciones de poder. Junto con la política y las presiones económicas macro, las historias de ciudadanos como la anterior fueron las que condujeron silenciosamente a las revoluciones de terciopelo en toda Europa Oriental. El cuidado de sí mismo es una virtud del civismo que era tan válida en 1989 como lo es ahora, por lo menos en Hungría, donde el Estado sigue dominando las vidas de los ciudadanos comunes y corrientes.<sup>6</sup>

Por otro lado, también es una cuestión de eficacia pragmática, porque si los gitanos hubieran tratado de organizarse por sí solos y realizar algún tipo de proyecto participativo para representar sus intereses y hacer que el gobierno local cumpliera con su obligación de suministrar agua, sin duda habrían pasado dos, si no tres, in-

---

5. Véase Evelina Dagnino en el Ensayo 2.

6. Por ejemplo, hay más de 3.100 gobiernos locales en un país de 10 millones de habitantes, donde casi 60% de los ingresos personales se paga en impuestos y más de 50% del PNB es redistribuido por el Estado. Fuente: Publicaciones de la Oficina Estadística Central, 2008.

viernos más sin agua. Ya sea por una falta de cultura sobre el tema o por pura desesperanza, había una clara resistencia entre ellos a organizarse. Veían al gobierno local como un agente de represión, por tanto, no habría servido de nada forzarlos a actuar bajo el concepto de «activismo» que les era ajeno (ni qué decir de los gobiernos locales que en esta parte del mundo son absolutamente inmunes a las presiones de los grupos desposeídos que no están afiliados políticamente de alguna manera).

Justamente gracias a la experiencia de «actuar juntos», «crear algo valioso para todos nosotros», la comunidad pudo aprender que lo que significa «organizarse»: que pueden hacer más cosas juntos que cada uno por su cuenta. La primera vez, necesitaron la participación de los estudiantes de trabajo social para lograrlo; la segunda vez, tuvieron sus propios ímpetus para hacer algo juntos por la comunidad (por ejemplo, construir casas de piedra); y la tercera vez, el orgullo de ser ciudadanos trabajadores y creadores de valor los facultó para acudir al gobierno local y reclamar sus derechos. Esto es, por supuesto, una simplificación burda de un proceso que tomó varios años y precisó de un enfoque holístico, pero su lógica es importante. Después de todo, es el ciudadano quien hace valer sus derechos ante el Estado y eso no lo puede hacer a menos que realmente viva la experiencia de serlo.<sup>7</sup>

Los movimientos sociales exitosos que han sido capaces de generar un cambio social «positivo»<sup>8</sup> en el largo plazo, desde la resistencia pasiva de Gandhi hasta el movimiento de derechos civiles de Martin Luther King, han florecido a partir del orgullo y la autoestima que viene de un sentimiento de «valor» como ser humano, de ser valioso a pesar de circunstancias terribles. A menudo, quie-

---

7. Aquí quisiera hacer una anotación sobre las elecciones democráticas. Se considera comúnmente que los gobiernos elegidos «libre e imparcialmente» son legítimos. Sin embargo, se puede cuestionar si las elecciones podrían considerarse realmente «libres e imparciales» en países donde el electorado está *de facto* desempoderado o no actúa sobre la base de su identidad ciudadana, sino sobre la base de otra identidad cívica (como la señalada anteriormente).

8. Me doy cuenta de que «positivo» depende de la cosmovisión que uno tiene; aquí me refiero esencialmente a la democratización y el fomento del Estado de Derecho.

nes se encuentran enraizados en estructuras sociales que los han mantenido desempoderados durante décadas y siglos, no son conscientes de su «valor», aunque sientan la injusticia del actual *status quo*. Decirles: «ustedes son valiosos y tienen derechos» no significa mucho hasta que ellos mismos experimenten que son capaces de generar valor y puedan reivindicar su importancia ante la sociedad. En este sentido, para que el cambio social conduzca a un desarrollo a largo plazo es importante que los desposeídos cuenten con una capacidad constructiva, más allá de los sentimientos de ira, rebelión y venganza. Habiendo vivido en Sudamérica y Europa Oriental, puedo decir que es «fácil» inflamar a las personas y llevarlas a las barricadas para reclamar sus derechos, pero es mucho más difícil mantener este «enfoque basado en los derechos» en sus vidas cotidianas, pues depende tanto de ellos, individual y colectivamente, como de los funcionarios que eligen.<sup>9</sup>

En suma, aunque las intenciones de un enfoque basado en los derechos son nobles, en la práctica, a menudo no reconoce el poder de los individuos cuando están en una posición aparentemente desempoderada. Un énfasis en los derechos es un buen argumento para el Estado (para asegurar que otorgue esos derechos a sus ciudadanos), pero solo es la mitad del camino para el cambio dirigido por la acción cívica.

### «Dirigido»

El cambio sucede de todas maneras, pero si pretendemos plantear una dirección para el cambio este deberá ser «dirigido». De ahí que surja como una pregunta clave ¿quiénes lo dirigen y qué hace posible que lo dirijan?

---

9. Un ejemplo es la situación que viví cuando trabajé en dos regiones de Ucrania en el desarrollo de servicios sociales a través de la cooperación entre los gobiernos locales y una ONG, aproximadamente un año después de la Revolución Naranja. Las personas en esas aldeas no mostraban rastros de la dignidad exhibida por sus pares, que pasaron noches heladas en las calles de la capital, aun cuando muchos estos eran sus hijos y amigos. Alguien que estuvo allí dijo: «Pensábamos que no teníamos que hacer nada más que continuar nuestras exigencias por suficiente tiempo para que cedieran. Miren ahora, tengo dudas de que haya valido la pena».

### La agencia individual y colectiva

En el cambio dirigido por la acción cívica, generalmente se hace una distinción entre el papel del individuo y del colectivo (a menudo posicionando la agencia colectiva como clave para el CDC).<sup>10</sup> Esta es una falsa dicotomía, como ya otros autores lo han señalado, que también a mí me gustaría aclarar. Mi posición es que, aunque el CDC sucede en última instancia a través de la acción colectiva, hacer que suceda recae fundamentalmente en el individuo. En las estructuras sociales no hay una forma de desarrollo predeterminada (como se explicará más adelante) y el cambio sucede a través de una serie de acciones emprendidas por innumerables personas, que por lo general son impredecibles, aunque invariablemente relacionadas.<sup>11</sup> De alguna manera, todo suceso de cambio en las estructuras sociales es una suma de las elecciones y decisiones que muchas personas han tomado en determinada dirección.

Por lo tanto, las personas individuales están en el núcleo del cambio, porque cada persona necesita tomar sus propias decisiones. Aunque la sociedad y los grupos de referencia dentro de ella influyen profundamente en los individuos, en última instancia cada uno tomará su propia decisión sobre cómo comportarse en una situación dada. Así como no es posible respirar, comer, digerir o sentir colectivamente, tampoco es posible actuar colectivamente. Actuar juntos y de común acuerdo, sí, pero cada persona individual deberá decidir si hace o no hace algo. La presión para actuar igual que todos los demás es proporcionalmente mayor en las sociedades colectivistas que castigan las desviaciones de la regla.

Me gustaría señalar algo sobre la forma de entender lo «colectivo». Lo colectivo como la agencia tiene diferentes niveles y significados. Como estructuras de poder institucionalizadas, las agencias colectivas tienen un papel importante en el cambio dirigido

---

10. Me refiero especialmente a las políticas y programas en el desarrollo internacional que benefician directamente al Estado (a nivel central o local) o a las ONG y otros tipos de organizaciones de la sociedad civil.

11. Esta forma de entender el cambio también es semejante a la teoría de la complejidad presentada por Fowler, A. (2007), *Civic Driven Change and International Development: Exploring a Complexity Perspective*. Contextuals #7.

por el Estado y el cambio dirigido por otras estructuras de poder, como las iglesias o las tribus. Como estructuras sociales informales, las sociedades colectivistas pueden desempeñar un papel en el cambio ya que establecen las normas culturales que todos los miembros han de seguir.<sup>12</sup> También existe la asociación formal e informal de personas en un colectivo, que se expresa en diversas formas organizativas (por ejemplo, las ONG, las cooperativas y otras organizaciones de la sociedad civil o del sector empresarial). Sin embargo, en todas estas formas de lo colectivo se presenta una diferencia conceptual entre el colectivismo y la comunidad. El primero se puede considerar un sistema coercitivo en el que las personas comparten y cooperan porque existen fuertes desincentivos para las que no lo hacen (castigos físicos, morales y materiales).<sup>13</sup> En cambio en la segunda se puede considerar que se comparte y se coopera por elección voluntaria, es decir, cuando no hay ningún castigo de por medio pero existen incentivos positivos y beneficios que se desprenden de la asociación. En ese sentido, podemos afirmar que en última instancia para tener colectivos que actúen eficazmente como agentes de cambio, se necesitan individuos que en su papel de «ciudadanos» hagan una elección voluntaria y positiva de formar parte del colectivo.

#### **El espacio jurídico para el cambio dirigido por la acción cívica**

Aún cuando las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y, particularmente, las ONG, han sido objeto de mucha crítica en la década pasada, su papel como agentes del cambio social sigue siendo de central importancia y no puede subestimarse. Aunque la acción cívica no se puede situar exclusivamente en la «sociedad civil», las diversas formas de las OSC son las que con más frecuencia proporcionan el marco institucional en el que un grupo de personas (trátese de trabajadores sociales, maestros, empresarios, conductores

---

12. Aunque se puede sostener que estos dos tipos de agencias colectivas generalmente tienen un interés en el *statu quo* y, por lo tanto, son proclives a mantenerlo y son más resistentes al cambio que los colectivos más pequeños.

13. Un ejemplo de organización de la sociedad civil de tipo colectivista fue la organización de pioneros de los países socialistas, una «organización de la sociedad civil» de la que todos los escolares tenían que ser miembros.

de autobús o banqueros) puede lograr sus metas de acción cívica. Por lo tanto, se puede considerar que las OSC son potencialmente la agencia colectiva más eficaz para el CDC.<sup>14</sup>

Durante los últimos años, se ha podido observar en todo el mundo una tendencia clara por parte de los gobiernos a restringir el espacio jurídico en el que operan las OSC. Aunque estos esfuerzos no son una abierta violación de los derechos humanos, como tradicionalmente se ha entendido, «demasiados regímenes siguen empleando formas estándar de represión, desde el encarcelamiento de los activistas y los hostigamiento de la organización, hasta las desapariciones y las ejecuciones» o la prohibición directa a formar una OSC.<sup>15</sup> Más bien, se tratan de técnicas legislativas sutiles que incluyen disposiciones redactadas con sofisticación para mantener la apariencia de legitimidad en los requisitos de la jurisprudencia existente. Asimismo, estos requisitos junto con las prácticas arbitrarias de aplicación, en ocasiones se constituyen en obstáculos insuperables para la formación y funcionamiento de las OSC. El informe *La defensa de la sociedad civil*, publicado a comienzos de 2008 por el ICNL y el WDM, cita ejemplos de 47 países, en su mayor parte regímenes «semiautoritarios o híbridos», donde se adoptaron o redactaron dichas disposiciones durante los últimos años.

El informe identifica cinco áreas de obstáculos jurídicos:

- *obstáculos de admisión*, particularmente el uso de la ley para desalentar, dificultar o impedir la formación de organizaciones;
- *obstáculos a las actividades operativas*, o el uso de la ley para impedir que las organizaciones desempeñen sus actividades legítimas;

---

14. Su eficacia real está, por supuesto, sujeta a una gama de factores contextuales abordados en otras partes de este capítulo y en otros capítulos, por ejemplo, el enfoque de democracia que manejan, la base de valores a partir de la cual actúan, su gobernanza, sus recursos y sus capacidades, etc.

15. La defensa de la sociedad civil. Un informe del Centro Internacional de Derecho no Lucrativo (ICNL) y el Movimiento Mundial para la Democracia (WMD), enero de 2008 [http://www.icnl.org/knowledge/pubs/ICNL-WMD\\_Defending\\_CS.pdf](http://www.icnl.org/knowledge/pubs/ICNL-WMD_Defending_CS.pdf).

- *obstáculos a la libertad de expresión y a la defensa*, o el uso de la ley para restringir la capacidad de las OSC para hacer uso de la amplia variedad de formas de libre expresión y participación en las políticas públicas;
- *obstáculos al contacto y a la comunicación*, o el uso de la ley para restringir la habilidad de las OSC para formar redes y limitar su exposición internacional; y
- *obstáculos a los recursos*, o el uso de la ley para restringir la capacidad de las organizaciones para obtener los recursos financieros necesarios que les permitan llevar a cabo sus actividades.<sup>16</sup>

Hay una variedad de obstáculos, desde el requisito de tener al menos 500 miembros para establecer una asociación (Turkmenistán) hasta permitir que representantes del gobierno asistan a las reuniones de la asociación (Siria), para que la ONG pueda ser cerrada cuando se considere «necesario» o «por el bien del público» (Argentina). Es interesante que las diversas razones que dan los gobiernos para introducir medidas restrictivas son muy similares:

Los gobiernos han intentado justificar y legitimar estos obstáculos, aduciendo que esto son necesarios para aumentar la rendición de cuentas y la transparencia de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), armonizar o coordinar sus actividades, cumplir con los intereses de seguridad nacional al contrarrestar el terrorismo o el extremismo, o defender la soberanía nacional contra la influencia extranjera en los asuntos internos. Este informe expone tales justificaciones como argumentos a favor de la represión, así como para la violación a las leyes y las convenciones internacionales de las que son signatarios los estados en cuestión.<sup>17</sup>

Esta tendencia señala la importancia de articular lo que el informe llama los *principios internacionales de la protección de la so-*

---

16. Ibíd., basado en las pp. 8 y 10.

17. Ibíd., p. 3.

*ciedad civil*. Estos son una serie de principios y derechos ya integrados en el derecho internacional, que incluyen las normas y convenios que reglamentan y protegen a la sociedad civil de la introducción gubernamental, y de los que la acción cívica se puede valer para proteger el espacio para la acción cívica legítima. Es de central importancia para el CDC que se preserve y amplíe el espacio jurídico para la agencia cívica, tanto individual como colectivamente.

### «Cambio»

Por más importante que sea la creación de un ambiente que posibilite el cambio dirigido por la acción cívica, el CDC no siempre es un suceso maravilloso. Tal como se ilustra en la primera parte del ensayo, el cambio dirigido por la acción cívica, al igual que el cambio dirigido por el Estado o por el mercado, puede ser bueno o malo; lo que también incorpora un supuesto no tan evidente, sobre la asignación de juicios de valor al cambio.

### El juicio de valor del cambio

La acción cívica no es buena en sí misma. Muy a menudo, la acción cívica se basa en valores que son inaceptables en una democracia: racismo, sexism, chauvinismo, segregación y violencia. La forma más extrema de expresar la acción cívica en este sentido es, por supuesto, la actividad terrorista, donde la identidad política primaria invoca a la violencia contra civiles que no forman parte de esa comunidad.

Las acciones cívicas antidemocráticas ocurren en todo lugar, no solo en los países no desarrollados. Sin embargo, en las democracias actuales de lo que se trata es de defender algo que ya está presente, y generalmente hay una manera de mitigar y contrarrestar esos valores. Pero cuando esos valores antidemocráticos son los que ya están presentes, son un obstáculo para el cambio social y hay más elementos en juego que deben considerarse.

Si ha sido relativamente fácil estar de acuerdo con lo anterior, señalaría que el lector tiene un sistema de valores similar al mío y que encuentra que el racismo, la sociedad patriarcal y el terrorismo son intolerables. Pero, al asignar un juicio de valor al cambio, nos adentramos en terreno resbaladizo.

No es fácil estar de acuerdo con una gama de valores ajenos. Personalmente, no considero que el movimiento cívico que llevó al poder a dirigentes socialistas en Sudamérica esté señalando la «dirección correcta» para el desarrollo social (que para mí es la libertad, la democracia y el Estado de Derecho), mientras que otros pueden ver este proceso como un «buen cambio». En Hungría, recientemente se realizó un referéndum para introducir costes de matrícula en las universidades, cuyo resultado fue un abrumador «no». Yo encuentro problemático tanto el referéndum como el resultado,<sup>18</sup> mientras que muchos húngaros (la mayoría) lo consideran un gran triunfo para la democracia. Creo que en los países post socialistas el gobierno no debería proporcionar demasiado financiamiento a las ONG, mientras que muchas ONG y expertos piensan que el gobierno no las financia suficientemente. En otro ejemplo, un grupo de mujeres lucharía por una maternidad de tiempo completo financiada por el Estado, mientras que otras considerarían que tal institución perjudicaría la emancipación en lugar de ayudarla. Aún más extremo es el caso de la prostitución (abolicionistas contra grupos a favor de su legalización). A nivel global, podríamos mirar el debate del «comercio equitativo frente al libre comercio», así los ejemplos podrían seguir interminablemente.

Cuando asignamos un juicio de valor, también definimos el cambio que queremos y que nos daría satisfacción, y el cambio que no sería bienvenido por nosotros en función de nuestros valores. ¿Puede el desarrollo internacional o, para tal caso, cualquier persona que trabaja en el desarrollo, incluso en casa, en nuestra comunidad local, establecer esos valores? Yo creo que sí, que todos tenemos el derecho moral de determinar lo que consideramos bueno o malo para la sociedad *in abstracto* y, por lo tanto, de influir en otras personas para que crean en eso también. El problema ético importante aquí es dejar en claro nuestros «proyectos».<sup>19</sup> Entonces, deberíamos dejar de aparentar «respeto a la cultura local», «no importación de modelos extranjeros», y reconocer «nuestra propia forma

---

18. Conforme a la Constitución de Hungría no puede haber un referéndum sobre asuntos presupuestales.

19. Véase en el ensayo de Evelina Dagnino el apartado sobre los «proyectos políticos».

local de la democracia», etc. Todos estos temas entran en juego cuando empezamos a considerar el «cómo», es decir, los medios y maneras de lograr el cambio, en lugar del «por qué» o el «qué», tales como la visión y las metas del cambio.

### Inducir el cambio social

En Europa Central y Oriental durante los últimos años se han puesto de moda entre los actores no estatales (especialmente los donantes de fundaciones privadas estadounidenses y europeas) diferentes teorías del desarrollo, entre las cuales se encuentra una que destaca la importancia del «desarrollo orgánico», iniciativas «emergentes» frente a «prescritas» y «programación basada en las necesidades». Esta teoría llegó como un contrapeso muy necesario al marco de cooperación para el desarrollo prescriptivo y basado en objetivos.<sup>20</sup>

Sin embargo, en nuestra opinión, aunque los principios que el desarrollo orgánico destaca son clave para una sociedad civil saludable, el concepto es algo equívoco en esta área. En la naturaleza, el desarrollo orgánico es un axioma, un curso de «acción» objetivo e inmutable, una planta está programada genéticamente para desarrollarse en una planta saludable bajo ciertas circunstancias, no tiene alternativa. Cuando carece de las circunstancias adecuadas, como agua o sol, morirá, pero cuando las circunstancias son ideales, sobrevivirá, prosperará y se desarrollará. En la naturaleza, los conceptos de «orgánico» frente a «artificial» tienen sentido, pero los conceptos de «planificado» o «previsto» y «no planificado» o «imprevisto» no lo tienen.

A diferencia de dicho desarrollo en la naturaleza, en el ámbito de las organizaciones y los conceptos sociales, tal como la sociedad civil, muy difícilmente se presenta una forma pre-programada de desarrollo o un Estado «ideal» prescrito de desarrollo que una organización o un sector deba alcanzar. Todos podemos enumerar las características de una «sociedad civil saludable y vibrante», pero lo

20. Esta escuela de pensamiento ha sido apoyada por el Development School, basándose en la labor desempeñada por profesionales del desarrollo, especialmente de Sudáfrica. Esta sección se basa en gran parte en el artículo «Comments to the New Strategy of the Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe» por la Civil Society Development Foundation, escrito por Nilda Bullain y Balazs Sator (2005).

que queremos decir con esas palabras podría diferir, a veces fundamentalmente, en muchos sentidos. Además, como demostraron los ejemplos anteriores, hay un escaso acuerdo sobre la forma en que deben progresar las sociedades en general.

Si estamos de acuerdo en que en el desarrollo social, a diferencia de lo que sucede en la naturaleza, no hay una ruta prescrita de progreso, entonces no podemos hablar realmente de desarrollo «orgánico». En este caso, toda «manera ideal sin obstáculos»<sup>21</sup> de desarrollo es determinada por las decisiones de las personas implicadas. Esto nos conduce a otro parámetro ético en el desarrollo internacional, idealmente las decisiones las deberían tomar las personas que se verán afectadas por ellas.

Las decisiones tomadas a nivel de una organización, una comunidad y una sociedad están, por tanto, sujetas a los sistemas de valores, actitudes culturales, cosmovisiones y personalidades de las personas que toman esas decisiones.<sup>22</sup> Las decisiones tomadas por las personas, organizaciones y formuladores de políticas con relación a las preguntas planteadas en este ensayo y a todas las preguntas fundamentales del desarrollo, dependerán de si prefieren el proceso o los resultados, basarse en principios o ser pragmáticos, la libertad o la igualdad, la protección estatal o el libre mercado, la solidaridad o cuidarse uno mismo, la globalización o la localización, la segregación o la integración, lo colectivo o lo individual, y así sucesivamente. Es evidente que incluso en los países desarrollados, donde existen sociedades civiles que funcionan bien, su carácter y su papel varía según el complejo entorno histórico y cultural en el que cada sociedad civil se desarrolló.<sup>23</sup>

---

21. Véase Kaplan, A (1999), *Capacity Building*, CDRA, Capetown.

22. Gran parte de esto aparece muy bien delineado en las diversas motivaciones descritas en la teoría de la complejidad de Alan Fowler. Fowler, A. (2007) *Civic Driven Change and International Development: Exploring a Complexity Perspective*. Contextuals # 7. Utrecht, Context.

23. Véanse, por ejemplo, los modelos para desarrollo del tercer sector en Salamon, Lester M. (2003), *Global Civil Society: An Overview. The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. <http://www.jhu.edu/~ccss>; y los modelos de relaciones gobierno-ong en Europa, en Bullain, N. (2005), *Civil Vision – A Concept for Comprehensive NGO Legal Reform in Hungary*, ECNL and Okotars Foundation, Budapest.

Si estamos de acuerdo en que las personas deben decidir por sí mismas qué consideran que es una forma ideal de desarrollo, ¿por qué hacer cualquier tipo de intervención de desarrollo? Porque en el momento en que lo hacemos no estamos «desviando» un proceso de desarrollo ya existente de su ruta «orgánica», sino que estamos tratando de influir en los procesos sociales existentes, para que tomen una dirección que consideramos mejor que la manera en la que evolucionaría sin nuestra intervención. No nos gusta ser testigos de situaciones en que las personas no están empoderadas para ver su propio potencial, porque son personas pobres y desvalidas, personas discriminadas, personas sometidas a dictaduras. Nuestros valores son distintos a los del proceso «orgánico» imperante y nos gustaría influir en él de una manera que consideramos será para bien.

Por un lado, decimos que las personas afectadas son las únicas que tienen derecho a tomar decisiones sobre sus vidas. Por otro lado, queremos que tomen sus decisiones de determinada manera (asumir su poder y no resignarse a su destino de hambre y discriminación), queremos influir en las personas para que se comporten de esa manera. Pero las personas se comportan y toman decisiones a partir de sus propios valores, cosmovisiones y procedencias culturales.

Por lo tanto, toda intervención de desarrollo, sea a través de subvenciones, fortalecimiento de capacidades, empoderamiento u otra acción, primero necesita definir qué considera que es un estado ideal y luego «*definir exactamente los valores y principios claves que motivan y hacen posible este ideal*». Luego, se necesita encontrar la mejor y la más eficaz forma de asegurar la existencia de estos valores y principios en las mentes de las personas, para posibilitar y alentar que los interioricen y actúen a partir de ellos, y entonces es probable que esas personas tomen por sí mismas las decisiones necesarias para lograr el estado deseado de la organización, sector o sociedad; deseado primero por nosotros y posteriormente por ellos. Por lo tanto, el atributo clave en cualquier intervención de desarrollo es influir en los valores, la cultura y la actitud de las personas afectadas y esto es una de las cosas más difíciles de lograr.

### **Retos en culturas cambiantes**

La extensión en que se deben cambiar los valores para lograr una cierta meta pueden variar. A menudo, cuando discrepamos con las

personas, no queremos cambiarlas a ellas ni cambiar sus cosmovisiones, solo queremos que se conduzcan de cierta manera (en relación con la labor del CDC y las ONG, este es el caso generalmente en las recaudaciones de fondos, el cabildeo y otras maneras de movilizar apoyo). Desde la argumentación racional hasta el chantaje emocional, desde encontrar intereses mutuos hasta dar el ejemplo, hay cientos de maneras de lograrlo. Sin embargo, en el caso del cambio social no estamos hablando de un comportamiento de una única vez, ni siquiera de una nueva rutina, sino de patrones culturales profundamente arraigados (tales como el patriarcado o la herencia de poder) que solo cambiarán cuando cambie la base de los valores y convicciones relacionadas con estos patrones.

Un reto enorme es llegar a una medida en que suficientes personas hayan aceptado y seguido un nuevo comportamiento, que puede dar lugar a un cambio en las normas culturales y, consecuentemente, en las relaciones de poder (alcanzar la «masa crítica»). La posibilidad de que el cambio dirigido por la acción cívica logre esto es generalmente mayor en las sociedades libres, donde las iniciativas cívicas tienen el espacio para usar diversos canales y técnicas de influencia, sin necesidad de coerción ni manipulación.<sup>24</sup> La ley (que puede ser tanto una «espada» como un «escudo») es una herramienta importante no solo para proporcionar y proteger el espacio en el cual la acción cívica se puede expresar, sino también para apoyar y alentar el cambio promovido por la acción cívica a través del establecimiento de normas para la sociedad.<sup>25</sup>

---

24. Soy consciente de que existe un debate acerca de lo que constituye una manipulación y que, según algunos, casi toda la comunicación se puede considerar una manipulación. Sin embargo, considero que cuando sí existe un lugar para el intercambio libre de información, no podemos hablar de manipulación de manera sistémica. En estos casos, la agencia cívica tiene muchas más oportunidades para influir en el cambio.

25. Este tema merece más análisis y elaboración. Se menciona solamente con el fin de señalar que se presentan muchos problemas cuando las leyes tratan de establecer normas para cambiar la cultura y su relación con el contexto local. Por tanto, entre otras razones, en muchos países la aplicación de instrumentos internacionales de derechos humanos está bastante rezagada con relación a la visión jurídica.

Otro gran reto es influir en las elecciones de las personas, pero sin violencia, opresión ni manipulación. Hasta ahora, en esta área el desarrollo internacional está perdiendo frente al Estado y otras estructuras de poder que utilizan exitosamente técnicas violentas, manipuladoras y opresivas. En mi opinión, la clave para la intervención en los procesos de desarrollo es encontrar estrategias para influir en la forma en que las personas aplican sus motivaciones internas, sin forzarlas ni imponerlas, es decir, sin violencia, castigo ni manipulación.<sup>26</sup>

A menudo se sostiene que debemos respetar las culturas locales y los valores tradicionales de una sociedad. Sin embargo, puede que ese deseo sea una ilusión a más largo plazo. Las sociedades occidentales no son como solían ser hace cien años y la gran mayoría de personas de las nuevas generaciones no lo lamentan. El cambio es inevitable, lo que podría ser un parámetro importante, el siguiente «mandamiento» ético, es asegurar que el cambio ocurra, toda vez que sea posible, de manera no violenta y respetuosa de la dignidad humana de todas las partes implicadas. Una de las maneras más eficaces para conseguir este objetivo en las sociedades humanas es someter las acciones de los agentes de cambio, incluida la agencia cívica, al «Estado de Derecho».

### El CDC y el Estado de Derecho

Queda fuera de las posibilidades de este ensayo proporcionar un análisis a fondo de las articulaciones y correlaciones entre el Estado de Derecho y el CDC, la sociedad civil o el desarrollo. Más bien, se ofrecen algunas perspectivas basadas en la experiencia de los países denominados de transición, para incentivar un mayor debate.

26. Un caso interesante para un debate más profundo es la educación-entretenimiento, basada en la denominada «metodología Sabido», que utiliza las telenovelas para transmitir mensajes clave del desarrollo a un público amplio. Estudios recientes han demostrado impactos medibles de este método con respecto a la fertilidad y más generalmente, a la emancipación de la mujer. Chong, A.; Duryea, S.; y Ferrara E.L, *Soap Operas and Fertility: Evidence from Brazil* (abril de 2008). Documento para debate CEPR No. DP6785 Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1142167>. Véase también, por ej., *The Communication Initiative*, <http://www.communit.com/en/node/201243>; *Population Media Center*, <http://www.populationmedia.org/>.

El Estado de Derecho a menudo es considerado un asunto político o jurídico. Sin embargo, más recientemente —durante las últimas dos décadas— ha ganado cada vez mayor interés entre los economistas y la comunidad internacional del desarrollo, como medio e indicador del crecimiento y el desarrollo.<sup>27</sup> De manera análoga al concepto de «ciudadanía», hay un significado «amplio» y uno «estrecho» atribuido al Estado de Derecho. El significado estrecho es bastante formal y considera una serie de medios necesarios para instaurar el Estado de Derecho, por ejemplo, los derechos de propiedad, la administración eficiente de la justicia o la predictibilidad de la reglamentación. El significado «amplio», por su parte, equipara el Estado de Derecho con una moralidad política de libertad y democracia.

Las definiciones amplias tratan al Estado de Derecho como el núcleo de una sociedad justa. Sus partidarios afirman que solo se puede decir que un país es regido por el derecho si el poder del Estado tiene restricciones y si las libertades básicas, tales como las de expresión y asociación, están garantizadas.<sup>28</sup>

El Estado de Derecho se funda en los derechos «naturales» o «inalienables» del individuo, los cuales también están consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

A partir de la experiencia de los países en transición de Europa Central y Oriental, se podría extender la noción «amplia» del Estado de Derecho para aplicarla a la sociedad civil y a la acción cívica. En otras palabras, el *Estado de Derecho es una cuestión social y cultural tanto* como una cuestión jurídica, política o económica. En los países donde el Estado de Derecho es más operativo, las personas sostienen sus principios como valores importantes sobre los cuales basan sus acciones y aplican en la práctica. Esto significa, por ejemplo, que existe un entendimiento básico de los derechos y responsabilidades entre las personas, que cumplir con la ley en lugar de evadirla es la norma, que los conflictos se deben resolver a través

---

27. Véase «Order in the Jungle», *The Economist*, 13 de marzo de 2008.  
28. Ibíd.

del poder judicial en lugar de a través de la iniciativa propia, que todos son iguales ante la ley, etc. Incluso en las democracias plenamente legítimas e institucionalmente operativas, cuando el Estado de Derecho está ausente hay mayor lugar para las acciones «incívicas», ya sea en el gobierno, en el sector empresarial o en la sociedad civil (por ejemplo, corrupción, discriminación, evasión de impuestos, etc.). Un ejemplo de esta situación se presenta en algunos de los países recientemente incorporados a la UE (principalmente Rumanía y Bulgaria), cuyos indicadores sobre el Estado de Derecho, medidos por el proyecto *Indicadores Mundiales de Buen Gobierno* del Banco Mundial,<sup>29</sup> revelan puntajes de 50 sobre 100 puntos que los sitúan al mismo nivel de Ghana, Marruecos o Egipto.

Para el cambio dirigido por la acción cívica esto significa que en muchos países en desarrollo la acción cívica que apunta hacia el cambio social, necesita construir una cultura del Estado de Derecho —además de prestar servicios o abogar por cambios en las políticas— para asegurar la sostenibilidad de sus logros. Esto puede ser muy difícil, ya que en los países con una baja gobernanza existen desincentivos para seguir cursos de acción «apropiados» (legales o éticos). Un ejemplo lo puede otorgar la experiencia del *CEE Working Group on NGO Governance*,<sup>30</sup> a partir de la cual se evidenció que uno de los mayores retos que se les presentó con todos los países participantes, fue transmitir el concepto de conflicto de intereses a los activistas y dirigentes de las ONG (incluso aquellas comprometidas con luchar por la transparencia, en el sector público).<sup>31</sup>

En años recientes un tema concreto del debate ha sido si los representantes de las ONG pueden integrar las juntas de los órganos de decisión de las entidades estatales de financiamiento, y si lo hacen, si estas organizaciones tienen derecho a recibir financiamiento. Desde Hungría hasta Azerbaiyán, la respuesta ha sido un contundente «sí», porque se considera «injusto» excluir de las oportu-

29. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

30. Grupo de trabajo de los países de Europa Central y Oriental sobre la gobernanza en las ONG.

31. Véase Wyatt, M. et al. (2002), *Nonprofit Governance Practices in Hungary, Civil Society Development Foundation Hungary and BoardSource*, Budapest.

tunidades de financiamiento a una organización solamente por el hecho de ser una líder altamente calificada que ha sido invitada (o elegida) para integrar la junta de una entidad oficial de financiamiento. Toda solución alternativa fue rechazada, como por ejemplo limitar los períodos de servicio para que la ONG solo estuviera excluida por un par de años. El mensaje subyacente es, si todos lo hacen, ¿por qué me pondría yo en una posición desventajosa solo para ser «el bueno»? Lo mismo se puede decir de la evasión de impuestos, mientras más personas eviten pagar sus impuestos, más impuestos tendrán que pagar los que los pagan y menos dispuestos estarán a hacerlo, lo que crea el círculo vicioso de la cultura de evasión de impuestos.

Esta pregunta también se relaciona con el tema de los riesgos desarrollado en el Ensayo 6 de Shirin Rai. Cuando la cultura dominante en una sociedad o en las comunidades es intolerante, frente a lo que se podría llamar una cultura de «Estado de Derecho», los riesgos asociados a tratar de introducir cualquier elemento de esa cultura (por ejemplo, igualdad de género o igualdad de participación en la toma de decisiones políticas) son incomparablemente más altos.

¿Significa esto que en una democracia con una cultura del «Estado de Derecho» (es decir, no solo un Estado democrático, sino también una sociedad democrática) la acción cívica está en su máximo potencial? No necesariamente. Se ha debatido mucho sobre la pasividad del electorado en Europa occidental, sobre la falta de iniciativa ciudadana y la apatía general hacia los asuntos públicos en los estados de bienestar. Sin embargo, en esos países es donde la acción cívica tiene la oportunidad de influir en el cambio social a largo plazo con más libertad y más eficacia.

Aquí debemos referirnos nuevamente al tema del espacio jurídico. En mi opinión hay una diferencia fundamental, una línea de umbral entre los regímenes opresivos/autocráticos y los democráticos en términos del cambio dirigido por la acción cívica. En el primer caso, el cambio dirigido por la acción cívica puede conducir a un cambio de régimen cuando se cuestiona el uso legítimo de la fuerza física por quienes están en el poder. En el segundo caso, el cambio dirigido por la acción cívica podría conducir a una mayor influencia política de un grupo particular de marginados dentro de la sociedad (como los gitanos, pero incluso un grupo mayoritario,

como las mujeres), pero sin cambiar esencialmente la estructura política de esta. Aunque siempre hay riesgos y costes asociados las acciones para el cambio, estos son fundamentalmente diferentes en un país democrático (de Estado de Derecho) de lo que son en una dictadura. Evidentemente, hay muchos matices intermedios, pero en general se puede decir que mientras más democrático sea el país, menos «exigente» será «empoderar» a las personas y contar con ellas como agentes de cambio. Las técnicas que se han de usar en cada caso también son diferentes, lo que a menudo se pasa por alto. Más aún, quizás sea más importante para las agencias internacionales de desarrollo inducir el cambio dirigido por la acción cívica en aquellos países donde lo que esencialmente se necesita es un cambio de régimen (al margen de lo que parezca superficialmente). Esto a su vez plantea el tema de la agenda política de la comunidad internacional de desarrollo (aparte de la ayuda humanitaria).

En circunstancias democráticas el cambio dirigido por la acción cívica alcanza su mejor y más sólido potencial en el largo plazo, ya que los riesgos y los costes de la expresión y la acción son más bajos (libertad de expresión, libertad de reunión y asociación), y por tanto, los argumentos y las actividades a favor del cambio pueden proseguir libremente. La sociedad civil o la agencia cívica necesitan impulsar un cambio de régimen cuando no hay democracia, para poder alcanzar su máximo potencial a más largo plazo. Con esto no se quiere decir que la acción cívica carece de valor en los sistemas autocráticos o semidemocráticos, *sino que, en estos casos esencialmente se someterá al statu quo* (suministrando ayuda humanitaria o servicios sociales básicos) o si desea cambiarlo, su eficiencia será menor y los costes asociados serán mayores, hasta que por lo menos logre producir un cambio democrático.

## VI. EL CAMBIO DIRIGIDO POR LA ACCIÓN CÍVICA: OPORTUNIDADES Y COSTES

Shirin M. Rai

La seguridad humana trata sobre la defensa y la expansión de las libertades básicas de las personas. Exige tanto proteger a las personas de las graves amenazas como empoderarlas para que asuman el mando de sus propias vidas. Se necesitan políticas integradas que se centren en la supervivencia, el sustento y la dignidad de las personas, tanto durante la adversidad como en la prosperidad.<sup>1</sup>

En este ensayo me centro en el ejercicio de la agencia cívica y en la evaluación sobre los costes asociados a los modos de lucha. Sostengo que al analizar o al medir la agencia, no podemos permitirnos pasar por alto los riesgos, como al elaborar programas que podrían empoderar a los ciudadanos que buscan el cambio social, no debemos pasar por alto los peligros de la participación. Al alentar a los agentes cívicos a actuar de esta manera, debemos evaluar las vulnerabilidades que pueden convertirlos tanto en víctimas, como en actores en sus luchas por el empoderamiento. Al insistir en contar los costes, también podemos insistir en el reconocimiento de las barreras estructurales al empoderamiento. De esta manera, podemos re-politizar la forma en que consideramos la agencia y el empoderamiento que puede devenir como consecuencia de su ejercicio. Esto permite que el enfoque de las estrategias dirigidas por la acción cívica para el cambio social, incluya no solo a las personas sino también a los contextos en que estas y sus grupos se desarrollan, y tenga en cuenta no solo las desventajas que se deben superar sino también la necesaria redistribución de las ventajas para cam-

---

1. Sadako Ogata y Amartya Sen, 2003, *Human Security Now*, Organización de las Naciones Unidas.

biar las desigualdades en nuestras sociedades. Y finalmente, consideramos que las estructuras de poder (estados), las estructuras de la agencia y los agentes (ciudadanos) no son opuestos binarios sino co-constituyentes del cambio.

Mi preocupación por este amplio tema de las oportunidades y los costes, surge del estudio sobre el despliegue y desenlace del Programa de Desarrollo de la Mujer, en la provincia de Rajastán, en la India. He reflexionado sobre este caso para comprender cómo se ejerce la agencia en contextos diferentes y difíciles, y qué consecuencias conlleva tanto para las personas implicadas como para el movimiento de cambio iniciado e integrado por ellas mismas. Al estudiar este caso, también podemos comprender como toma forma lo que Ruth Lister llama el *desenvolvimiento de la ciudadanía*,<sup>2</sup> ya sea a través de la interacción con el Estado y los actores no estatales, entre los ciudadanos y para los individuos. Asimismo, el estudio de caso demuestra que aunque el escenario de la acción sea local, los hilos del poder lo vinculan con los escenarios nacional y global, a través de los programas estatales y el financiamiento internacional de ellos. Por lo tanto, para entender cómo podría suceder el cambio dirigido por la acción cívica, qué retos podría enfrentar y a qué apoyos podría recurrir es necesario un análisis de la gobernanza a múltiples niveles.

Dadas estas preocupaciones, este ensayo sostiene que, en primer lugar, «la agencia necesita enterarse del mapa de las relaciones de poder»—clase, casta, género, espacio, entre otras, y encontrar el apoyo adecuado para convertir la concientización en cambio. En segundo lugar, es *importante hacer una lectura de las sutilezas del poder a fin de entender, medir o analizar la agencia como concepto, estrategia o resultado*, esto nos pone en alerta sobre las restricciones impuestas por las relaciones sociales y sobre los posibles espacios para cambiarlas. Este estudio trata esencialmente sobre la agencia internalizada. Me refiero a que la agencia no solo se construye conceptualmente, sino que está constituida por y es constitutiva de hombres y mujeres reales, ricos o pobres, sanos o enfermos, con o sin acceso a espacios y rela-

---

2. Ruth Lister (1997), *Citizenship: Feminist Perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

ciones de poder. Este enfoque nos permite examinar los distintos modos de lucha—dentro de uno mismo (concientización), con otros (grupos de mujeres, movimientos y redes) y para el cambio social. Enfocarse en las relaciones de poder y en la agencia de los ciudadanos para el cambio, también nos permite estar alerta sobre los niveles de riesgo implícitos en el ejercicio de la agencia, dentro de entornos políticos donde el poder es tanto manifiesto como oculto, tanto disciplinante como disruptivo. En tercer lugar, *la agencia cívica está enmarcada por las instituciones de gobierno a múltiples niveles* (el Estado y los organismos donantes), de ahí que desarrolle funciones ambivalentes en espacios locales y globales, donde en ocasiones apoya institucionalmente a los pobres para combatir las relaciones sociales dominantes, y en otras, asegura la consolidación del poder y el privilegio. Adicionalmente, se desarrolla en el proceso de «convertirse» en ciudadano mediante el ejercicio de la agencia.

### El caso: Programa de Desarrollo de la Mujer en Rajastán

En la historia del Programa de Desarrollo de la Mujer (WDP, por las siglas en inglés de Women's Development Programme)<sup>3</sup> se evidencia que pasar por alto los costes del «empoderamiento» de las mujeres a través de los programas de desarrollo, porque no se pensó en las consecuencias políticas, puede ser catastrófico para los agentes individuales que participaron. Más aún, esta omisión puede ser mortal para los correspondientes proyectos/programas de cambio. Diferentes agentes están envueltos en esta historia, personas, grupos y organizaciones locales e internacionales, estatales y no estatales. También hay diferentes expectativas de cambio, integradoras y determinadas por una agenda.<sup>4</sup> Observaremos diferentes modos de práctica: reflexiva, concienciadora

3. Véanse Uma Chakravarti «Rhetoric and Substance of Empowerment: Women, Development and the State» en Mary E. John, Praveen Kumar Jha and S.S. Jodhka eds., 2006, *Contested Transformations: Changing Economies and Identities in Contemporary India*, Delhi, Tulika Books.; Shirin M. Rai (2002), *Gender and the Political Economy of Development*, Polity Press; Cambridge; Sumi Madhok (2003), «Autonomy, Subordination and the Social Woman: Examining rights narratives of rural Rajasthani Women», University of London.

4. Raunaq Jahan, 1995, *The elusive agenda: mainstreaming women in development*, Londres: Zed Books.

y formadora de redes, y hallaremos diferentes consecuencias: retiro de apoyo, oposición violenta, renovadas movilizaciones para el cambio, así como cambios inesperados e imprevistos para las personas y los grupos implicados. En este contexto, el trazado del poder puede ser profundamente disputado, confuso y no concluyente.

El WDP fue lanzado por el Gobierno de Rajastán en abril de 1984, con la ambición de empoderar a las mujeres pobres de esta región. El programa no estaba «dirigido por la acción cívica», en términos de los sujetos clave que participaron finalmente en su desarrollo. De hecho, se creó en respuesta a las presiones de los movimientos de mujeres tanto nacionales como internacionales y a los requerimientos que las instituciones internacionales hacían la ONU sobre la Década de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985). Aunque su financiamiento y, por tanto, en gran medida su marco se desarrollaron en conversaciones entre instituciones internacionales y nacionales, estatales y no estatales, su aplicación quedó en manos de trabajadoras voluntarias llamadas *sathin* (amiga). En términos del CDC, un punto importante que se debe resaltar es que a menudo los eslabones causales entre los movimientos sociales y los resultados de las políticas no son lineales. En otras palabras, movimientos amplios pueden crear el entorno para que los actores estatales y no estatales elaboren las estrategias y las políticas del cambio. Posteriormente, estas hacen partícipes a personas y a grupos, no simplemente como recursos movilizados para implementación de la política sino como actores de derecho propio, que cuentan con el potencial para producir el cambio. Chakravarti señala que:

La *sathin* fue concebida como una trabajadora con una diferencia: era una catalizadora del empoderamiento de las mujeres a nivel popular. Ella contribuiría al crecimiento de la fuerza colectiva de las mujeres para aumentar su capacidad de negociación y ayudaría a articular sus intereses colectivos. [...] Pero la eficacia de las *sathins* se basaba en una transformación al interior de la *sathin* misma, quien debía convertirse en una líder a través de este proceso».<sup>5</sup>

---

5. Chakravati, pp. 3-4.

La capacitación de las *sathins* era, por lo tanto, un elemento importante del programa, que sin embargo les falló al final.

En el centro de su trabajo había un compromiso con «los procesos colectivos que se llevaban a cabo desde abajo hacia arriba, primero mediante el desarrollo de plataformas a nivel de la aldea, donde se articulaban los puntos de vista de las mujeres, para posteriormente avanzar hacia afuera, hacia otros grupos de mujeres que participaban en procesos similares».<sup>6</sup> Este proceso permitía identificar los intereses prácticos y estratégicos, que abarcaban desde medidas para el alivio del hambre hasta combatir las formas más radicales de opresión patriarcal y social, especialmente el matrimonio infantil, los sueldos mínimos, la recuperación de terrenos invadidos, los problemas de las viudas por el derecho a la tierra, las oportunidades de empleo para las mujeres, el acceso al agua potable y la atención médica. La articulación de estos intereses y las movilizaciones consiguientes inevitablemente desencadenaron conflictos entre las *sathins* y las jerarquías sociales y políticas de las aldeas. Mientras

que las *sathins* recibieran apoyo de los organismos de distrito, de las organizaciones voluntarias y, a través de ellas, de las autoridades del gobierno, las *sathins* no estaban solas en sus actividades. El apoyo de los organismos de distrito era un elemento crucial en las confrontaciones de las mujeres frente a las opresiones de casta y clase de la sociedad rural.<sup>7</sup>

Sin embargo, esta edificación basada en la cooperación a múltiples niveles entre las agencias y los actores, reveló tensiones enormes a medida que el gobierno procedía a priorizar el programa de «planificación familiar», en una época de sequía y malas cosechas en Rajastán, entre 1985 y 1988.

Por un lado, los programas de alivio del hambre administrados por el gobierno eran el principal medio de supervivencia de los pobres rurales y, por otro lado, estos programas eran utilizados por

---

6. Ibíd, p. 3

7. Molyneux, 1998, p. 5

los funcionarios de los gobiernos locales para cumplir con sus cuotas de esterilización de mujeres, como parte del programa de planificación familiar. Las mujeres estaban atrapadas entre estas dos presiones, por lo que las *sathins* se movilizaron en oposición a esta doble opresión, con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales participantes en el WDP. Sin embargo, el sector de gobierno de distrito se rehusaba a tratar el tema. Paralelamente, las *sathins* de diversas aldeas y distritos se reunieron en 1986 e identificaron que la tierra y la salud eran las dos áreas más apremiantes que el WDP debía abordar. Como comenta Chakravarti:

El único aspecto de la salud de la mujer que le interesaba al Estado era que ellas dejaran de «reproducirse». Las mujeres que participaron en los campamentos de salud celebrados en el distrito de Ajmer, por otro lado, estaban preocupadas por una serie de temas en torno a sus cuerpos.<sup>8</sup>

Esta disputa entre la planificación familiar y el alivio del hambre demostró la fragilidad de la alianza entre los diferentes sectores del gobierno cuando se enfrentaban intereses contrapuestos, los cuales se hicieron evidentes en la diferente interpretación del gobierno y de las *sathins* en relación a lo que significaba la «salud de la mujer». Las instituciones estatales ocupaban una posición poderosa en esta disputa. El tema final y, muy posiblemente, el más delicado, emprendido por las *sathins* fue la oposición al matrimonio infantil. Rajastán tiene una tradición particularmente fuerte de matrimonio infantil y las *sathins* querían educar a los padres en contra de esta práctica.

Este choque de intereses se hizo aún más evidente cuando las *sathins* trataron de movilizar sus recursos organizándose en un sindicato, para exigir la «regularización» de su situación dentro de la estructura estatal y que como empleadas del gobierno debían gozar de seguridad laboral y un sueldo apropiado por su trabajo. En 1990 las *sathins* entraron en huelga por este asunto. Los organismos del gobierno rechazaron sus exigencias afirmando que las *sathins* eran

---

8. Chakravati, p. 8.

voluntarias, no empleadas, que no tenían educación y eran analfabetas y, por lo tanto, no podían ser empleadas del gobierno. El hecho que el WDP había concebido la participación de mujeres pobres, de casta baja como un elemento central del éxito del programa y que estas mujeres no podían tener educación no hizo parte de las consideraciones oficiales. Los funcionarios del gobierno local y el Oficial de Desarrollo de la Cuadra, incluso enviaron cartas a los esposos de las *sathins* en las que les indicaban que debían «hacer entrar en razón a sus mujeres» o aceptar las consecuencias. Chakravarti comenta:

A partir del movimiento de las *sathins* respecto a los sueldos y a otros temas relacionados, quedó claro que mientras que las *sathins* habían sido transformadas para dejar de ser «receptoras pasivas» de las políticas de desarrollo, los niveles «superiores» del WDP seguían siendo clasistas y utilitarios en su enfoque del programa.<sup>9</sup>

El espacio político creado por el WDP se cerró rápidamente a medida que se escalaba el conflicto sobre las cuestiones de fondo.

Durante 1992, Bhanwari Devi, una *sathin* que trabajaba en el programa, emprendió una campaña contra el matrimonio infantil en su propia aldea. Trató de persuadir a los padres *gujar* (la casta dominante en la aldea) de no casar a una niña de un año, pero entretanto la policía intervino y detuvo el matrimonio por la fuerza.<sup>10</sup> Bhanwari Devi, de una subcasta inferior de alfareros, fue culpada de esto y bajo amenazas se le pidió que abandonara la aldea. Cuando se rehusó fue víctima de una espeluznante violación en grupo el 22 de septiembre de 1992. Inicialmente, la policía se negó a registrar su denuncia y posteriormente, el tribunal de primera instancia absolvió a los supuestos violadores porque «un hombre de casta más alta no dejaría de lado las diferencias [...] de casta para violar a una mujer de casta baja».<sup>11</sup> Se invocaron las normas dominantes culturales, de casta y sociales:

9. Chakravati, p. 11.

10. <http://www.hrsolidarity.net/mainfile.php/1994vol01no01/1935/>; acceso el 26 de marzo de 2008

11. Chakravarti, ibíd., p. 16.

No es posible en la cultura india que un hombre que ha jurado proteger a su esposa delante del fuego sagrado, se quede parado y mire mientras que su esposa es violada, cuando solo dos hombres que le doblaban la edad lo sujetaban. El fallo también afirmó que era altamente improbable que un tío y sus sobrinos cometieran juntos una violación. La presencia de un *brahmin* entre los acusados llevó al juez a hacer la observación que las pandillas en las zonas rurales generalmente no mezclan castas, de modo que los acusados no podrían haber actuado juntos.<sup>12</sup>

Los cinco acusados fueron absueltos de la violación y declarados culpables de cargos menores. A comienzos de 1996, Bhanwari Devi, organizaciones de mujeres, CBI y el gobierno de Rajastán interpusieron un recurso de apelación frente a la absolución ante el Tribunal superior. Los violadores le ofrecieron una compensación si retiraba el caso, la respuesta de Bhanwari Devi fue: «díganles a los ancianos de la aldea que me violaron, que restaren mi dignidad».<sup>13</sup> En el año 2006, diez años después, la apelación seguía pendiente. Kavita Srivastava, activista y jefe del Sindicato Popular de Libertades Civiles de la Provincia, comentó que «es el décimo año de esta apelación y todavía no se ha celebrado ni una sola audiencia. Dos veces hemos apelado para que se adelante la audiencia, pero ambas veces se nos denegó».<sup>14</sup>

Esto encolerizó a un grupo de derechos de la mujer llamado Vishakha, que entabló un litigio de interés público ante la Corte Suprema de la India. La Corte Suprema, invocando la CEDAW,<sup>15</sup> dictó una sentencia histórica el 13 de agosto de 1997 en el caso de

---

12. <http://www.hrsolidarity.net/mainfile.php/1994vol01no01/1935/>; acceso el 26 de marzo de 2008.

13. *The Hindu*, edición en línea, <http://www.hinduonnet.com/2001/03/04/stories/13040611.htm>; acceso el 26 de marzo de 2008.

14. «Four women India forgot», *Times of India*, edición en línea, 7 de mayo de 2006, 0242 hrs IST, Saira Kurup; <http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/1519056.coms>; acceso el 26 de marzo de 2008.

15. El juzgado falló que «si el gobierno indio contrae ese tipo de compromiso en foros internacionales, debe ser vinculante para el gobierno incluso dentro de la nación y se debe tratar como parte del derecho nacional, a menos que exista una ley en el país que esté en conflicto directo con dicha ley» (Ibid.).

Vishakha, en la cual sentó las pautas que habrían de seguir los establecimientos al tratar las quejas de acoso sexual. Al hacerlo, la Corte Suprema no se limitó simplemente a interpretar la ley, sino que entró en terreno legislativo, estableciendo que estas pautas se debían implementar hasta que se aprobara legislación sobre el tema.<sup>16</sup> Pero las pautas se caracterizaron más por su incumplimiento. Se establecieron muy pocos comités para evaluar las quejas, no se modificaron las reglas para la prestación del servicio y la sentencia no fue acatada por empleadores públicos ni privados. Pero una de las consecuencias de la sentencia fue que muchas organizaciones de la sociedad civil tomaron conciencia de ella, empezaron a difundirla y a presionar para su implementación. Por esa misma época, muchas personas que estaban siendo acosadas sexualmente empezaron a romper su silencio y a exigir medidas por parte de sus empleadores. De hecho, muchos de estos casos surgieron en los *campus* universitarios.<sup>17</sup> En 2004 la Comisión Nacional para la Mujer tomó la iniciativa al redactar un proyecto de ley denominado Proyecto de Ley sobre el Acoso Sexual a las Mujeres en el Centro de Trabajo (Prevención y Reparación).<sup>18</sup>

Mientras tanto, Bhanwari Devi sigue esperando justicia en la penuria. Ha recibido varios premios pero ningún apoyo económico. Ya no puede vender vasijas en su aldea, pero se rehúsa a marcharse porque considera que no ha hecho nada malo. Srivastava

---

16. Vibhuti Patel «A brief history of the battle against sexual harassment at the workplace», <http://www.infochangeindia.org/analysis100.jsp>; acceso el 26 de marzo de 2008,

17. Mihir Desai (2003), *Combat Law*, edición especial sobre violencia contra las mujeres, septiembre-octubre,

18. Según la definición en las pautas de la Corte Suprema (Vishakha contra el estado de Rajastán, agosto de 1997), el acoso sexual incluye conductas indeseadas de tipo sexual como:

- Contacto físico.
- Exigir o solicitar favores sexuales.
- Comentarios de tono sexual.
- Exhibición de pornografía.
- Cualquier otra conducta indeseada física, verbal o no verbal de carácter sexual, por ejemplo, miradas lascivas, bromas de contenido sexual, comentarios sexuales sobre el cuerpo de una persona, etc.

reconoce que «el caso de Bhanwari fue pionero en el movimiento contra la violación. Dio lugar a un cambio incluso en el sistema de rendición de cuentas de la policía. Muchas mujeres han ganado de la lucha de Bhanwari Devi, pero, tristemente, ella no».<sup>19</sup> En los últimos años, el programa de *sathins* se ha burocratizado, además de sufrir la privación de recursos. De este caso, Chakravarti concluye que:

El gobierno quiere empoderamiento sin afectar el poder de aquellos, incluidos ellos mismos, que tienen poder sobre los desempoderados [...] mientras que las *sathins* luchan [...] por el sueldo mínimo establecido por ley para los trabajadores y por la supervivencia y la expansión del proyecto, el gobierno se atribuye el mérito del «éxito» del programa *sathin* en Beijing, Viena y Ginebra.<sup>20</sup>

La historia anterior sobre el ejercicio de la agencia, así como de los impedimentos para ejercerla que enfrentan los actores estatales y no estatales, los grupos y los individuos, nos permite reconocer la implícita naturaleza impredecible del cambio. El WDP fue concebido por el Estado nacional y administrado por el gobierno provincial, financiado por una organización internacional y asesorado por ONG autónomas de defensa de la mujer. La iniciativa efectivamente creó espacios nuevos para la acción política a favor de la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, ese espacio estaba lleno de tensión y conflicto por motivos de desigualdades de clase, casta y género, así como por las disputas sobre las apropiadas estrategias y los vocabularios políticos para enfrentar dichas desigualdades. El éxito del WDP dependía del trabajo de las *sathins*, no solo como grupo sino también como sujetos individuales que deseaban cambiar sus mundos, pero al intentar hacerlo también se cambiaron a sí mismas. Inicialmente movilizadas por el Estado, las *sathins* como Bhanwari Devi se convirtieron en agentes de cambio, a menudo gracias al distan-

---

19. <http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/1519056.cms>

20. Chakravati, p. 18.

ciamiento frente a las agendas del Estado. A través de este «convertirse» en sujetos/actores, las *sathins* ampliaron el espacio político sobre el cual trabajaban, pero también revelaron las fisuras profundas que lo hacían inestable y peligroso. La historia de Bhanwari Devi tiene así un sabor de inevitabilidad —a medida que estas fisuras se abrían para engullirla en la violencia—, pero también de enorme valentía y agencia. Su negativa a retractarse la ha convertido en una heroína del movimiento de la mujer en la India, a la vez que invoca el debate sobre la naturaleza de la agencia y el papel de quienes se proponen no solo ejercerla, sino también movilizarla. Por último, su ejemplo también señala las consecuencias no intencionadas de ejercer la agencia, su propia vida ha estado marcada por la violencia de la violación, el conflicto de castas y la negación del Estado, pero también ha servido de fuente de inspiración para otras luchas por los derechos de las mujeres y las condiciones laborales, lo que cuestiona una vez más la linealidad entre la agencia y el cambio. De esta forma, una primera ola de movilización cívica patrocinada generó una segunda ola que fue espontánea y más autónoma.

### Las lecciones

¿Qué podemos aprender de esta historia sobre las oportunidades y los costes de ejercer la agencia cívica? ¿Sobre el cambio? ¿Sobre la naturaleza del riesgo asociado a ejercer la agencia? ¿Sobre el empoderamiento y el desempoderamiento? Parpart et al. argumentan a favor de:

la necesidad de situar la acción/agencia individual y grupal en el marco de las estructuras materiales, políticas y discursivas en las que opera. Por eso, exhortamos a un análisis cuidadoso e históricamente situado de las luchas que las mujeres han emprendido por adquirir poder, en un mundo que rara vez ha sido de su propia elección.<sup>21</sup>

---

21. Jane Parpart, Shirin M. Rai y Kathleen Staudt (2003), *Rethinking Empowerment in a Global/Local World*, Londres, Routledge.

¿Cuál era el *contexto* económico y social en el que se concibió, financió y lanzó el WDP?

Los estados orientados hacia el desarrollo, como la India, a menudo invocan el discurso de la modernización para legitimar sus políticas. Sin embargo, tal como sostienen historiadores como Sarkar y Chatterjee, en el contexto de la India esta modernidad está fracturada por motivos de clase, casta y género.<sup>22</sup> Las enormes disparidades socioeconómicas regionales también crean rupturas y atizan las tensiones entre las fracciones estatales nacionales y locales. La pretensión de modernidad del Estado indio descansa tanto en su desarrollo social como económico. El perfil de desarrollo de la India sigue siendo muy dispares pese a su crecimiento económico reciente, lo que se refleja en el IDH que en el 2005 fue de 0.619, es decir, el país se encuentra en el puesto 128 entre 177 países. En el contexto de las provincias locales, Rajastán se encuentra entre las más pobres de la India, con 76% de los pobres del país.<sup>23</sup> La proporción sexual de la provincia es de 922:1.000 hombres, lo que demuestra el bajo nivel social de las mujeres. Pese a las mejoras registradas desde 1961, Rajastán sigue teniendo una proporción sexual más baja frente a la India, aunque la brecha ha disminuido a través de los años.<sup>24</sup> 31% de las niñas de 6 a 14 años no van a la escuela y 9-673 mujeres murieron durante el parto en 1999, cifras que continúan siendo altas en la actualidad.<sup>25</sup> Los niveles de alfabetización de Rajastán, especialmente de las niñas, siguen estando entre los más bajos del país y sus indicadores de salud también están entre los más bajos. Asimismo, la expectativa de vida en la provincia es una de las más bajas, en 1991-1995 era de 59,1 años, 59,3 para los hom-

22. Shirin M. Rai (2008), *Gender Politics of Development*, capítulo 5.

23. International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association and International Finance Corporation *Country Strategy for India*, 15 de septiembre de 2004: 5; [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/09/20/000160016\\_20040920102445/Rendered/PDF/293740REV.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/09/20/000160016_20040920102445/Rendered/PDF/293740REV.pdf); acceso el 29 de marzo de 2008.

24. [http://hdrstats.undp.org/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs\\_IND.html](http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_IND.html); acceso el 31 de marzo de 2008.

25. Ibíd. Selected MGD Indicators for India's States, anexo 6.

bres y 59,4 para las mujeres.<sup>26</sup> Como hemos visto, el gobierno local está obligado a ocuparse de la desigualdad de género a través de programas específicos, pero el enfoque de estas iniciativas no es necesariamente democrático ni sensible al género, lo cual las vuelve internamente defectuosas.

Mientras que la modernidad dirigida por el Estado se centraba en la economía y la ciudadanía política —igualdad jurídica formal y democracia representativa—, las relaciones sociales se seguían considerando parte de la esfera de la familia, enraizadas en «las tradiciones y la cultura», y en sí mismas importantes para la estabilidad de la nación. Aunque la reforma social era considerada una prioridad por todas las élites poscoloniales, también se enfatizaba en que la

distinción esencial entre los papeles sociales de los hombres y las mujeres en cuanto a virtudes materiales y espirituales se debía mantener en todo momento. A diferencia de los hombres, debía haber una marcada *distinción* en el grado y la manera de occidentalización de las mujeres dentro del mundo moderno de la nación.<sup>27</sup>

Aunque esta distinción se hizo nunca se reconoció. Esta falta de reconocimiento asumió diferentes formas, pero los supuestos sobre la posición social de los hombres y de las mujeres formaban parte integral de la construcción de estos conceptos, que posteriormente se naturalizaron a través de leyes y políticas estatales. Esta disyuntiva entre la modernidad y la tradición crea tensiones internas, ya que quienes se resisten a tales formulaciones de la modernidad se hallan tanto en el Estado como en la sociedad en su conjunto. De modo que cuando las tensiones surgen en el contexto de las demandas para el cambio de políticas estatales, su imprevisibilidad crea aliados inesperados al igual que los sospechosos de siempre que se oponen al cambio. También es notable que estas tensiones

---

26. <http://www.undp.org.in/media/HDR/shdr/Rajasthan/Rajasthan.pdf>; acceso el 31 de marzo de 2008.

27. Chaterjee, 1989, p. 243.

surjan de diferentes maneras, a distintos niveles del gobierno —local, nacional y global—, lo que a su vez puede afectar las maneras en que se forman las alianzas cívico-estatales. Por tanto, en el contexto del desarrollo, necesitamos mantener al Estado en nuestro análisis del cambio dirigido por la acción cívica. En la historia del WDP, el gobierno estatal provincial fue uno de los actores que inició el proceso de desafiar las relaciones sociales en Rajastán a través del trabajo de las *sathins*, mientras que otras fracciones estatales como la policía y los tribunales de instancias inferiores, en la forma en que trataron el reclamo de justicia de Bhanwari Devi, desempeñaron un papel que reforzó los sistemas patriarcales y de casta.

Desafiar esta desigualdad en las relaciones sociales no es fácil, ya que en los niveles locales las estructuras de poder están profundamente enraizadas y son fuertemente resistentes al cambio. Cuando hablamos de estructuras de poder, ¿qué estamos examinando? Cuando intentamos «trazar el poder», ¿qué estamos trazando? Los intérpretes realistas de la estructura (o las formas sociales) se centran en «objetivos» que restringen o facilitan la agencia, y consideran que las estructuras sociales exhiben características de «prioridad temporal, autonomía relativa y eficacia causal».<sup>28</sup> Los análisis marxistas han examinado cómo las relaciones sociales de la propiedad de los medios de producción resultaron en un conflicto y en la mediación por parte del Estado. Sin embargo, ambos análisis rechazan alguna «trascendencia» de la noción de la causalidad objetiva de las estructuras propuesta por los teóricos posmodernistas. En el contexto de nuestra historia, encontramos que las estructuras que enmarcan el WPD y afectan su conceptualización e implementación están asociadas a la casta, la clase y el género —falta de educación, concentración de la propiedad de la tierra y privilegios de casta—. Aunque el cambio estaba en el corazón del programa, este no apoyaba el desafío a los patrones de propiedad de la tierra. El programa tampoco conceptualizó los temas de salud de la mujer en términos de la autonomía sobre sus cuerpos, sino exclusivamente

28. Uma Chakravarty (2006), «Rhetoric and Substance of Empowerment: Women, Development and the State», en Mary E. John, Praveen Kumar Jha y S.S. Jodhka (eds.), *Contested Transformations: Changing Economies and Identities in Contemporary India*, Delhi, Tulika Books, Press, p. 2.

como «planificación familiar» en el contexto de la preocupación del Estado por el crecimiento poblacional. El reforzamiento de las jerarquías de género se hace evidente en las cartas que el Oficial de Desarrollo del Bloque envió a los esposos de las *sathins* que se habían organizado para «regularizar» su situación como empleadas estatales. Las estructuras de casta se legitimaron en el fallo del tribunal de prima instancia, que puso a un lado las pruebas circunstanciales y de la víctima a favor de interpretaciones de pureza de casta. Para las *sathins* como Bhanwari Devi, estas «estructuras de dominación»<sup>29</sup> planteaban barreras significativas para su trabajo en el WPD. Desafiar estas barreras era peligroso y el apoyo que recibían del Estado al hacerlo era mínimo. Aunque académicos y grupos de defensa de la mujer asesoraban activamente el proyecto, no participaban en la implementación del WPD, de modo que no eran actores clave para apoyar materialmente a las *sathins*. De esta manera, las estructuras de poder restringieron la agencia de las *sathins*.

Algo que no queda claro en esta historia es por qué las mujeres que se convirtieron en *sathins* se ofrecieron de voluntarias para apoyar este programa. Madhok describe el proceso como de nombramiento no de voluntariado, que parte de una consulta entre los ancianos y los miembros prominentes de la aldea, quienes analizaron criterios que poco tenían que ver con las cualidades de liderazgo y que más bien se relacionaban con la casta, la religión, el estado civil y la clase. Aún así, me pregunto qué «conversaciones internas»<sup>30</sup> habrán tenido estas mujeres antes de aceptar esta posición. ¿Cómo conceptualizaban *ellas* el WPD? Está claro que no es fácil elegir entre el riesgo y la ambición de ejercer la agencia para dar lugar a un cambio. Muchas aspiraciones, motivaciones y cautelas influyen en nuestras decisiones. Con frecuencia, la travesía que emprendemos resulta ser diferente de la que imaginamos, los riesgos mayores que lo que pensamos y las recompensas más complejas. Nos puede sorprender la ferocidad de la oposición frente a pe-

---

29. Upendra Baxi (2006), *The Future of Human Rights* 2da ed, Nueva Delhi, Oxford University Press.

30. Margaret Archer (2003), *Structure, agency, and the internal conversation*, Cambridge University Press.

queños actos de resistencia, pero nos puede asombrar igualmente cómo los actos individuales de valentía pueden crear oleadas de cambio. *Conocer* el terreno peligroso que pisamos puede darnos valor, así como hacernos temer dar el primer paso. Más aún, dar el primer paso también nos puede cambiar, conformar un grupo con otras personas que también dan sus primeros pasos, sondear las profundidades de nuestra propia valentía y resistencia, volvemos más conscientes de nosotros mismos, de nuestras capacidades. A través de este conocer, podemos transformarnos de objetos de movilización a sujetos y generadores de cambio.

De regreso a nuestro relato, ¿qué información se les dio a las *sathins*? ¿Con quién consultaron antes de tomar su decisión? ¿Tenían una idea clara de los retos que afrontarían, los apoyos que necesitarían y quién se los proporcionaría? No sabemos cuáles fueron las deliberaciones reflexivas de estas agentes antes de tomar la decisión de unirse al programa. Resumiendo, ¿qué tipo de trazado del poder pudieron hacer estas mujeres y cuánto las ayudaron estos trazados para sortear su camino a través de terrenos sociales difíciles? Por ejemplo, una vez que identificaron la predominancia del poder de la clase terrateniente en su aldea, ¿pudieron hablar sobre cómo este poder podría ser desafiado con el apoyo de los funcionarios estatales o de los grupos de defensa de la mujer, y qué costes tendrían que afrontar si lo hacían por su cuenta? Tratamos de trazar el poder en nuestros propios contextos, pero este solo puede ser un ejercicio parcial e interrumpido, especialmente si la información con la que contamos es mínima, defectuosa o no es compartida.

Tampoco sabemos acerca de las deliberaciones de los demás agentes que hicieron parte de este programa. Las fracciones nacionales y estatales locales fueron las iniciadoras de este programa, al igual que los grupos de defensa de la mujer que hacían campaña por la igualdad de género. A nivel internacional UNICEF brindó apoyo económico al programa. ¿Cuáles eran sus aspiraciones? ¿Había contradicciones entre sus enfoques? ¿Cómo se resolvieron, si se resolvieron? Las *sathins* emergieron como actores a través del trabajo de esta alianza. De modo que el proceso de deliberación utilizado en la elaboración de un programa debe ser un elemento a considerar cuando se piensa en el «cambio dirigido por la acción cívica». ¿Cuáles son las directrices de los programas, quiénes son

los actores/agentes clave y qué información necesitan considerar antes de embarcarse en una travesía que podría llevarlos por terrenos políticos predecibles o riesgosos? ¿Cuáles son los aspectos éticos del papel que desarrollaron las agencias que iniciaron y financiaron este programa? ¿Qué dinámica *política* estaba en juego entre las instituciones y los grupos que les permitía abordar ciertas jerarquías patriarcales y otras no?

Para muchos, la agencia significa poder ejercer la libertad de tomar decisiones en sus vidas a diferencia de estar restringidos por estructuras naturales, físicas o sociales.<sup>31</sup> Lo que podemos suponer en nuestra historia del WDP es que a las *sathins* no se les obligó a participar en el WDP, se ofrecieron a participar voluntariamente y, por lo tanto, pueden ser consideradas agentes. Pero la libertad misma es difícil de definir, por la manera en que abordamos la interacción entre la estructura y la agencia. Para algunos, una elección racional es lo que determina el ejercicio de la agencia, maximizando las ventajas y minimizando los riesgos, pero para otros, la racionabilidad misma está enmarcada por las relaciones sociales dominantes y, por tanto, es cuestionable. Lo que a mí me interesa explorar aquí no es cómo la estructura es mediada por la agencia, sino cómo abordar la tensión, en palabras de Hannah Arendt, «entre nuestro estado de conciencia y nuestra conciencia, que nos dice que somos libres y, por lo tanto, responsables, y nuestra experiencia cotidiana en el mundo exterior, donde nos orientamos según el principio de causalidad».<sup>32</sup> La lucha entre los mundos externo e interno define nuestra conceptualización, así como el ejercicio de la agencia. Calcular mal las restricciones y los límites de cualquiera de los dos puede ser peligroso. Dadas las restricciones bajo las que vivían y trabajaban las mujeres pobres de casta baja como Bhanwari Devi, podemos suponer que su percepción de la libertad era controlada o, por lo menos, influenciada por estas restricciones. A la vez, dado el papel que Bhanwari Devi desempeñó en el WDP como agente de cambio, también podemos suponer que ella buscaba ejercer algún

---

31. Amartya Sen (1999), *Development as Freedom*, Oxford, OUP.

32. Hannah Arendt, *Between Past and Future, Eight Exercises in Political Thought*, Londres, Penguin Books, p. 143.

grado de libertad en su vida/trabajo. Cuando se negó a dejar su aldea y cuando pidió justicia, ella estaba ejerciendo su libertad: rehusarse a ser intimidada, así como acusar a quienes habían violado su condición de persona. Ampliar la esfera de libertad de los actores es, entonces, un tema importante para nosotros, el cual no puede ser resuelto sin prestar atención a las mediaciones entre la estructura y la agencia, o a las relaciones sociales dominantes en el espacio político en el que deseamos ser agentes.

Otro tema para la reflexión es la agencia colectiva e individual. Cuando las *sathins* entraron en huelga colectivamente por sus derechos laborales e insistieron en que se les pagara por su trabajo como empleados estatales, estaban actuando como un colectivo. Cuando Bhanwari Devi intentó influir en la decisión de la familia de casta alta para que no casaran a su pequeña hija, ella estaba actuando sola pero, supuestamente, con un sentido de apoyo del colectivo representado por el WDP. ¿Cómo se puede juntar la agencia colectiva con el criterio individual para convertirlos en una fuerza para el cambio dirigido por la acción cívica? La movilización y la organización se han analizado como medio para la acción colectiva, sin embargo, recientemente ha aparecido un renovado interés por la deliberación como clave para entender y mejorar la acción pública.<sup>33</sup> Lo que sabemos del WDP no evidencia características de deliberación, aunque sí tiene componentes de capacitación, organización y movilización. En este caso, el colectivo mismo está fracturado por los diferentes intereses y poderes que tienen representación en y a través del programa. De ahí que sería útil considerar cómo los procesos deliberativos podrían integrarse desde el inicio y a lo largo del desarrollo de las iniciativas de cambio. Aunque la política deliberativa ha sido criticada por no prestar suficiente consideración a las complejidades del poder, nos puede ayudar a abordar algunas de las dificultades enfrentadas en la acción colectiva. Siguiendo a Nancy Fraser, sostengo que el reconocimiento de la diferencia o la disparidad

---

33. Shirin M. Rai (2007), «Deliberative Democracy and the Politics of Redistribution: The Case of the Indian, *Panchayats*, Hypatia, vol. 22, n.º 4, pp. 64-80.

debe combinarse con el compromiso de redistribuir los recursos, para que la deliberación logre «empoderar a los representantes, influir en los resultados de las políticas, así como cambiar la naturaleza de los debates mismos».<sup>34</sup>

Lo que encontramos en la historia del WDP es la erosión de los valores deliberativos a medida que las tensiones en el programa se cristalizaban. Al inicio del programa, las *sathins* se reunían en las plazas de las aldeas para deliberar sobre temas de posición social y empoderamiento de las mujeres y, al hacerlo, «practicaban» política deliberativa.<sup>35</sup> Como resultado de estas prácticas deliberativas se creó una ruptura en la forma como se usaban los espacios públicos en las aldeas de Rajastán. Cuando pensamos en la agencia, a menudo concebimos el espacio local como aquel que es más accesible para los agentes, que es más conocido por los actores y al cual tienen más derecho por vivir en ese espacio. El espacio local es también donde una comunidad cobra forma, es cultivada y mantenida.

El argumento allí es que lo local no solo está más cerca de las vidas de las personas, sino que también permite mayor sensibilidad frente a la ecología local, está más sujeto a la rendición de cuentas y es más participativo.<sup>36</sup>

Sin embargo, el espacio local no está exento de complicaciones *a priori*. Como hemos visto en la historia de Bhanwari Devi, las mujeres en las aldeas pueden experimentar niveles sumamente altos de opresión, exclusión, violación y supervisión, que son validados culturalmente. La intimidad de los espacios próximos propicia una violencia íntima. Así que cuando pensamos en el «cambio dirigido por la acción cívica», necesitamos estar conscientes de la política del espacio. Al ocupar el espacio público de las aldeas mediante los mecanismos de *jajam* (la manta sobre la cual se sientan los aldeanos para deliberar) y *shivir* (una «carpa» debajo de la cual

34. Ibíd, p. 77.

35. Sumi Madhok (2003), «Autonomy, Subordination and the Social Woman: Examining Rights Narratives of Rural Rajasthani Women», University of London.

36. Rai, 2002.

se celebran las reuniones), las *sathins* crearon una ruptura en las prácticas que era peligrosa para las relaciones sociales dominantes locales, porque las desafiaba en lugar de adaptarse a ellas.

Uno de los temas debatidos respecto a la política deliberativa es si tiene más éxito cuando las agendas son reformistas en lugar de «revolucionarias». Esto enfoca nuestra atención en el concepto mismo del cambio. Cuando deseamos cambiar nuestro entorno social, ¿qué es lo que estamos imaginando? El cambio a menudo se usa intercambiablemente con distintos conceptos. La metamorfosis resalta un proceso (biológico) de cambio conspicuo y relativamente abrupto en la forma o la estructura, a través del crecimiento y la diferenciación. La adaptación se concentra en el cambio evolutivo o reformista, donde personas, grupos y sociedades se adaptan a los cambios para maximizar sus posibilidades de supervivencia. La ruptura implica una interrupción o quiebre con el pasado y puede, por lo tanto, ser revolucionaria. El cambio se ha visto como una serie aleatoria de sucesos que culminan en la transformación de las relaciones sociales existentes, sin determinismo ni teleología. El cambio también es descrito como cíclico, es decir, se espera que las circunstancias se vuelvan a dar. Cuando escudriñamos la historia del WDP, nos damos cuenta de que los actores implicados podrían haber estado pensando el cambio de maneras diferentes, desde distintas expectativas y con *modus operandi* distintos. Por último, el cambio puede ser tanto incremental como inadvertido.

Cuando no se discuten a profundidad estas diferencias se pueden producir brechas, como las reveladas a lo largo del tiempo por las acciones de quienes formaron parte del WDP, que conllevaron a consecuencias nefastas para Bhanwari Devi y a la decepción de las demás *sathins*. En las entrevistas, no queda claro si Bhanwari Devi quería crear una ruptura en su aldea, pues ella no reta al sistema de castas como sistema, sino que toma en serio el impulso del programa en relación con los matrimonios infantiles de su aldea. Ella se ve a sí misma ejerciendo una agencia reformista, mientras que para otros, el suyo es un acto disruptivo. La percepción de una amenaza a las estructuras de dominación bastó para que se consideraran sus acciones como un desafío a las relaciones sociales aceptadas y, por lo tanto, un peligro para los poderosos de la aldea. Es importante evaluar la forma en que se usaron estas estructuras de dominación,

primero, se cuestionó la masculinidad de su esposo al sugerir que ella se encontraba fuera de su control y necesitaba ser «contenida» de mejor manera; segundo, se le exhortó a marcharse de la aldea por instigar la acción policial para que impidiera el matrimonio de una niña; y por último, fue violada por negarse a hacerlo. La aldea, impregnada de la política de casta y de género, se convirtió en la arena de la acción de Bhanwari Devi y de la violencia cometida contra ella.

También encontramos otros elementos que dificultan el sostenimiento de una política redistributiva, como son el limitado compromiso de las fracciones estatales, la restringida capacidad del movimiento en defensa de la mujer y la excesiva distancia política entre el programa y los donantes. Entonces, los costes de cumplir con una agenda de cambio social corrieron por cuenta de las *sathins*, quienes sin lugar a dudas son los actores más débiles del programa. Sin embargo, el cambio finalmente ocurrió tras las preocupaciones emergentes de Vishakha y la intervención de la Corte Suprema. El dictamen sobre el acoso sexual en el centro de trabajo no fue una consecuencia prevista, pero sí importante del desarrollo y el desenlace del WPD.

Sea reformista o radical, adaptable o disruptivo, el cambio no sucede simplemente, como venimos sosteniendo, la agencia es importante para generar el cambio. Pero decir esto es poco, ¿la agencia de quién? ¿Bajo qué condiciones? ¿En qué espacio? ¿En qué momento? Gladwell<sup>37</sup> ha planteado el argumento de que las ideas pueden ser «contagiosas», exactamente de la misma manera que un virus, y cuando alcanzan lo que él llama el «punto de inflexión» adquieren la fuerza de una epidemia, en la moda, en los gustos, en las políticas. El punto de inflexión, entonces, es el momento en el que las pruebas y argumentos acumulados devienen en su aceptación por quienes formulan las políticas, es el punto en el que el virus de las ideas alcanza la masa crítica. Esto, por supuesto, no es una idea nueva. El cambio ocurre cuando las pruebas y presiones acumuladas a favor del cambio se vuelven innegables, cuando las

---

37. Malcolm Gladwell (2000), *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*, Little Brown and Company.

contradicciones al interior de las sociedades se vuelven demasiado pesadas para manejárlas mediante una reforma interna, ocurre una «revolución» de las relaciones sociales en el ámbito de las ideas y las normas, que llena el vacío de poder, simbolismo de la incapacidad del Estado para resolver el conflicto.<sup>38</sup>

Pero el cambio no sucede porque sí, los puntos de inflexión no se alcanzan sin el ejercicio de la agencia. Es a través de los conflictos de intereses, del desarrollo de la conciencia, de aprovechar las tensiones al interior de los sistemas políticos —tanto externas como internas— que ocurre un cambio sustantivo o sistémico. Esto sugiere, no obstante, una forma lineal de entender el cambio y, por el contrario, lo que encontramos en la historia de Bhanwari Devi es que el cambio puede suceder y no suceder, se presenta una ruptura y algunos mensajes adaptativos consiguen pasar, pero asimismo tiene lugar una reacción contra el intento de cambio. El cambio ocurrió desde el mismo WDP, pues el peso de los movimientos feministas indios e internacionales presionó a los estados locales para que se ocuparan de las desigualdades de género. La ambición del Estado indio de presentarse en el ámbito internacional como un Estado moderno, progresista y justo, lo llevó a firmar la CEDAW, que posteriormente fue usada por la Corte Suprema para, a través de sus pautas, iniciar el cambio de las leyes laborales en India y a su vez, presionar al Estado para la aprobación de la legislación. De modo que el cambio que se logró fue distinto del cambio que se perseguía. Así se evidencia que el cambio ocurre de maneras fortuitas, con marchas y contramarchas, para bien y para mal. En este enfoque el cambio, que es mucho más complejo, es importante porque los actores que participan en crear el cambio no son homogéneos.

El relato de Bhanwari Devi es una prueba de estas diferencias. El estudio de la agencia política canalizada hacia el cambio plantea el tema de la historiografía. ¿En quiénes pensamos históricamente como agentes de cambio? Además de estar centrados en el Estado, gran parte de los estudios históricos también valoran las élites políticas, los grandes hombres (a veces aunque es muy raro, se en-

---

38. Thea Skocpol (1979), *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge University Press Cambridge.

cuentran mujeres excepcionales) que atraviesan nuestro mundo a zancadas, cambiándolo, protegiéndolo y, al hacerlo, dándole forma para nosotros y para las generaciones futuras. Este enfoque de la agencia histórica y política ha sido cuestionado desde muchas espacios, entre ellos un grupo de historiadores indios desarrolló un enfoque distinto para el estudio del cambio, que se centra en «el subalterno».<sup>39</sup> La escuela de estudios de los subalternos hace un análisis de las historias de los marginados a través de sus luchas, las cuales no eran tenidas en cuenta en las historias de las élites dominantes, y de esta manera hace una importante contribución, pues al «establecer la centralidad del momento histórico de rebelión, percibe a los subalternos como sujetos de sus propias historias».<sup>40</sup> Sin embargo, aunque esta perspectiva nos ofrece una comprensión desde la posición subjetiva del subalterno en el momento en el que desafía las relaciones de poder dominantes, también a menudo infunde al sujeto de unas cualidades que no se compadecen de su marginación. Persiste una tensión incontestable en la dialéctica del sujeto empoderado y desempoderado, que los estudios de los subalternos tratan de contestar privilegiando la agencia, a la vez que nos recuerdan la marginación estructural del sujeto. Existe cierta preocupación porque el dolor experimentado por Bhanwari Devi haya sido olvidado en la siguiente etapa de la lucha, ya que el caso de Vishaka apartó de ella el foco de atención, justamente cuando el éxito en la apelación ante la Corte Suprema, logró un avance hacia la necesidad de proteger a las mujeres trabajadoras que se están incorporando crecientemente a la fuerza laboral, con el despegue de la economía de la India. Pero el agente individual es dejado atrás y debe encarar la penuria, el oprobio y el continuo riesgo de la violencia. Entonces, ¿cuál es la responsabilidad de quienes movilizaron a las mujeres subalternas, como Bhanwari Devi, a trabajar en el WDP como agentes de cambio? Cuando pensamos en el cambio y en quienes efectúan el cambio, debemos ser conscientes de las consecuencias que este trabajo tiene para las personas individuales, así como para el colectivo.

---

39. Ranajit Guha (1997), *A Subaltern studies reader, 1986-1995*, University of Minnesota Press Minneapolis.

40. Das (1989), p. 312.

Al explorar anteriormente los temas de la estructura y la agencia, no me detuve en un elemento clave de la iniciativa de CDC, el concepto de «dirigido por la acción cívica». Se presentan dos niveles de análisis, «lo cívico» y «dirigido por la acción cívica». En uno vemos una participación normativa de los ciudadanos o un espacio cívico, en el otro, la iniciativa y el control recae en los ciudadanos. Cualquiera que sea el nivel de análisis en el que nos centremos, el énfasis en «lo cívico» invita a suponer que se está señalando un desplazamiento, de los procesos de cambio centrados en el Estado a aquellos concebidos, iniciados y llevados a cabo por los ciudadanos de los países. Pero el WDP no era un programa completamente dirigido por la acción cívica. El Estado, las organizaciones internacionales, así como grupos cívicos y ciudadanos individuales participaron en este programa. Lo que podríamos encontrar es que en los países pobres, con recursos limitados, se observa con frecuencia este patrón de alianza entre actores.

A diferencia de Occidente, el Estado indio siempre ha ocupado un espacio político ambivalente frente a los grupos de defensa de la mujer. Por un lado, actúa como una institución que media para consolidar y estabilizar el privilegio social. Por otro lado, es una institución en la que se puede influir e incluso puede ser vista como una aliada contra algunas formas de relaciones sociales dominantes. Entonces se puede ver que las fronteras del activismo se relacionan con las fronteras de los estados, aunque se desafie la primacía del Estado para efectuar el cambio. Sin embargo, en el contexto de la globalización también podríamos señalar el alcance global de estas visiones de cambio y su consecución a través de redes o movimientos globales. De hecho, los cosmopolitas que hay entre nosotros quisieran señalar una ética global común, que enmarcaría estos esfuerzos hacia el cambio. En el contexto de la India, Catterjee sostiene, sin embargo, que al concentrarnos en desafiar y cambiar las normas estatales, también creamos nuevas modalidades de política para ejercer nuestra agencia más allá de sus fronteras.<sup>41</sup>

Por último, también planteamos la cuestión de la acción cívica en el contexto de la legalidad. Cuando los actos basados en el deseo

---

41. Partha Chatterjee (1998), «Beyond the Nation? Or within?» *Social Text*, n.º 56, pp. 57-69.

de cambio progresista retan las fronteras jurídicas vigiladas por el Estado, ¿se vuelven ilegales, como por ejemplo, el satyagrah de Gandhi o los movimientos de desobediencia civil, o por el contrario, dichos actos abren espacios para abordar el tema de lo que es legal y al servicio de quién está la ley?<sup>42</sup> En el caso del WDP, notamos que las fronteras del activismo van cambiando, desde lo nacional/internacional a lo local/nacional y luego nuevamente a lo nacional/internacional. Mientras que la hazaña de Bhanwari Devi se desenvuelve en el espacio local de la aldea, los tribunales de Rajastán y, posteriormente, la sentencia de la Corte Suprema la convierten en una *cause célèbre*, y los ecos de estas luchas llevan el mensaje más allá de las fronteras nacionales. Es importante señalar los giros imprevistos que pueden tomar las luchas dirigidas por la acción cívica, así como sus límites.

A través del estudio del WDP he aprendido mucho sobre el compromiso individual con el cambio, la importancia del fortalecimiento de las alianzas entre los diferentes actores y el poder de las ideas para desafiar las relaciones sociales. A la vez, he aprendido la cautela. Debemos plantear los programas para el cambio de modo que quienes den un paso adelante para asumir las cargas del activismo lo hagan con la información, el conocimiento y el apoyo apropiados. Como principio, los agentes deben estar equipados para intermediar y negociar más eficazmente en el difícil y peligroso terreno de lo político, en el cual ellos y otros que se les unieron escogieron caminar.

**Nota:** Quisiera agradecer a Kees Biekart, Alan Fowler, Niraja Gopal-Jayal y Sumi Madhok por leer y comentar el primer borrador. He ganado mucho con sus comentarios y sugerencias. La responsabilidad es, por supuesto, totalmente mía.

---

42. Para un debate interesante sobre este tema y el papel que desempeñan los medios en volver aceptable (hasta deseable) cierta violencia estatal para los grupos dominantes de ciudadanos, véase James Holston (2007), «Citizenship in Disjunctive Democracies» en Joseph S. Tulchin y Meg Ruthenberg (eds.) *Citizenship in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.



## VII. EL CAMBIO DIRIGIDO POR LA ACCIÓN CÍVICA Y LA DEMOCRACIA EN DESARROLLO

Harry C. Boyte

Con demasiada frecuencia la transformación ha llegado a verse como una forma de compensar a personas anteriormente desfavorecidas, en lugar de crear oportunidades para que todos los ciudadanos aporten sus talentos, experiencia y habilidades al proceso de desarrollar nuestro país. El desarrollo no se le puede hacer «a» las personas. Las personas se deben convertir en agentes de su propio desarrollo.

MAMPHELA RAMPHELE, 2008

### Resumen: El trabajo público y los trabajadores de la democracia en desarrollo

Mamphela Ramphele, ex dirigente del Movimiento de Conciencia Negra y recientemente vicepresidenta del Banco Mundial, invoca lo que se puede denominar cambio dirigido por la acción cívica en su nuevo libro *Laying Ghosts to Rest: Dilemmas of the Transformation in South Africa*. El libro ofrece una riqueza de percepciones sobre lo que se necesitaría para desarrollar las capacidades de todos los sudafricanos con el fin de que trabajen juntos. Aunque reconoce la importancia del liderazgo y de las instituciones democráticas, argumenta principalmente por el desarrollo de abajo hacia arriba, en el que se aprovecha la energía y se desarrollan las capacidades de las personas comunes y corrientes para que se constituyan en «agentes de su propio desarrollo». Cuando trabajé como secretario de campo en su organización, durante la década de 1960, a menudo escuchaba ese tipo de perspectivas, que son características del discurso de Martin Luther King, quien describía a «los hombres y mujeres

iletrados» como «los verdaderos héroes» del movimiento de liberación.

Aunque las implicaciones de esta perspectiva para entender la democracia y la ciudadanía requieren una mayor elaboración, estoy convencido de que el énfasis de Ramphelé en el que las personas se convierten en agentes de su propio desarrollo implica un desplazamiento radical de los significados de «democracia representativa» y «democracia participativa» a «democracia en desarrollo». Esto conlleva un desplazamiento del ciudadano como individuo que tiene derechos y cuyo acto más elevado es votar y exigir que el gobierno rinda cuentas, o un ciudadano que delibera y participa en la sociedad civil, a un ciudadano como co-creador de una sociedad democrática y a un gobierno que cataliza y facilita la acción cívica.

La democracia representativa, que enfatiza en una ciudadanía basada en los derechos y la posibilidad de elecciones libres e imparciales, es un logro enorme. Este tipo de democracia se ha profundizado gracias a la lucha por «el derecho a tener derechos», excelente frase que Evelina Dagnino toma prestada de Hannah Arendt, así como a las normas y códigos internacionales de derechos que describe Nilda Bullain. Pero por concentrarse en la distribución equitativa de recursos —«quién recibe qué» en el lenguaje de las ciencias políticas tradicionales—, la democracia representativa y el lenguaje de los derechos por sí solos incentivan una cultura del consumo, en la que el «nosotros» colaborador desaparece y el omnívoro «yo» ocupa el primer plano. A manera de respuesta, la democracia participativa ha surgido en las últimas décadas, con énfasis en reconstruir la comunidad, proporcionar espacios para la voz del ciudadano y renovar la preocupación por el bien común. Jonathan Sacks, rabino principal de las Congregaciones Hebreas Unidas de Gran Bretaña, expresa sabiamente este punto de vista en *The Politics of Hope*. Sacks contrasta las circunstancias desesperanzadoras de muchos de los pobres de hoy con el entorno familiar en el que él se crió, económicamente pobre, pero rico en recursos culturales y en relaciones, y desde ahí invoca a una renovación de la comunidad. Según Sacks «cada época tiene sus preocupaciones particulares», desde la Ilustración, los intelectuales se han ocupado de crear espacios para que las

personas «sean ellas mismas» contra el peso de las tradiciones restrictivas o los sistemas totalitarios.

[Hoy] sería más justo decir que nos encontramos en la situación opuesta. En las democracias liberales de hoy, no se trata de que estamos demasiado juntos, sino de que estamos demasiado solos y buscamos volver a aprender a conectarnos con los demás.<sup>1</sup>

Ramphela hace eco de esos puntos de vista en el contexto sudafricano, e invoca una concepción «neorreplicana» de la ciudadanía que implica sacrificar los intereses individuales por el bien común.<sup>2</sup>

En cambio, el trabajo público —trabajo por el público, en público, para el público— canaliza los intereses individuales hacia fines públicos. La democracia representativa se centra en las estructuras. La democracia participativa se centra en los procesos. La democracia en desarrollo se centra en el trabajo de fortalecer las capacidades de acción colectiva autodirigida, para resolver problemas y crear bienes individuales y comunes, por encima de las diferencias. Esta democracia depende por tanto de ciudadanos trabajadores de salud, maestros, miembros del clero, amas de casa, conductores de taxi, representantes sindicales, propietarios de empresas, empleados públicos, entre otros, que reconocen los potenciales cívicos de sus conciudadanos y que están ellos mismos liberados por el trabajo con un significado más amplio y el incremento de las energías cívicas que ese trabajo genera. Se concibe entonces la democracia como una sociedad, que promueve la acción a través del «Estado», la «sociedad civil» y los «mercados», lo que apunta hacia el cambio institucional y cultural.

Entender la ciudadanía como trabajo público ilumina las tradiciones de trabajo cooperativo en todas las sociedades. Se remite al pensamiento religioso y social que abarca las enseñanzas sociales del catolicismo, el feminismo, la filosofía judía y el marxismo. Pese

---

1. Jonathan Sacks (2000), *The Politics of Hope*, Vintage, Londres.

2. Mamphela Ramphela (2008), *Laying Ghosts to Rest: Dilemmas of the Transition in South Africa*, pp. 147, Tafelberg, Cape Town.

a todas sus diferencias, estas tradiciones han afirmado la dignidad y el significado social del trabajo. Este lente también destaca la erosión de las dimensiones públicas del trabajo, en un mundo donde el trabajo doméstico es invisible, los trabajadores están indocumentados, hay tráfico de seres humanos, trabajo infantil y una dependencia creada a partir de sistemas expertos que definen a las personas como deficientes y necesitadas. Para que esto cambie, se requiere «organizarse» a través de una acción cívica con una fuerte concentración en la educación popular para desarrollar habilidades y hábitos de agencia cívica. Estas ideas se expresan en un cuadro que compara los tres modelos de democracia, que se fundan uno en el otro y también producen formas híbridas.

Cuadro 1  
Modelos de democracia

	<b>Democracia representativa</b>	<b>Democracia participativa</b>	<b>Democracia en desarrollo</b>
<b>¿Quién es el ciudadano?</b>	Votante, consumidor, individuo que tiene derechos	Miembro de la comunidad	Co-creador que resuelve problemas, co-crea bienes públicos
<b>¿Cuáles son las tareas principales?</b>	Distribuir equitativamente los derechos y servicios	Fortalecer el capital social, comunicar	Desarrollar la agencia cívica
<b>¿Cuál es el método?</b>	Movilizar	Deliberar	Organizar
<b>¿Cuál es el papel del gobierno? La consigna</b>	Entregar los bienes «para el pueblo»	Promover la comunidad y la participación «del pueblo»	Catalizador, recurso, conciliador «por el pueblo»
<b>¿Quién es el trabajador gubernamental?</b>	Proveedor de servicios	Facilitador	Socio cívico, organizador, catalizador
<b>¿Cómo se entienden los intereses individuales?</b>	En términos de consumidor	Se ponen del lado del bien común	Integrados y expandidos con fines cívicos a través del trabajo
<b>¿Qué es el poder?</b>	Poder sobre	Poder con	Poder a

## El resurgimiento de la agencia

El cambio dirigido por la acción cívica apunta a un desplazamiento hacia un paradigma de desarrollo de abajo hacia arriba en el que las personas son agentes de su propio desarrollo, a diferencia del desarrollo de arriba hacia abajo en el que otros «ayudan» o «salvan» a las personas, a menudo con las mejores intenciones progresistas y redistributivas. La idea ha sido desarrollada en la colección *Culture and Public Action*, compuesta de ensayos por intelectuales del desarrollo valiéndose de experiencias del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Banco Mundial. Como lo expresan los editores, Vijayendra Rao y Michael Walton:

Aunque existen discrepancias derivadas de paradigmas diferentes... hay un consenso amplio respecto a que [necesitamos] pasar de la igualdad de oportunidades a la «igualdad de agencia»... para crear un entorno habilitante que proporcione a los pobres las herramientas, y la voz, para navegar hacia afuera de la pobreza.<sup>3</sup>

La agencia se puede definir como las capacidades de navegación para franquear y transformar el mundo que nos rodea, que se entiende fluido y abierto. Como Mustafa Emirbayer y Ann Mishe han observado en su detallada presentación, *What is Agency?*, durante la mayor parte del siglo XX la atención en la agencia «ha sido eclipsada por un énfasis en reglas de conducta claras y explícitas, conceptos que dejan relativamente poco espacio para el ejercicio de un criterio basado en la situación».<sup>4</sup>

Aunque va en contra de las tendencias de las instituciones modernas, se puede entender la agencia como un «impulsor» básico del comportamiento humano. Richard M. Ryan y Edward L. Deci, en *American Psychologist*, resumen un considerable acervo de investigación en el que demuestran que, aunque las condiciones socio-contextuales en gran medida facilitan o impiden las tenen-

---

3. Vijayendra Rao y Michael Walton (eds.) (2006), *Culture and Public Action*, pp. 259, 26, Stanford University Press/World Bank.

4. Mustafa Emirbayer y Ann Mishe (1998), «What is Agency?», *American Journal of Sociology*, vol. 103: 4, 1998, pp. 994-995.

cias naturales a la automotivación, dicha autodirección es una tendencia básica en todas las culturas. «Sea que las personas apoyen un comportamiento por sus propios intereses y valores o que lo hagan por motivos externos a sí mismas, es un asunto relevante en todas las culturas y representa una dimensión básica, mediante la cual las personas dan sentido a su propio comportamiento y al de los demás.<sup>5</sup>

La agencia cívica agrega una dimensión de acción colectiva. Es la capacidad no solo de dirigir la propia vida y dar forma al propio entorno, sino también de colaborar con otros por encima de las diferencias para enfrentar retos comunes y crear un mundo común. Circunscrita en el siglo XX, la agencia cívica se mantuvo viva en la organización comunitaria y los movimientos de educación popular en el Tercer Mundo, así como en algunos lugares de Europa y los Estados Unidos.

En los primeros años del nuevo siglo, la agencia cívica ha estado resurgiendo en muchos contextos como consecuencia de la disseminación de los métodos de educación y organización popular, y también producto de los nuevos cambios estructurales, como la revolución mundial de las telecomunicaciones. Por ejemplo, emergió en las elecciones presidenciales de EEUU durante la campaña de Barack Obama, quien trasladó los temas de agencia cívica que aprendió como organizador comunitario en Chicago a términos políticos más amplios. «Les pido creer no solo en mi capacidad de crear el cambio, les pido que crean en la suya», dice su sitio web. El concepto también se expresa en lemas de su campaña como «sí podemos» y «es a nosotros a quienes hemos estado esperando», tomados de una canción del movimiento de liberación de la década de 1960. La mentalidad organizadora que promueve la agencia ha encontrado expresión en algunas partes de la organización de su campaña. Como Tim Dickinson, un reportero de la revista *Rolling Stone*, afirma en una reseña sobre las operaciones de campo:

---

5. Richard M. Ryan y Edward L. Deci (2000), «Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development and Well-Being,» *American Psychologist*, vol. 55: 1, pp. 69.

La meta no es poner a trabajar a los partidarios, sino habilitarlos para que ellos mismos se pongan a trabajar, sin tener que depender de la campaña para una orientación continua. «Decidimos que no queríamos capacitar a los voluntarios», dijo el director de operaciones de campo de la campaña Temo Figueros. «Queríamos capacitar a los *organizadores*, a la gente que puede valerse por sí misma».

En la campaña de Obama, los participantes locales tienen mucha más libertad para innovar y organizarse que lo acostumbrado en las campañas electorales, en las que los mensajes y guiones de acción generalmente vienen desde arriba. Obama también ha empezado a articular lo que podría significar una concentración en la agencia cívica en términos de políticas. En este sentido, su discurso del 23 de mayo de 2008 en Miami cuestionaba la doctrina de la política exterior de Bush hacia las Américas, al afirmar:

No basta salir en defensa de la libertad con esfuerzos épicos e intermitentes cuando esta se ve amenazada en momentos que se presentan como críticos. Cada momento es crítico en la defensa de la libertad.

Asimismo, esbozó una visión de un nuevo paradigma que se asemeja al de Ramphelé, «después de décadas de presionar por una reforma de arriba hacia abajo, necesitamos una agenda que promueva la democracia, la seguridad y la oportunidad de abajo hacia arriba».

Una perspectiva organizadora también ayuda a arrojar luz sobre «lo que ha ido mal» en la vida cívica.

### Deformación tecnocrática

Intelectuales de diferentes tradiciones han descrito cómo los seres humanos desarrollan y expresan la agencia a través del «trabajo», entendido como la actividad de transformar el mundo que nos rodea y a nosotros mismos en el proceso; pero asimismo, han detallado sus obstáculos. Karl Marx denunció la vida moderna en las fábricas, donde «se anulan las características individuales de los

trabajadores» y las máquinas «se presentan como un mundo en sí mismas, bastante independientes y divorciadas de las personas». El movimiento moderno en defensa de la mujer ayudó a sacar de las sombras las labores ocultas, las injusticias y las cualidades generativas del trabajo de la mujer.

De modo similar, en su carta encíclica *El trabajo humano*, que impactó a trabajadores desde Polonia hasta América Latina, el difunto Papa Juan Pablo II sostenía que lo más importante del trabajo es que es «subjetivo», es decir, lo más importante del trabajo no son los productos «objetivos», sino lo bien que sirve el trabajo al desarrollo humano. Juan Pablo describió este desarrollo como tridimensional, en tanto el trabajo desarrolla las capacidades humanas, ayuda a las personas a forjar la solidaridad social con los demás y les brinda las oportunidades para aportar a través de un esfuerzo co-creativo, al acervo común de sus sociedades y la humanidad en su conjunto. Juan Pablo II también detalló los múltiples obstáculos para que este desarrollo se lleve a cabo.

Estudios recientes, tal como *Bowling Alone* de Robert Putnam, han demostrado la erosión de muchas formas de vida cívica en EEUU. Los críticos han planteado una variedad de explicaciones, desde la influencia de la televisión hasta el ascenso de la cultura de consumo y el aumento de las desigualdades. Todas tienen mérito. Pero una perspectiva de agencia cívica centrada en el trabajo agrega otras dimensiones, ya que muestra cómo la tecnocracia y el control ejercido por expertos externos, han erosionado el desarrollo cívico de las personas en tanto los profesionales han perdido el respeto por el conocimiento local y las capacidades de la gente.

La tecnocracia se ha extendido como una «economía de servicio». Para usar el análisis del Instituto de Desarrollo Comunitario Basado en Bienes (donde Michelle Obama ha sido docente desde tiempo atrás), la economía de servicio dominante capacita a los profesionales para mirar a las personas y a las comunidades pobres en función de sus deficiencias, no de sus capacidades, lo que genera una cultura del rescate. Por consiguiente, las instituciones que alguna vez fueron lugares de encuentro cívico se convierten en proveedoras de servicios. Incluso instituciones populares tan profundamente arraigadas como las congregaciones religiosas han sufrido de este patrón. Como a menudo dicen los organizadores comuni-

tarios en broma, a los ministros se les enseña a ver a todos como «heridos ambulatorios» que necesitan cuidados pastorales. La reconocida intelectual sudafricana Xolela Mangcu, al escribir sobre la tradición del Movimiento de Conciencia Negra, ha llamado a esta situación la «deformación tecnocrática».

En EEUU la deformación tecnocrática viene operando desde hace muchas décadas y gran parte de la responsabilidad se debe a la educación superior. La educación superior educa a los profesionales para que sean individualistas móviles desconectados de las comunidades en las que trabajan y de las culturas de las que provienen, que ven a las personas en función de sus deficiencias. El historiador Thomas Bender llama a este desplazamiento que se ha dado en EEUU a lo largo de los últimos cincuenta años, un cambio del «profesionalismo cívico» al «profesionalismo disciplinario». La tecnocracia también domina en las universidades con aspiraciones internacionales en África, Latinoamérica y Asia.

La deformación tecnocrática ha remodelado la educación profesional volviéndola estrechamente disciplinaria. Por ejemplo, en los seminarios y academias de teología, según Mary Fulkerson profesora en Duke Divinity School que estudia la educación teológica en EEUU y Europa, los «cursos prácticos» generalmente están relacionados con asuntos internos de la vida de la congregación, como predicar, asesorar y la organización de la iglesia. La enseñanza de las habilidades y hábitos necesarios para relacionarse con los lugares donde están situadas las congregaciones es dejada a un lado. Philomena Mwaura me dice que este patrón es similar en toda África.

En el mismo sentido, el patrón que Joe Nathan, director del Centro para el Cambio Escolar del Instituto Humphrey, observa en la educación de docentes en EEUU puede aplicarse a Sudáfrica. El programa de estudios pedagógicos usualmente incluye poco o nada sobre aprender a trabajar en colaboración con los padres y otras partes interesadas, quienes a menudo tienen formaciones e intereses muy diferentes. En ausencia de ese tipo de aprendizaje, los graduados llegan a concebirse a sí mismos como expertos distantes que proveen servicios *para* las personas, no como ciudadanos que trabajan *con* conciudadanos respecto a problemas públicos.

En un reciente número de la revista *Change*, Parker Palmer describió el débil sentido de la agencia cívica y la práctica de una

posición «libre de valores» que resultan de las experiencias estudiantiles en la educación superior estadounidense. «El plan de estudios oculto de nuestra cultura retrata a las instituciones como poderes *ajenos* a nosotros, sobre los cuales tenemos un control marginal en el mejor de los casos». Palmer continúa:

Soltamos a nuestros graduados al mundo como personas que saben, pero no reconocen que nuestro sistema de justicia a menudo les falla a los pobres... que la política en la práctica trata más sobre manipular la opinión pública que discernir la voluntad de las personas... que la ciencia y la tecnología no son neutrales.<sup>6</sup>

La dinámica del poder de la tecnocracia está disfrazada por el hecho que los expertos dominantes están llenos de intenciones igualitarias e inclusivas de «ayudar». Esta situación se ilustra en la conferencia dictada en 1989 en la Universidad de Illinois por Donna Shalala, entonces canciller de la Universidad de Wisconsin y quien poco después sería secretaria de Salud y Servicios Humanos en el gobierno de Clinton. Shalala exhortó apasionadamente a favor del servicio público y la justicia social, a favor de las luchas contra el racismo y el sexism, a favor del ambientalismo y la paz, e hizo un llamado a las universidades públicas para que se comprometieran con el mundo. Sus buenas intenciones eran palpables —y ligadas explícitamente a la tecnocracia. Para ella, «el ideal [es] una élite tecnocrática desinteresada», motivada por la misión moral de «los mejores y más brillantes de la sociedad al servicio de sus más necesitados». El imperativo era «transmitir los milagros de la ciencia social» para resolver los problemas de la sociedad, «así como los médicos curaban el raquitismo juvenil en el pasado».

Por más permeado que esté de buenas intenciones el enfoque del rescate es lo opuesto a un enfoque de la agencia, tanto para los profesionales como para los no profesionales. La mayoría de las personas tienen poco que hacer salvo agradecer (o quejarse si no les

6. Parker Palmer (2007), «A New Professional: The Aims of Education Revisited», *Change*, noviembre-diciembre, pp. 4, <http://www.carnegiefoundation.org/change/>.

gusta la cura), mientras que los profesionales cargan con toda la responsabilidad. El profesionalismo tecnocrático mina la confianza de las personas que no tienen credenciales, títulos académicos ni formación universitaria, y devalúa sus talentos y capacidades. Moldea a una ciudadanía de clientes necesitados, en los términos de Rajesh Tandon, no co-productores. La tecnocracia calcifica entornos que alguna vez sirvieron de fuentes de aprendizaje cívico, convirtiendo no solo a las universidades, sino también a las congregaciones, sindicatos, organizaciones sin fines de lucro y entidades del gobierno en operaciones proveedoras de servicios. Esta dinámica convierte la vida cívica en una actividad extracurricular de la «sociedad civil», como el «voluntariado» o el «servicio comunitario», que son vistos como un oasis de ideales cívicos y decencia en un mundo degradado.

A medida que la musculatura cívica se debilitaba, la política progresista se convertía en una «política masiva», que enfatizaba en la justicia redistributiva, los derechos y una visión del ciudadano como consumidor. La política masiva se basa en lo que Steven Fraser, en *Rise and Fall of the New Deal Order*, llamó el concepto de «un nuevo hombre—de existencialmente móvil, más orientado al consumo que a la producción, familiarizado con los derechos y responsabilidades impersonales del debido proceso industrial». Esta política «era inconcebible fuera de una élite política al mando del Estado, comprometida con un programa de mayor gasto gubernamental, reforma financiera y tributación redistributiva, que presidía sobre una coalición reconstituida en la esfera de la política masiva».<sup>7</sup>

La política masiva se cristalizó en los enfoques movilizadores de la acción ciudadana y las elecciones que surgieron en la década de 1970 en EEUU. La movilización incluye campañas para reclutar votos puerta a puerta (ir de casa en casa para recaudar fondos y obtener firmas para peticiones), recaudación de fondos por correo directo y, recientemente, movilizaciones por internet y otros medios electrónicos. Todos se basan en la misma fórmula: encuentra a un enemigo para demonizar, exalta los ánimos con un lenguaje

---

7. Steven Fraser y Gary Gerstle (eds.) (1989), *The Rise and Fall of the New Deal Order: 1930-1980*, pp. 70, Princeton University Press, Princeton.

incendiario, crea un «guión» que define el tema como bueno frente al malo y paraliza el pensamiento crítico. La movilización, implícita o explícitamente, transmite la idea de que las élites salvarán a las víctimas. Los enfoques de movilización moldean de muchas maneras y más sutilmente las identidades y prácticas profesionales. Esto se debe a que la educación superior generalmente prepara a los estudiantes para ser individualistas móviles, desconectados de las comunidades en las que trabajan y de las culturas de las que provienen, que ven a las personas en función de sus deficiencias y no de sus capacidades, y que aprenden pocas habilidades *on tap*, *not on top*. Los profesionales característicamente aprenden a «movilizarse», se proponen activar a grupos en torno a metas y objetivos que ellos han determinado por adelantado.

Estos enfoques no se ocupan de problemas complejos que exigen trabajar a través las líneas de diferencia, el análisis público y la acción colectiva imaginativa, aunque son precisamente estos problemas los que plagan al Tercer Mundo, desde sindicatos de crimen organizado hasta violencia sectaria y calentamiento global, desde tráfico de mujeres hasta pandemias y pobreza. Los enfoques de movilización dejan intactos a los sistemas económicos y al gobierno o, peor aún, fomentan culturas de culpa y rescate entre los profesionales, pero no desarrollan la agencia.

Un reto enorme de nuestro tiempo es desarrollar una política de la agencia cívica como alternativa a la política tecnocrática, una política en la que las personas no son empoderadas *por* líderes sino que se empoderan a sí mismas al desarrollar habilidades y hábitos de acción cooperativa, y al cambiar las instituciones y los sistemas para que sirvan de mayor soporte a la agencia cívica.

En muchos contextos han empezado a aparecer historias sobre este tipo de política, que ilustran cómo los intereses individuales de los profesionales no son inevitablemente estrechos o estáticos. Contrariamente a los argumentos de algunos críticos, los profesionales tienen una variedad de intereses, no solo aumentar su «participación en el mercado» de la vida social. Por tanto, la organización libera a los profesionales así como a los amateurs.

## Organización, educación popular y liberación a través del trabajo público

El mundo está inundado de panaceas, fórmulas, propuestas de ley, maquinarias, salidas de escape y un sinfín de soluciones. Es significativo y trágico que casi todos estos planes propuestos y supuestas soluciones se ocupen de la estructura de la sociedad, pero ninguno de la sustancia —las personas. Esto, a pesar de la eterna verdad de que la solución siempre yace en las personas expuesta por la fe democrática.<sup>8</sup>

En su libro de 1946, *Reveille for Radicals*, Saul Alinsky, a veces llamado el padre de la organización comunitaria moderna, replantea apasionadamente la tradición básica de la organización y la educación popular, y su animante fe. Las ideas de Alinsky tienen sus raíces en la gran labor organizativa y cívica que se originó con la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, especialmente entre los activistas e intelectuales públicos a quienes les gustaba la organización de un «frente público», pero no el marxismo al estilo soviético. Aunque sus experiencias fueron en EEUU, también formaban parte de los «frentes populares» globales que engendraron movimientos nacionales de liberación e independencia en el Tercer Mundo, como el movimiento Carta de la Libertad en Sudáfrica.

La organización está ligada a la educación popular, a métodos de aprendizaje democrático con énfasis en la agencia cívica. En EEUU la educación popular durante la década de 1930 incluía las universidades de trabajo, círculos de estudio y escuelas populares como el Highlander Folk School en Tennessee, un centro de educación popular fundado por Myles Horton, quien había viajado por Escandinavia para estudiar este tipo de escuelas. Highlander instruyó a muchos dirigentes de derechos civiles, tales como Rosa Parks y Martin Luther King. Rajesh Tandon cuenta que él también pasó un tiempo en Highlander antes de fundar la PRIA (Society for Participatory Research in Asia). Highlander inició el Programa de

---

8. Saul Alinsky (1946), *Revielle for Radicals*.

Educación en Ciudadanía que la SCLC asumió en 1961 y donde trabajé de joven.

En Escandinavia las escuelas populares generaron culturas ricas en recursos, normas y comportamientos adaptivos e innovadores, con implicaciones para el cambio dirigido por la acción cívica. Marie Ström, de Idasa, en su estudio sobre las escuelas populares, bibliotecas populares y círculos de estudio en Suecia, demostró que estas desempeñaron un papel poderoso en la transformación del país, que pasó de ser una sociedad muy pobre a una sociedad de abundancia. Las escuelas populares, cuyo origen data del siglo diecinueve, estaban estrechamente asociadas a las comunidades donde estaban situadas y, a su vez, las comunidades tenían un fuerte sentido de pertenencia en relación con las escuelas. Hoy, hay 147 escuelas populares pertenecientes a una amplia variedad de grupos, que incluyen a municipalidades y a organizaciones como la Cruz Roja.

Se concentran particularmente en educar a grupos marginados y vulnerables, tales como inmigrantes recién llegados, ex delincuentes, desempleados, discapacitados, personas mayores con poca educación formal y jóvenes que han abandonado sus estudios en escuelas estatales. «Lejos de ofrecer una educación de segunda categoría, tienden a servir como una especie de vanguardia. Las innovaciones en metodología y programas de estudios de las escuelas populares a menudo han sido adoptadas con el tiempo por el sistema educativo formal». Las escuelas populares son la base para los círculos asociados de estudio, grupos de aprendizaje autodirigido que operan a gran escala en Suecia (un cuarto de la población adulta participa cada año). Tanto en las escuelas populares como en los círculos de estudio, las personas «desarrollan altos niveles de rendición de cuentas, en términos de asumir la responsabilidad para alcanzar los objetivos personales de aprendizaje, así como de participar en una comunidad de aprendizaje más amplia». La educación popular enfatiza «el desarrollo de la competencia ciudadana y el fortalecimiento de una cultura de democracia», que se traduce en alentar a los estudiantes «a desarrollar una orientación pública en su aprendizaje, cultivando un sentido de propósito público cualquiera que sea el tema de estudio y fortaleciendo el compromiso y la confianza para dar forma a un mundo público». La educación popular lleva a los participantes «más allá del papel de consumido-

res y espectadores» para liberar sus energías creativas, profundizar el sentido de quiénes son, desarrollar una vida intelectual y fomentar las habilidades para tratar con la diversidad.<sup>9</sup>

Todos estos elementos se pueden ver hoy en el movimiento Abahlali y la «Universidad de Abahlali», un destacable movimiento en Sudáfrica de organización y educación popular autodirigida, creado por decenas de miles de habitantes de chozas en 34 «townships» (poblados segregados durante el apartheid) en Kwa Zulu Natal. Además de luchar por tierra y vivienda, la finalización de los traslados forzados y el acceso a educación, agua, saneamiento básico, atención médica y recolección de basuras, el movimiento Abahlali también ha estado al frente de la lucha contra la violencia xenófoba. Profesionales e intelectuales solidarios desempeñan una variedad de papeles, pero *on tap, not on top*, como dice la consigna de organización. En su modo de organización, Abahlali ha impactado la vida cívica, las relaciones de género y la gobernanza, además de crear una cultura cosmopolita que reafirma la humanidad de los inmigrantes.<sup>10</sup> También ha desarrollado el concepto de «política de vida», en contraste con la «política de partido». «Abahlali ha sido un proyecto intelectualmente serio desde el inicio», dice el sitio web. «Nuestra lucha es pensamiento en acción», dice S'bu Zikode, uno de los dirigentes de Abahlal. «Nosotros nos definimos a nosotros mismos y a nuestra lucha».

La última generación de organización comunitaria con educación popular ha desarrollado redes como la Industrial Areas Foundation, PICO, la Gamaliel Foundation y DART en EEUU. Estas redes tienen equivalentes en los países en desarrollo en grupos como PRIA, Church Based Community Organization, la labor de capacitación popular de Idasa en Sudáfrica y otros países africanos, y HakiElimu en Tanzania. Los grupos de organización se centran en desarrollar las habilidades y capacidades públicas de las personas.

La organización y la educación popular tienen dimensiones normativas inspiradas en valores como la inclusión, la igualdad, la

---

9. Marie-Louise Ström (ed.) (2008), *Living and Learning Democracy: Nonformal Adult Education in Sweden and South Africa*, Institute for Democracy in South Africa, Cape Town.

10. Véase <http://www.abahlali.org/>

cooperación, el trabajo, la dignidad y la libertad, pero inician «donde están las personas», no donde los organizadores piensan que deben estar. La organización y la educación popular desarrollan conceptos, métodos y entornos de aprendizaje («espacios libres») donde las personas por sí mismas dan forma a una manera más inclusiva de entenderse a sí mismas y a «la gente», a medida que desarrollan confianza, habilidades y vida pública. La organización siempre se fundamenta en la vida cultural de las comunidades.

Al organizarse las personas aprenden habilidades para interesarse en los intereses individuales de otros, entendiéndolos no como egoístas, sino más bien como las historias, pasiones y relaciones únicas que surgen en la vida cotidiana de cada persona. Las personas aprenden a trazar el poder en diferentes situaciones y empiezan a estar atentas a los peligros provenientes de un sentido idealizado de la posibilidad, descritos por Shirin Rai. La organización subraya la necesidad de mantener una tensión entre «el mundo como es» y «el mundo como debe ser», y vivir en el borde entre los dos polos según el reto prefigurativo ghandiano de «ser el cambio que quieres ver en el mundo», como comenta Teivo Teivainen.

Asimismo, en la organización las personas aprenden a entender la complejidad humana y el potencial humano, la inmensa riqueza de motivaciones y de historias que se encuentran en las personas que tienen distintos niveles de ingresos, religiones, culturas o partidos. Se abstienen así, de hacer juicios ideológicos o categóricos apresurados, y aprenden a negociar los diversos intereses institucionales, sin dejar de lado el enojo y el disenso. La política ciudadana a menudo saca a relucir conflictos que anteriormente estaban sumergidos, pero se aprende a contener las discusiones y a disciplinar la ira, a evitar la violencia y producir resultados públicos de beneficio general. Quienes aprenden hábitos y habilidades de organización se vuelven hábiles para crear lo que se llaman «relaciones públicas», por encima de las diferencias y en aras de la acción pública, incluso con aquellos que alguna vez consideraron sus enemigos. Adicionalmente, prenden a pensar de maneras estratégicas y a largo plazo, prestando mucha atención a las culturas y a las redes locales. Por último, en su sentido más amplio, la organización cambia las instituciones y también las culturas, regresándolas a sus anteriores perspectivas.

A través de una diversidad de asociaciones, el Centro para la Democracia y la Ciudadanía ha encontrado útil conceptualizar la organización y la educación popular como «trabajo público». El trabajo público es la labor sostenida por una variedad de personas comunes y corrientes, que desarrollan capacidades para trabajar por encima de las diferencias con el objetivo de crear cosas de valor cívico duradero. El trabajo público es trabajo «en público», visible, abierto a la inspección y cuya trascendencia es ampliamente reconocida. Es una labor cooperativa de «un público», un grupo cuyos intereses, antecedentes, puntos de vista y recursos podrían ser bastante diferentes. El trabajo público está en el corazón de la organización, y tanto requiere como desarrolla la agencia cívica. También revitaliza conceptos más antiguos de «profesionales ciudadanos», que se ven a sí mismos *on tap, not on top*. Los profesionales ciudadanos se enorgullecen de sus conocimientos y habilidades, pero pasan de una mentalidad de deficiencia que erosiona la musculatura cívica, a una valoración de los abundantes potenciales de las personas comunes y corrientes.<sup>11</sup>

Las dos historias a continuación ilustran el trabajo público y la agencia cívica que este desarrolla. También apuntan hacia un enfoque de sistemas, que esté atento al papel potencial de la cultura en la formación de las instituciones, como los medios y la educación superior en el desarrollo de profesionales ciudadanos.

11. *The Citizen Solution* describe a profesionales ciudadanos de quienes hemos aprendido, como William (Bill Doherty), un terapeuta familiar cuyo traslado de «provisión de un servicio» a «organización comunitaria» ha generado movimientos impactantes entre las familias. Albert Dzur describe un movimiento profesional ciudadano o democrático incipiente en su libro *Democratic Professionalism* y este también es un tema importante en la obra de Michael Edwards. Se pueden encontrar prácticas de trabajo público en las historias culturales de muchas otras sociedades. Hay muchos paralelos africanos al trabajo público en EEUU. En Sesotho, el término *letsema* significa trabajo cooperativo en la aldea sobre proyectos comunes, y en isiZulu, *ilimo* es un equivalente cercano. En xhosa, *dibanisani* significa «trabajemos juntos para un futuro mejor», mientras que en afrikaans, *saamspan* significa «pongámonos a trabajar». En swahili, la frase *kidole kimoja hakivunji chawa*, literalmente «un dedo no puede matar los piojos», se usa para transmitir la importancia del trabajo cooperativo en un proyecto.

## Nehemiah Homes<sup>12</sup>

El esfuerzo organizativo de las *Nehemiah Homes* fue realizado por las East Brooklyn Churches, una filial de la Industrial Areas Foundation (IAF), que es una red de organizaciones ciudadanas a gran escala integrada por grupos de personas pobres, de clase baja y media. La IAF se parece bastante a la red Gamaliel Foundation, de la que pertenecía Obama anteriormente.

La organización de la IAF pasó por dos etapas de desarrollo después del fallecimiento de su fundador, Saul Alinsky en 1972. Los organizadores y dirigentes locales buscaban enraizar el proceso organizativo más profundamente con las instituciones comunitarias y los valores tradicionales, especialmente los asociados a las congregaciones religiosas dominantes a nivel local, de orientación católica, protestante, judía y, más recientemente, musulmana. Esta iniciativa dio lugar a una «organización basada en valores» que enlaza la lucha por la agencia con los valores y los fundamentos comunitarios. Además, la iniciativa estuvo acompañada por un cambio en la teoría del liderazgo, que se desplazó de líderes posicionales a «líderes relacionales», permitiendo incorporar grupos de refuerzo comunitario, más frecuentemente mujeres, que mantienen las redes y las relaciones de la vida comunitaria, pero casi nunca son centrales en la movilización política. Según mis observaciones, la confianza y las habilidades públicas que las mujeres adquieren a través de la organización y el trabajo público, a menudo reduce considerablemente las injusticias «privadas», como la violencia doméstica.

A medida que estos grupos lograban triunfos cada vez mayores y empezaban a pensar a mayor escala, añadieron una segunda dimensión a su autoconsciencia que les permitió considerarse «escuelas para la vida pública». Las escuelas para la vida pública son ambientes en los que las personas aprenden habilidades cívicas mucho más multidimensionales que la votación o la protesta, y donde desarrollan una nueva vida intelectual. En estos espacios se experimenta lo que Doran Schrantz, una organizadora líder en Gamaliel Foundation, llama «crecimiento público».

---

12. Adaptado de Harry C. Boyte (1989), *Common Wealth: A Return to Citizen Politics*, Free Press, Nueva York.

East Brooklyn Churches (EBC) es una organización ciudadana cuyas bases se encuentran principalmente en las iglesias afroamericanas de los vecindarios pobres de Brooklyn en Nueva York. El grupo empezó modestamente en 1978 con un grupo pequeño de clérigos y laicos católicos y protestantes, que se reunían para deliberar sobre la inmensa variedad de problemas comunitarios que enfrentaban. Siguieron la máxima organizativa de empezar con problemas pequeños que fueran «ganables» y en torno a los cuales los pobres sin autoridad pudieran experimentar éxitos que fortalecieran su confianza y desarrollar una visión clara de los riesgos (el enfoque que exhorta Shirin Rai). Los miembros de EBC obligaron a que se removiera la carne podrida en las tiendas locales de comida, presionaron a la ciudad para que se instalaran cientos de letreros viales, forzaron la renovación de los parques locales y trabajaron juntos para limpiar los terrenos desocupados. Lentamente fueron forjaron un sentido de solidaridad y de pujanza. «No somos una organización de ‘raíces de césped’»,<sup>13</sup> rugió el Rev. Johnny Ray Youngblood, dirigente clave de la organización, en un mitin. «Las raíces de césped son raíces de poca profundidad. Las raíces de césped son raíces frágiles. *Nuestras* raíces son raíces profundas. Nuestras raíces han luchado por la existencia entre los vidrios rotos del este de Nueva York».

A principios de la década de 1980 EBC emprendió el proyecto de construir miles de viviendas asequibles para la clase trabajadora y las personas de bajos ingresos, a una escala que eclipsaba no solo cualquiera de sus propias actividades previas, sino también cualquier otra iniciativa de vivienda de interés social en el país. EBC incursionó en la vivienda de interés social, con la convicción de que solo la vivienda propia podría crear el tipo de «raíces» esenciales para suscitar un orgullo comunitario revitalizado y para liberarse del miedo. En colaboración con un conocido columnista y ex urbanizador, I.D. Robbins, adoptaron el polémico argumento de que por la mitad del coste de los apartamentos ubicados en edificios de gran altura y densidad, sería posible construir un enorme

---

13. El término *grassroots* es el término utilizado en inglés para referirse a las organizaciones de base popular. [N. del T.]

número de viviendas unifamiliares, que les permitieran a los propietarios de bajos ingresos crear anclajes vecinales estables.

EBC le puso el nombre de «Plan Nehemías» a su proyecto, en homenaje al profeta del Antiguo Testamento enviado por el rey de Persia de regreso a Jerusalén en el año 420 a.C., para dirigir la reconstrucción de la ciudad después de la ocupación de los babilonios. Aparentemente Nehemías era un hábil político, así como un gran orador. Obtuvo permiso del rey de Persia en el año 446 a.C. para regresar a Jerusalén con el fin de dirigir a los judíos en la reconstrucción de las murallas de la ciudad. «Ven el mal estado en el que nos encontramos; Jerusalén está destruida, sus puertas están consumidas por el fuego», le dijo a la muchedumbre reunida. Nehemías no se presentaba a sí mismo como el líder que los iba a rescatar, como hizo Moisés. En lugar de esta actitud, convocó a la gente a trabajar y los ayudó a desarrollar sus capacidades para ese trabajo. «¡Venid! ¡Reedifiquemos la muralla de Jerusalén y no seamos más una afrenta!». La gente respondió. «¡Levantémonos y edifiquemos!», relata la Biblia, «con las manos dispuestas para el buen trabajo». (Nehemías 2: 17-18).

Durante la ocupación de los babilonios, los enemigos de los judíos habían proliferado. Pese a las burlas, los judíos perseveraron y colocaron guardias para prevenir las conspiraciones, pero más sutilmente, la reconstrucción de las murallas exigió una restauración cívica. Una cultura de avaricia y gratificación instantánea había producido fragmentación y bajado la moral en la comunidad. Nehemías mantuvo unidos a grupos muy diversos —se nombró a 40 grupos distintos—, entre ellos, comerciantes, sacerdotes, gobernadores, nobles, miembros de los gremios de perfumeros, orfebres y mujeres. En una ocasión, organizó una asamblea enorme para llamarle la atención a los nobles que lucraban excesivamente de los pobres. Mientras el pueblo judío reconstruía sus murallas, renovaba su propósito y su identidad.

Los aspectos culturales de la historia de Nehemías ofrecieron lecciones importantes para el grupo de East Brooklyn Churches. «La historia conectaba nuestro trabajo a algo real, no a algo ficticio», explicaba Mike Gecan, organizador de EBC. «Lo sacó del campo de la ‘vivienda’ y de la idea que tienes que tener una burocracia de 35 consultores para hacer algo. Lo convirtió en un ‘no programa’, en algo más que vivienda». Como dice la líder de EBC, Celina

Jamieson: «Somos más que el Plan Nehemías. Somos una labor acerca de la relevancia del desarrollo de la dignidad y el respeto por uno mismo». Como la historia bíblica, «Nehemías» simbolizaba la regeneración de la comunidad, de la vida cívica y del sentido de compartir el control sobre el futuro.

Aunque el grupo obtuvo compromisos financieros de un conjunto impresionante de patrocinadores, el éxito del proyecto dependía de que la ciudad financiara un fondo de préstamo. A comienzos de 1982, después de esperar varias semanas para saber si el Alcalde de Nueva York, Edward Koch, apoyaría sus planes, este se negó a reunirse con ellos, citando una experiencia negativa que habían tenido con una organización afiliada al EBC, en la zona de Queens en Nueva York. Los dirigentes convocaron una conferencia de prensa para difundir su indecisión y esa noche, una cadena local afiliada a CBS de televisión transmitió un clip de la desolada área, mientras que un anunciador leía del Libro de Nehemías: «Ven el mal estado en el que nos encontramos; Jerusalén está destruida, sus puertas están consumidas por el fuego. ¡Venid! ¡Reedifiquemos la muralla de Jerusalén y no seamos más una afrenta!» Los televidentes estaban indignados y su reacción fue inmensa. Al día siguiente, el alcalde Koch se declaró a sí mismo el nuevo Nehemías y dio su palabra que apoyaría el proyecto, dio discursos sobre Nehemías durante varios meses después de eso. Miles de polacos, italianos y personas de otras etnias que hacían parte de las parroquias católicas en Queens, se unieron a la celebración interreligiosa para colocar la primera piedra de las primeras viviendas Nehemiah. Se construyeron casi 4.000 viviendas y la experiencia se convirtió en la chispa para la legislación nacional sobre las viviendas de interés social.

Este relato de la exitosa iniciativa cívica nos sugiere una serie de lecciones: una política de trabajo público que es visible y muy relevante, que abarca a una variedad de personas y genera un modelo diferente de liderazgo cívico, que usa herramientas del gobierno pero que no depende de sus servicios, puede cambiar la forma en que las personas se perciben a sí mismas y también producir nuevos «profesionales ciudadanos».

Una historia con algunos paralelos viene perfilándose en los últimos años en los vecindarios aledaños a la Indiana University-Purdue University Indianápolis (IUPUI).

## Superación de un legado de amargura: IUPUI y WESCO<sup>14</sup>

William Plater fue vicecanciller ejecutivo de la IUPUI desde 1987 (cuatro años después de llegar a la institución) hasta el 2006, cuando dejó el cargo para trabajar de tiempo completo en la universidad en temas de desarrollo comunitario internacional. Plater se ha convertido en un líder clave en el movimiento para que la educación superior se «vuelva a comprometer» con la vida de las comunidades y sus poblaciones, de manera respetuosa, recíproca y sostenida, donde ha implementado los valores y prácticas que aprendió como estudiante activista en el movimiento de derechos civiles en la década de 1960. Asimismo, Plater se ha convertido en el impulsor de lo que él mismo describe como el método de trabajo público para el compromiso público de las universidades y a partir de este proceso ha elaborado el concepto. Desde su punto de vista, el trabajo público es acción voluntaria, no coaccionada, para el bien público, que genera una variedad de resultados cívicos e incluye una miríada de talentos cívicos. Desde esta perspectiva sostiene que «cuando todos los ciudadanos están incluidos en la posibilidad de actuar juntos para el bien común, las cosas que hacen y los recursos que crean siempre son mayores que los que el gobierno puede hacer o crear por su cuenta». Por tanto, el trabajo público es visto como un medio para que se materialicen los valores de inclusión, igualdad y contribución productiva.

El trabajo público reconoce al ciudadano individual —y no solo a sus representantes elegidos— como un co-creador relevante, valioso e incluso poderoso dentro del proceso democrático. Ese es el poder generativo de la inclusión, porque compromete a todos los que desean participar y porque las ideas,

14. El relato siguiente ha sido tomado de «Habits of Living: Building an Inclusive Society through Public Work, Civic Agency, Voluntary Action, and Academic Diplomacy», un discurso de William M. Plater, en el Segundo Congreso UCLG ASPAC, celebrado el 15 de julio de 2008 en Pattaya, Tailandia; y también del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de EEUU, The Power of Partnership, 1994-2004, <http://www.oup.org/files/pubs/copc10.pdf>, pp. 98-101.

proyectos, acciones y obras producidas no dependen del gobierno ni de la emancipación a través de la capacidad para votar. Los jóvenes, los inmigrantes, las minorías religiosas y, aún en algunos lugares, las mujeres, aunque estén excluidos oficialmente de los procesos políticos, pueden contribuir al igual que los ciudadanos votantes.

Plater considera que, aunque la toma de conciencia y las conexiones internacionales son importantes —fomentadas por una universidad pública internacional— el trabajo público también depende de un sentido vital de lugar.

El trabajo público es trabajo local a través de las instituciones de la comunidad —clubes, escuelas, organizaciones sin ánimo de lucro, negocios y empresas, organizaciones religiosas, deportivas y grupos voluntarios de todo tipo—, aún cuando alcance a otros lugares en otras naciones.

Por último, Plater considera que la agencia cívica entendida como «la capacidad de las personas comunes y corrientes de actuar en nombre propio sin depender de expertos ni doblegarse ante la mística de lo técnico o lo profesional», fortalece las capacidades para hacer trabajo público. «La agencia cívica es el medio para lograr el trabajo público y sus habilidades, métodos y capacidades se puedan enseñar y aprender».

Para Plater trasladar los valores que aprendió como activista en el movimiento de derechos civiles a la educación superior resultó ser un proceso de largos años, llenos de conflicto y aprendizaje.

En las décadas de 1960 y 1970 IUPUI se expandió rápidamente. La universidad tiene ahora más de 30.000 estudiantes y cuenta con una de las dos facultades de medicina más grandes de Estados Unidos. A medida que se expandía, cientos de familias se vieron desplazadas de los vecindarios contiguos, que solían ser un centro vital de pequeños negocios, clubes de jazz y vida urbana. La mayoría de los desplazados eran afroamericanos, blancos de bajos ingresos y estadounidenses mexicanos. Para ellos, la universidad, con la colaboración del gobierno local, había manipulado los reglamentos de construcción y tránsito, los linderos políticos, las ubicacio-

nes escolares, entre otras medidas para sacarlos y desplazarlos al otro lado del río White. En los vecindarios del lado oeste, cruzando el río, la amargura y el resentimiento eran generalizados. Cuando Plater conoció a los residentes de la comunidad, a mediados de los años ochenta, en la presentación de una obra de teatro creada por estudiantes sobre lo que había sucedido y que se llamó *El puente*, oyó una historia de ira tras otra. «Las familias se ponía de pie y contaban historias sobre cómo se las había desalojado, sobre la sensación de pérdida que sentían y la fragmentación que había ocurrido». La ira y la desesperanza fueron transmitidas a los hijos y a los nietos.

A finales de la década de 1980, un grupo de residentes y organizaciones vecinales decidieron revertir esta espiral descendente y crearon una organización comunitaria, la Westside Cooperative Organization (WESCO), aprovechando la variedad de recursos creados por la ciudad de Indianápolis, que se reconoce como una líder en el movimiento de los gobiernos locales a favor del trabajo cívico cooperativo. Cabe anotar que la motivación del gobierno local en Indianápolis provenía del interés de los funcionarios locales en lograr que se hiciera trabajo productivo. Como observa Matt Leighninger, quien ha trabajado estrechamente con la Liga Nacional de Ciudades y con cientos de comunidades locales en el reciente movimiento para la «gobernanza compartida»:

Los profesionales de la planificación, educación, fuerzas del orden, relaciones humanas, protección ambiental, vivienda, desarrollo económico y salud pública se están dando cuenta de que necesitan más apoyo si quieren tener éxito.<sup>15</sup>

La organización dio nuevas esperanzas y poder a las personas. «Empezamos a darnos cuenta de que había valor dentro de nosotros mismos, como una comunidad», dijo Olgen Williams, presidente del grupo, «podíamos efectuar cambios, nos empoderamos a nosotros mismos y las cosas empezaron a verse un poco mejor».

---

15. Matt Leighninger (2006=, *The Next Form of Democracy: How Expert Rule Is Giving Way to Shared Governance*, Vanderbilt University Press, Nashville.

WESCO logró crear una empresa de desarrollo económico sin ánimo de lucro, controlar la delincuencia y trabajar para el mejoramiento de las escuelas, lo que creó el telón de fondo para trabajar con la IUPUI de una nueva manera, como comentó Williams, «les pedimos que vinieran a conversar con nosotros sobre la forma para trabajar juntos y crear una mejor comunidad y una universidad urbana más fuerte». Del lado de la universidad, Plater manifestó su apoyo verbalmente y lo respaldó con el compromiso de la universidad de aportar recursos. Según Plater la cooperación de la universidad con la comunidad se basó en tres principios:

- El primer principio fue una declaración franca de que la universidad quería unirse a los vecindarios por un interés propio, porque la proximidad de una comunidad pobre con un índice alto de delincuencia estaba afectando negativamente su capacidad de atraer a estudiantes provenientes de los suburbios y de otras regiones. Este principio de beneficio mutuo fue expresado por ambas partes. Ambas tenían cosas que querían aprovechar del trabajo conjunto.
- El segundo principio se basaba en la reciprocidad y la idea de que la comunidad tenía algo de igual valor para contribuir, junto con los conocimientos, experiencia, recursos y acceso al poder en los gobiernos locales y estatales... El mayor recurso era el surgimiento de líderes naturales talentosos que encontraron su voz y el respeto de sus vecinos en el proceso de hablar sobre lo que se debía hacer. «Diciendo la verdad al poder», su agencia cívica los estableció como iguales frente a los funcionarios gubernamentales y a los expertos.
- El tercer principio era la sostenibilidad y el compromiso mutuo de los vecinos de persistir, aún cuando el entusiasmo amainara y las iniciativas específicas fracasaran. Esto exigía el compromiso de la universidad de que su participación no estaría definida por la duración de un semestre académico en el cual se asignara a los estudiantes proyectos de clase en el vecindario, o la duración de una subvención de investigación cuando los profesores querían estudiar algo o a alguien. La única manera de poner a prueba

el principio era a través del tiempo, pero el compromiso de la universidad adoptó la forma de asignar a un miembro del personal de tiempo completo, cuya función consistiría en asistir a las reuniones, escuchar y participar como miembro de la comunidad, no como un profesor con conocimientos y experiencia, ni como un estudiante trabajando en un proyecto, ni un administrador con alguna agenda oculta para alquilar un espacio o crear un centro de reciclaje de residuos médicos.

Muchos proyectos comunitarios han surgido del proceso, entre ellos la apertura, por primera vez en muchos años, de escuelas públicas, la construcción de una nueva biblioteca, una clínica de salud, un banco, un supermercado y otros negocios. Los residentes de la comunidad han elaborado un plan para convertir un antiguo hospital mental en un parque y una zona de desarrollo económico. Ha habido un aumento considerable en la permanencia escolar y en la asistencia a la universidad entre los jóvenes. Pero quizás los cambios más importantes sean los de actitud, Plater menciona que los años de trabajo público colaborando con la comunidad en una variedad de maneras, han impactado significativamente en las actitudes y enfoques del personal administrativo, el cuerpo docente, los estudiantes y los programas profesionales en general, «[el compromiso con la comunidad] es ahora una cuestión de orgullo en IUPUI». También han ocurrido cambios importantes del lado de la comunidad, ya que como sostiene Williams, «las personas tienen la tranquilidad de que la universidad no va a cruzar el río y apoderarse de toda esta comunidad [...] Hay espacio para que coexistamos. Ahora tenemos confianza y comunicación, mientras que antes nos ignoraban. También hemos adquirido más educación y conocimientos sobre cómo negociar con los altos poderes».

### Liderazgo transformativo

Concuerdo con la evaluación de Rakesh Rajani cuando afirma que en un mundo turbulento de peligros crecientes «lo pequeño ya no es lo bello». Las historias de Nehemías y la asociación WESCO-IUPUI

ofrecen lecciones sobre cómo fomentar un cambio a mayor escala en el sistema.

Mamphele Ramphele describe los retos. Por un lado, demanda «un liderazgo fidedigno y visionario que expanda las fronteras de las posibilidades para todos los ciudadanos»,<sup>16</sup> pero por otro lado, detalla los enormes obstáculos que se presentan. En África muchos líderes de liberación se «desligaron» de los pobres en la lucha por la libertad, ya fuera por el exilio o por alienarse de sus familias y comunidades. En el contexto de la condescendencia del Atlántico Norte y las vastas humillaciones del régimen colonial, «triunfar en la vida se asoció a dejar la aldea, el poblado, incluso el idioma de la propia comunidad». Con demasiada frecuencia, los líderes del Tercer Mundo se remiten a los modelos occidentales. Ese desapego es reforzado por los patrones de aprendizaje y formación de identidad de muchos sistemas escolares y de la educación superior.

Para usar una analogía ecológica, al igual que la labor ambiental implica restaurar humedales y otros hábitats, la tarea a largo plazo de la renovación cívica requiere un punto de vista sistémico. El pensamiento en términos de sistema ve las fuerzas de cambio como un conjunto dinámico e interconectado; resalta las influencias que cada parte tiene en la otra y la forma en que funcionan juntas, generando una dirección global para un sistema dado. Un enfoque en función del sistema contrasta con la perspectiva orientada hacia eventos que domina en la mayoría de los campos de políticas. Esta perspectiva lineal examina un problema o suceso en particular en términos secuenciales, sin tomar en cuenta los patrones amplios donde se originan los sucesos. En un ejemplo utilizado a menudo por los teóricos de sistemas, si se necesitaran seis gotas de reactivo para lograr la cristalización en un experimento, un análisis causal orientado hacia los eventos llegaría a la conclusión de que las primeras cinco gotas fueron ineficaces y que la última fue la que originó el cambio. Desde este punto de vista, es pasada por alto la forma en que las gotas juntas trabajan acumulativamente para crear el cambio. En oposición, una perspectiva de sistema se

---

16. Ramphele (2007), pp. 295 y 301.

ocupa de encontrar la posición correcta para entender las propiedades dinámicas de todo un sistema.<sup>17</sup>

Desde una perspectiva de sistemas, las tareas de renovación cívica a largo plazo no deben abordar exclusivamente los síntomas del deterioro cívico, sino también deben ir corriente arriba hasta los orígenes del problema, para cambiar las instituciones importantes donde se forma la cultura y desarrollar nuevas generaciones de profesionales ciudadanos que respeten las capacidades de auto-organización y autoempoderamiento de las personas y aprendan las habilidades del trabajo público cooperativo. Las historias de Nehemías y la IUPUI demuestran cómo el trabajo público puede transformar las identidades y las prácticas, para que los líderes lleguen a ver a las personas en función de sus talentos y no de sus deficiencias, y a verse a sí mismos *on tap not, on top*. De ahí que sea útil terminar con la experiencia de un grupo que se centró en este proceso.

### El Centro de Bienestar Cultural

En Minneapolis, Minnesota, el Centro de Bienestar Cultural Powderhorn Phillips rechaza explícitamente los valores dominantes de individualismo adquisitivo mediante el fomento y la revitalización de los valores «autóctonos» como fuente de fortaleza, salud y bienestar, y desde esta perspectiva prepara a los líderes comunitarios que se encuentran de acuerdo con ella. El Centro de Bienestar Cultural está situado en el edificio de un banco que limita con los vecindarios de Powderhorn y Phillips, caracterizados por ser la zona más culturalmente diversa de Minnesota, con la concentración combinada más grande de afroamericanos, indígenas estadounidenses, asiáticos y latinos. Los vecindarios también incluyen a muchas personas de extracción europea estadounidense.

El centro empezó a mediados de la década de 1990 cuando Atum Azzahir, una líder de la iniciativa cultural «Way to Grow», se unió a Mike Christianson, director de los enormes Medical Health

---

17. Aquí, como observa Teivo Teivainen, los factores de escala, las fronteras de inclusión y franquear la política del «espacio abierto» se vuelven cruciales para el avance de la agencia cívica hacia un nuevo tipo de política y democracia (eds.).

Plan, y juntos exploraron la idea de concentrarse en un solo lugar, el sur de Minneapolis, a través del prisma central de su filosofía y con los recursos financieros proporcionados por Medical.

«En lugar de centrarnos en lo que andaba mal con la población negra —que tiene índices elevados de mortalidad infantil y otros problemas de salud pública— yo quería explorar el otro lado: ¿Por qué algunos niños viven y prosperan en exactamente las mismas condiciones?», dice Azzahir, «¿Cuáles son los orígenes de la resistencia? ¿Qué nos dio la capacidad como afroamericanos de algunas veces poder vencer las condiciones opresivas?»

Los principios detrás de la filosofía del CBC, lo que llaman la Teoría de la Enfermedad de las Personas, incluyen la idea de que las personas son responsables de su propia recuperación y sanación, que la comunidad proporciona el espacio y los recursos para vivir una vida sana, y que la conexión con la cultura y una identidad sólida transforma el trauma histórico del racismo. Azzahir pasó dos años conversando con diferentes comunidades culturales, junto con Janice Barbee, quien desarrolló su compromiso con la restauración cultural después de ser testigo del maltrato que el sistema médico infringió a su familia, de ascendencia galesa. Descubrieron que otros grupos culturales, como los hmong, los latinos, los indígenas estadounidenses y los estadounidenses europeos, enfrentaban problemas similares. Azzahir dijo:

Conozco la soledad colectiva del afroamericano porque pertenezco a ese grupo, pero oír a los dakota, lakota, nakota y ojibwe, a los estadounidenses mexicanos y a los hmong hablar sobre su profundo sentido de desconexión y soledad, me asombró, ya que yo pensaba que estos grupos tenían una cultura, un idioma y un hogar de origen, aunque no lo controlaran. Entonces, me sentí cada vez más comprometida con orientar y formar parte de una iniciativa que buscara aliviar esta condición para las personas provenientes de grandes pueblos con una antigua herencia cultural.

El CBC prepara para el liderazgo transformativo. Por ejemplo, su Universidad Invisible aborda explícitamente el significado de la educación para personas de todas las edades, al transmitir un pun-

to de vista diferente respecto al «educador» y la «educación», que abarca una extensa variedad de cursos, entre ellos, cursos de competencia cultural para profesionales de la salud. También cuestiona conscientemente la educación excesivamente centrada en expertos que domina en la sociedad actual, de ahí, que haya un curso sobre las formas antiguas de criar a los hijos que empieza por preguntar a los padres qué tipo de valores y prácticas quieren enseñar a sus hijos, cómo quieren que crezcan y qué dicen sus tradiciones sobre preparar a los hijos para contribuir a la vida de la comunidad. Esto, según relata Azzahir, ayuda a las familias —muchas de las cuales se sienten marginadas por los educadores de las escuelas públicas— a reivindicar su herencia cultural como fuente de sabiduría y poder.<sup>18</sup>

El trazado estratégico de las posibilidades para el desarrollo de liderazgo en EEUU ha dirigido nuestra atención a redes como la de las escuelas regionales de la American Association of State Colleges and Universities (AASCU), una asociación que ha asumido el compromiso explícito de reconectarse con las comunidades locales y desarrollar la agencia cívica en sus estudiantes. El Centro para la Democracia y la Ciudadanía y la AASCU han lanzado un Proyecto de Agencia Cívica para fortalecer la educación de los estudiantes para que sean «guardianes del lugar», profesionales atentos a cuidar de los recursos de las comunidades y los talentos de los demás.

### Conclusión

No obstante todas las diferencias entre las sociedades del Atlántico Norte y del Sur Global, también hay muchos paralelos cuando se trata de fortalecer la agencia cívica, desarrollar entornos facilitadores y crear nuevas perspectivas de la sociedad democrática. Recientes iniciativas de donantes que apoyan el desarrollo de la agencia cívica, las instituciones educativas para la vida pública y el liderazgo cívico transformativo entre las poblaciones pobres, pueden ayudar a afrontar los grandes retos del siglo XXI: cómo aprovechar y expandir ampliamente las energías y los talentos cívicos de

---

18. Adaptado de *The Citizen Solution*.

sociedades enteras, para enfrentar los problemas que se están multiplicando y que ningún sistema experto ni organismo gubernamental puede «arreglar» por sí solo; cómo revertir patrones de deterioro cívico y regenerar la musculatura cívica. Apoyar las iniciativas que transforman culturas de pobreza y desesperanza en lugares de agencia, abundancia y esperanza, puede ayudar a darnos inspiración y orientación a todos nosotros.

**Nota:** Muchas gracias a Paul Graham, Marie Ström, Gerald Taylor, Xolela Mangcu, Alan Fowler, Kees Biekart, Allert van den Ham, Fons van der Velden, Sharin Rai, Evelina Dagnino, Rakesh Rajani, Philamena Mwaura, William Plater y Paul van Hoof por sus opiniones y sugerencias sobre el ensayo y los conceptos de trabajo público en relación con el desarrollo. Graham sugiere que también se podría hablar de la democracia en desarrollo como «democracia constructiva».

## Referencias

- BENDER, T. (1993), *Intellect and Public Life: Essays on the Social History of Academic Intellectuals in the United States*, John Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- (2008), *The Citizen Solution: How You Can Make A Difference*, Minnesota Historical Society Press, St. Paul.
- BOYTE, H. (2008), «Against the Current: Developing the Civic Agency of Students», *Change: The Magazine of Higher Learning*, mayo/junio, <http://www.carnegiefoundation.org/change/>
- DZUR, A. (2008), *Democratic Professionalism: Citizen Participation and the Reconstruction of Professional Ethics, Identity, and Practice*, Pennsylvania State University Press, University Park.
- EDWARDS, M. (2004), *Civil Society*, Polity Press, Londres.
- KARI, N. y SKELTON, N. (2007), *Voices of Hope: The Story of the Jane Addams School for Democracy*, Kettering Foundation, Dayton, OH.
- LEVINE, P. (2007), *The Future of Democracy: Developing the Next Generation of American Citizens*, Tufts University Press, Boston.
- MANGCU, X. (2008), *To the Brink*, University of KwaZulu Natal, Durban.



## VIII. DEL VOTO A LA VOZ: EL CAMBIO DIRIGIDO POR LA ACCIÓN CÍVICA PARA LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Rajesh Tandon

### Una mirada alrededor

Mientras que me acomodo para redactar mis contribuciones a una narrativa sobre el cambio dirigido por la acción cívica, echo una mirada a los diarios. Varios titulares en primera plana llaman mi atención. Un reportaje es sobre el primer aniversario del tiroteo policial contra manifestantes desarmados en Nandigram, Bengala Occidental, India. El comité ciudadano contra el desplazamiento forzado en Nandigram conmemoraba el martirio de sus hermanos, con una determinación clara de continuar la lucha. El gobierno marxista de Bengala Occidental estaba tratando de usar su autoridad administrativa para adquirir las tierras agrícolas de estos campesinos para crear una Zona Económica Especial.

El segundo reportaje mostraba la imagen de monjes budistas en Lhasa, la capital del Tíbet, que protestaban delante de tropas chinas exigiendo que se detengan las injusticias y las violaciones de libertades contra los tibetanos por parte del gobierno. El contraste entre las posturas pacíficas de los monjes budistas y los guardias de seguridad armados chinos era bastante revelador.

Otros dos reportajes parecían centrarse en el empleo en la India. Uno describía cómo el programa de garantía de empleo del gobierno central no podía utilizar grandes recursos presupuestales, debido a la falta de apropiación de las personas a nivel local. El otro proclamaba que la creciente inversión privada en el sector servicios estaba creando miles de nuevos empleos para los jóvenes en los pueblos pequeños.

Empecé a pensar en estos reportajes como reflejos de lo que está sucediendo en las sociedades contemporáneas. Parecería que los principios del mercado están siendo alentados por los gobiernos para capturar todo el espacio para la actividad económica, con lo cual se estaría relevando al Estado de sus responsabilidades. En esta época dominada por un entorno de políticas neoliberales, la credibilidad y la visibilidad adquiridas por el sector privado como motor del desarrollo es bastante abrumadora. Hasta el gobierno marxista de Bengala Occidental está desviviéndose por cortejar al sector privado, tanto nacional como extranjero.

En segundo lugar, la mayoría de los reportajes prominentes sobre las acciones ciudadanas —en la India o en China— son narrativas de protesta y resistencia. ¿Implica esto que la principal manifestación de la acción cívica contemporánea es protestar y resistirse contra el cambio dirigido por el Estado o por el mercado? En Nandigram, Bengala Occidental, los ciudadanos protestaban contra la toma de tierras agrícolas por parte de una empresa multinacional; en el Tíbet, los monjes budistas protestaban contra las políticas del gobierno chino de asimilación de la cultura budista por la cultura dominante. Empecé a buscar en los diarios alguna otra historia «positiva» de acciones ciudadanas. Con cierto esfuerzo encontré, escondido muy adentro y en letra pequeña, un reportaje sobre 20 mujeres analfabetas de una aldea en Bihar (actualmente nuestra provincia más atrasada), que se habían organizado para construir en la aldea unas estructuras para captar el agua y asegurar la disponibilidad de agua potable para el conjunto de hogares del lugar durante todo el año.

Este reportaje (y muchos otros como este) sugiere que el cambio dirigido por la acción cívica indicaba algo cualitativamente diferente de lo que presentaban los otros artículos. En este, las mujeres mismas eran los principales actores y sus acciones reflejaban esfuerzos por «co-crear» soluciones para el bienestar colectivo; el cambio dirigido por el Estado o por el mercado puede o no importarles realmente a estas mujeres.

Hay dos diferencias en estos reportajes. Primero, como puede se puede observar, las iniciativas de cambio dirigidas por el gobierno son enormes, macro, globales, de modo que parecen haber ampliado las intervenciones dirigidas por el mercado. El proyecto en Nandigram desplazará a miles de hogares, el aparato de seguri-

dad chino abarca a millones de soldados. El cambio dirigido por el mercado tiene que ver con grandes empresas y proyectos enormes, donde el Estado está a cargo de gran parte de los territorios, los recursos y la autoridad. En contraposición, las iniciativas de cambio de las mujeres rurales en Bihar son a nivel micro y cívico. Con esto, me refiero a una escala iniciada y administrada por las personas mismas para su propio avance, similar a los cambios «ganables» descritos por Harry Boyte. Puede muy bien haber cientos de estas iniciativas de cambio a nivel cívico por ciudadanos que actúan por su cuenta, pero parecen no ser significativas, ¿por qué? ¿Es por qué no están representadas como agregación ni tienen un impacto sistemático? ¿Es porque, como iniciativas micro, parecen «pequeñas» e intrascendentes? ¿Implica esto que vivimos en un período de la historia humana en el que la agregación a gran escala de las intervenciones, las instituciones y los proyectos es lo único que importa? ¿Significa que, como sugiere Rakesh Rajani, «lo pequeño ya no es hermoso, ni eficaz, ni significativo»? ¿Indica privilegiar lo macro por encima de las micro iniciativas, colectivos, proyectos, hábitats?

Por otro lado, se nos plantean preguntas sobre las funciones de los medios modernos, ¿qué historia se destaca y de qué manera? ¿Cuál es opacada? ¿Por qué las protestas y la resistencia de los ciudadanos reciben atención en las primeras planas, mientras que sus historias de creatividad, auto-organización y cooperación mutua se relegan a la letra pequeña en las páginas interiores? ¿Este retrato de la acción cívica que hacen los medios está creando formas públicas estrechas de entender la totalidad del cambio dirigido por la acción cívica? ¿Se está creando la impresión en la mente del público de que el cambio dirigido por la acción cívica está asociado a la resistencia y a la protesta contra las injusticias, mientras que las iniciativas de cambio dirigida por el Estado y el mercado son «constructivas»? ¿Por qué ocurre este «sesgo» en la representación que hacen los medios sobre el cambio dirigido por la acción cívica?

### **Concepciones alternativas**

De la situación descrita anteriormente se derivan dos plausibles tesis. La primera tesis podría sugerir que el cambio dirigido por la acción cívica en el contexto contemporáneo, tal como se resalta en la

introducción del presente libro, tiene que ver con «luchar contra las injusticias». Esta línea de argumentación podría implicar que los paradigmas neoliberales y estatales contemporáneos están perpetuando las fuerzas de marginación, explotación y exclusión. Como consecuencia, una enorme proporción de ciudadanos se sienten discriminados y viven sus vidas como víctimas de injusticias sociales y económicas. El cambio dirigido por la acción cívica es una respuesta a estas experiencias de discriminación, injusticia y exclusión. La resistencia y la protesta son sus potentes metodologías.

Desde la otra tesis se podrían ver las iniciativas del cambio dirigido por la acción cívica de manera ontológica, no solo como una reacción a los programas de cambio dirigido por el Estado o el mercado. Esta tesis podría implicar que la agencia cívica para el bien público está históricamente integrada en las raíces culturales y espirituales de todas las sociedades, y que sus manifestaciones contemporáneas son los oportunos reclamos por espacios públicos, recursos e instituciones, que hacen los mismos ciudadanos. En esta manera de conceptualizar el cambio dirigido por la acción cívica, sería imperativo situarlo con relación a las acciones de las instituciones del Estado y el mercado. El análisis de las relaciones de poder en contextos específicos realizado desde el punto de vista de los ciudadanos, podría ofrecer respuestas a preguntas como, ¿qué oportunidades, espacios, aliados y recursos pueden movilizar los ciudadanos para dirigir sus propias perspectivas de cambio?

Esto no implica que la resistencia y las protestas no sean pertinentes en la segunda tesis, la distinción importante es sobre la primacía y la centralidad. En la primera tesis, se presupone la primacía del cambio dirigido por el Estado y el mercado. En la segunda tesis, se argumenta por la primacía del cambio dirigido por la acción cívica. ¿Cuáles son las raíces históricas y las consecuencias contemporáneas de estas dos concepciones contrastantes? ¿Cómo puede el cambio dirigido por la acción cívica «reivindicar» su primacía en el siglo XXI?

### Dialéctica ciudadano-Estado

Los estados nación modernos son un fenómeno relativamente reciente en la evolución humana. En la mayoría de partes del mundo las comunidades históricamente se organizaban en torno a una zona

ecogeográfica particular y al modo de subsistencia correspondiente. Desarrollaban sus propias maneras de afrontar problemas comunes, tal como la protección y asignación de los esfuerzos colectivos. A través de los siglos, surgió una miríada de modelos diferentes de «autogobernanza», los hogares y las comunidades mantenían un grado considerable de autonomía en el manejo de sus propios asuntos. Una ruptura fundamental en esta trayectoria ocurrió con la firma del Tratado de Westfalia en Europa durante el siglo XVII, pues la esencia de este tratado era proclamar la «soberanía del Estado» para restringir y controlar los intentos —a menudo de inspiración religiosa— de trasgresión territorial de reyes, monarcas o invasores. Así surgió un nuevo pacto entre individuos, hogares y el Estado, que lentamente reemplazó la subordinación feudal por una condición de ciudadanía sociopolítica para aquellos que reconocían la soberanía del Estado.

Con el paso del tiempo, específicamente durante el siglo XX, muchos estados europeos se construyeron en torno a nacionalidades específicas, creando los «estados nación». Este concepto implicaba que una sola autoridad política tenía el «mandato» de gobernar un territorio dado que se encontraba habitado por cierta nacionalidad. Esta concepción del Estado nación se reforzó aún más por la forma en que se aseguró el «mandato democrático» de la autoridad política. De esta manera, el Estado europeo adquirió su legitimidad para gobernar a ciudadanos a través del proceso de elecciones democráticas. Este modelo dio a los ciudadanos el derecho al voto y a elegir periódicamente a quienes serían responsables de gobernar usando los instrumentos del Estado. En esta construcción democrática del Estado, los ciudadanos de un territorio autorizan «voluntariamente» a representantes seleccionados para actuar como gobernantes por períodos limitados.

Después del final de la Segunda Guerra Mundial los países que adquirieron independencia del régimen colonial empezaron a «construir» sus propios estados nación. Nuevos estados nación «independientes» empezaron a organizar sus territorios y a gobernar a sus ciudadanos desde dentro de esta perspectiva geopolítica. En muchas regiones de Asia (y África), se trazaron nuevas fronteras que creaban artificialmente nuevos estados nación. En el proceso, muchas comunidades, tribus y consanguinidades se fusionaron o se separaron artificial y forzadamente. La mayoría de los países a los que ahora se denomina estados «fallidos» o «en dificultades» tienen esta herencia.

En Asia, la lista de estos estados es bastante larga: Afganistán, Pakistán, Bangladesh, Tíbet, Indonesia, Filipinas. Lo que ha estado sucediendo en ciertas regiones «separatistas» de la India, como el noreste y Kashmir, es un reflejo más de este fenómeno.

Regresemos ahora a nuestra deliberación anterior y hagamos otra vez las preguntas: ¿por qué están protestando los ciudadanos en Nandigram en la India y los monjes budistas en Tíbet? Y, ¿por qué están trabajando juntas las mujeres de Bihar para captar agua?

### Ciudadanía impuesta o asimilada

El Estado indio poscolonial empezó a organizarse para gobernar su nuevo territorio y su población. La autoridad política central —el gobierno central en Delhi— fue reforzada con una maquinaria oficial para mantener la ley y el orden internamente, y la seguridad fronteriza externamente. Se adoptó una constitución —derivada en gran parte de la de sus amos coloniales— para actuar como un Estado de «bienestar», es decir, un gobierno que asumía una responsabilidad colectiva por el bienestar de todos sus ciudadanos. Asimismo, se adoptó una forma parlamentaria de democracia que otorgaba derechos universales a los adultos y se llamó a los ciudadanos a votar por primera vez por un nuevo gobierno en la India. Las ideas del desarrollo recién empezaron a cobrar fuerza a comienzos de la década de 1950 y a lo largo de las siguientes décadas los gobiernos indios, debidamente elegidos, en su esfuerzo por actuar como un Estado de bienestar emprendieron la planificación y aplicación de una amplia variedad de programas de desarrollo, bajo la consigna de «construcción nacional». Un proceso similar ocurrió en la mayoría de los estados recién liberados y conformados de Asia y África durante las décadas de 1950 y 1960.

Varias consecuencias interesantes se derivaron de esta trayectoria de desarrollo democrático, en su mayor parte conducida y administrada por las instituciones estatales de estos países. Por una parte, surgieron diversos resultados positivos para el Estado y sus ciudadanos. Uno de ellos fue la organización profesional de varios servicios sociales, como la educación, la salud, entre otros. Otro resultado fue que la autoridad política central se volvió lo suficientemente competente para emprender muchas funciones responsables de la gobernanza. También fue

positivo que las votaciones, las elecciones y el proceso democrático para formar los gobiernos se empezaron a establecer como la norma. Adicionalmente, el desarrollo económico, el bienestar social y la estabilidad de la sociedad empezaron a manifestarse en muchos países de la región, así como en otras partes del mundo. Finalmente, para lograr la justicia social y un desarrollo equitativo, estos estados recientemente democráticos legislaron varios elementos de derechos universales para sus ciudadanos. Esta trayectoria hace parte de la historia de la India.

Sin embargo, de este proyecto de construcción y fortalecimiento de los estados nación democráticos también surgieron consecuencias negativas. En primer lugar, ya que recibían soporte de las tradiciones autoritarias de las culturas asiáticas, las autoridades políticas centrales se volvieron muy poderosas. Como descendiente de Dios, un rey no podía hacer nada mal. Los nuevos gobernantes empezaron a comportarse y a ser vistos como los «nuevos» emperadores.

En segundo lugar, los ubicuos programas de desarrollo a gran escala conducidos y administrados por el Estado minaron las iniciativas de la propia gente. La capacidad, los talentos, los conocimientos, la dignidad, la creatividad y la agencia de los ciudadanos comunes y corrientes se fueron erosionando gradualmente. Las políticas y programas universales diseñados externamente y dirigidos por expertos esperaban un consumo pasivo de la gente común y corriente, en particularmente de los pobres, que se suponía debían ser meros «beneficiarios» de las iniciativas de cambio dirigidas por el Estado. Ya que el Estado y sus gobernantes, funcionarios y organismos sabían exactamente lo que era bueno para ellos, los pobres simplemente debían hacer lo que se les decía. Por consiguiente, los pobres e incluso otras poblaciones aprendieron rápidamente a comportarse como «beneficiarios indefensos» que esperaban ser «rescatados» y levantados por los programas de desarrollo. Empezaron a perder la fe en sus propias capacidades y en su agencia. Ellos mismos empezaron a desvalorizar sus propios conocimientos y recursos. Estas estrategias de cambio dirigido por el Estado redundaron en que, al acceder a dichos programas de bienestar para sus familias y comunidades, los ciudadanos comunes y corrientes perdieran su dignidad y respeto por sí mismos.<sup>1</sup>

---

1. El ensayo de Harry Boyte en este libro explora este fenómeno más extensamente, mediante su examen de la planificación e implementación de

En varios aspectos significativos la experiencia de ciudadanía no se vivía exactamente igual al mandato realizado por los sucesivos gobiernos. A través de sus constituciones y leyes, los estados democráticos conferían muchos derechos a sus ciudadanos. Sin embargo, dadas las enormes desigualdades socioeconómicas imperantes en muchas de estas sociedades, los derechos y la igualdad solo se encontraban en el papel, mientras en la realidad muchas categorías de ciudadanos experimentaban discriminación y exclusión. Las mujeres más que nadie, sentían que el patriarcado endémico limitaba su acceso a los servicios y a los derechos. Incluso hoy en día, tanto en la India como en otros lugares de Asia, una gran proporción de niñas permanecen sin educación. En la mayoría de las sociedades, a las mujeres se les sigue negando derechos a la propiedad y en muchos estados democráticos, la posición de las mujeres sigue siendo subordinada frente a la de los hombres.

En gran medida, las comunidades autóctonas han sido objeto del desalojo de sus tierras nativas y del despojo de sus recursos naturales. Han vivido como ciudadanos de «segunda categoría». En la India y en Nepal los hogares de casta baja y de los intocables, o *dalits*, siguen sometidos a la indignidad, la humillación y la violencia, y rara vez pueden ejercitar sus derechos constitucionales. Las poblaciones rurales enfrentan mayor resistencia para acceder a sus derechos que sus contrapartes urbanas. En varias sociedades asiáticas, las minorías religiosas enfrentan discriminación, exclusión y acoso. Por lo tanto, para grandes sectores de las sociedades asiáticas, la materialización de los derechos de ciudadanía conferidos por el Estado sigue siendo un mito, no una realidad.

Esta situación se agrava aún más en el caso de los migrantes en todos los países y regiones. Millones de refugiados y de personas desplazadas a la fuerza de sus tierras natales, ni siquiera tienen derechos ciudadanos básicos. De modo que en la práctica la ciudadanía no es una realidad universal para los pobres, marginados y desposeídos. Las desigualdades históricas, la discriminación estructural y las dinámicas de marginación y exclusión, han resultado en que un gran sector de

---

trabajos públicos en el contexto estadounidense. La dinámica explorada por Harry es sumamente pertinente a muchas democracias nuevas en Asia y África.

ciudadanos en muchos países no pueda hacer valer los derechos conferidos por sus respectivos estados.<sup>2</sup> Entonces, ¿qué hace la gente?

Los monjes tibetanos en China protestan porque consideran que se les está negando el derecho a practicar su propia religión y cultura, porque el Estado desea una nación unificada. Los agricultores en Nandigram protestan porque no quieren vender sus tierras agrícolas, pero el gobierno los está obligando a hacerlo. El gobierno de China dice que sus políticas significarán un mejor desarrollo económico de la región tibetana. El gobierno de Bengala Occidental les dice a los agricultores que las inversiones privadas en la región generarán empleo. Los ciudadanos, en ambos casos, no están de acuerdo. Perciben que las vías pacíficas, democráticas y dialógicas están cerradas para ellos, por tanto, protestas, protestas continuas.

El motivo subyacente de esta dinámica es la incongruencia entre la ciudadanía impuesta y la ciudadanía asimilada. Un Estado quiere imponer normas y prácticas universales que no concuerdan con las aspiraciones y experiencias de todos los grupos, clases u otras categorías de ciudadanos, por lo tanto, estos (re)accionan a favor de sus bienes colectivos a partir de sus propios términos. Esto es lo que motiva a las mujeres rurales analfabetas de Bihar a «co-crear» medios de captación de agua para sus hogares. Lo están haciendo ellas mismas. Un Estado puede proporcionar el marco habilitante, pero lo que está detrás de sus iniciativas de captación de agua es la afirmación colectiva de su ciudadanía. Ellas están «dirigiendo» su propio desarrollo, están «promoviendo» su propio emprendimiento, administrando sus propios asuntos y gobernando su bien público —en este caso, el agua.

Los derechos, las reglas y las responsabilidades conferidas e impuestas por el Estado para definir la ciudadanía están desfasados frente a la experiencia real y a las identidades de las personas como ciuda-

---

2. Para un análisis más detallado de este fenómeno, los lectores pueden remitirse a un creciente acervo de publicaciones que surgen de estudios y debates recientes sobre el tema de ciudadanía, participación y gobierno democrático. En particular, véanse Ranjita Mohanty y Rajesh Tandon (eds.) (2006), *Participatory Citizenship*, Sage, Nueva Delhi. Asimismo, el estudio de comunidades nómadas en la India por Mandakini Pant en Naila Kabeer (ed.) (2005), *Inclusive Citizenship*, Zed Books, London. Se puede obtener acceso a más materiales sobre este tema en el sitio web del Development Research Centre on Citizenship, auspiciado por IDS, Sussex-[www.ids.ac.uk](http://www.ids.ac.uk).

danas. Los ciudadanos desarrollan así sus propios significados de ciudadanía a través de sus prácticas en la vida cotidiana. Este es el significado asimilado y aprendido de la ciudadanía, muy diferente de los mandatos estatales. Esta incongruencia se convierte en el detonador para la «co-creación» en el cambio dirigido por la acción cívica.

### **Los impulsores cívicos y la tradición religiosa: la ciudadanía para la sociedad antes del Estado**

Un espíritu de cooperación y solidaridad, así como las restricciones a la ciudadanía son los elementos que impulsan a las mujeres analfabetas rurales en Bihar a trabajar juntas para la captación de agua. Los agricultores en Nandigram en la India se resisten a los esfuerzos coercitivos del gobierno porque sus derechos como ciudadanos se violan y se subordinan a los deseos de los formuladores de políticas oficiales y de los políticos. Los monjes budistas en Lhasa protestan porque están experimentando lo que es ser ciudadanos de «segunda categoría», una minoría a la cual se le niega el derecho a practicar su propia religión, idioma y cultura. En cada caso, la premisa esencial que motiva la acción cívica es un sentido de falta de respeto a su ciudadanía, la cual consideran un precepto fundamental para expresar y gozar plenamente de sus derechos. Esta concepción de la ciudadanía es un poco diferente de las nociones legales-jurídicas, en las que esta dimensión de la identidad personal está determinada única y exclusivamente por las atribuciones que otorga el Estado.

Las tradiciones culturales y religiosas de Asia, así como las tradiciones intelectuales y filosóficas de Europa, brindan un gran soporte para un concepto de ciudadanía amplio e incluyente, que vaya más allá de la definición jurídica. Las religiones asiáticas, el hinduismo, el budismo, el jainismo y el sikhismo, definieron el principio de «dharma» como un deber espiritual tanto frente al gobernante/régimen como al prójimo. Sus escrituras sagradas y enseñanzas también invocaban el «dharma» de los gobernantes para crear, reconocer y respetar los derechos humanitarios básicos de sus conciudadanos. La enunciación del principio de «dharma» básicamente implica que cada ciudadano tiene el deber de mostrar respeto por los códigos de comportamiento comunes establecidos por los regímenes colectivos, así como de mostrar respeto por la dignidad y el bienestar de los demás.

Por lo tanto, en la interpretación de las tradiciones religiosas indias, la ciudadanía implica el goce de los derechos comunes codificados y defendidos por los regímenes, así como cumplir con el deber de aceptar y respetar las reglas de convivencia instauradas por estos, y con las obligaciones hacia los otros ciudadanos en tanto seres humanos. Aún hoy en día, estas religiones hacen un llamado a sus seguidores a practicar el «*dharma*», específicamente ayudando a los necesitados y brindando tiempo, dinero y otros recursos como contribuciones filantrópicas al bienestar de la sociedad.<sup>3</sup>

El islamismo expresa una tradición similar. Se espera que sus seguidores vivan de una manera acorde con los preceptos de respeto por la autoridad legítima y solidaridad hacia sus correligionarios.

Asimismo, la filosofía confuciana resalta la ciudadanía en la sociedad como un requisito fundamental para cada persona. Los principios requeridos para guiar tal ciudadanía son las relaciones sociales y la armonía comunal. En este sentido, cada ciudadano tiene obligaciones sociales y comunitarias. Estos principios también son importantes al organizar los asuntos públicos. Por lo tanto, según las enseñanzas de Confucio, la ciudadanía en la sociedad tiene precedencia sobre la ciudadanía en el Estado.<sup>4</sup>

Entonces, el impulsor de la acción cívica en las tradiciones religiosas y filosóficas asiáticas es un sentido de solidaridad con los conciudadanos, una obligación moral con la sociedad, una responsabilidad espiritual. La influencia de estos elementos «espirituales» que

3. La exploración del concepto de «*dharma*» ha sido la característica esencial del hinduismo, el budismo y el jainismo. La esencia de este concepto es un conjunto de principios espirituales que guían las acciones humanas. «*Karma*» es la práctica en la vida cotidiana que se espera de todos los seguidores del hinduismo. Los principios espirituales, los códigos morales y la ética social consagrados en el «*dharma*» son los que facilitan la realización del «*karma*». Encontrarán reflexiones sobre estos discursos en Rohit Mehta (1970), *The Call of the Upanishads* Motilal Banarsidas, Delhi.

4. La literatura respecto al pensamiento de Confucio es enorme. La interpretación de la filosofía confuciana tal como se devela en la práctica china de la ciudadanía está muy bien debatida por A. T. Nuyen, «On the Confucian Idea of Citizenship», en Sor-Hoon Tan (ed.), 2005, *Challenging Citizenship*, Ashgate. En un análisis interesante de la diáspora china, Aihwa Ong, en su libro de 1999, *Flexible Citizenships*, Duke University Press, Durham, sostiene que las redes sociales y las normas culturales dan forma a los significados de ciudadanía entre las familias chinas, que viven en estados y bajo regímenes diferentes fuera del país.

hacen parte de la cosmovisión de las personas en muchas sociedades asiáticas, entre ellas India y China, sigue siendo muy fuerte. Los agricultores de Nandigram en la India expresan su indignación moral organizándose contra la venta de sus tierras. Los monjes budistas de Lhasa actúan en consonancia con sus principios religiosos al apoyar a sus conciudadanos en la cruzada por practicar su propia cultura. Las mujeres rurales en Bihar expresan su solidaridad con sus vecinos al organizar la captación del agua. Todos tienen el impulso de actuar en el ámbito público porque es su «dharma», es su «llamado».

Es interesante que una corriente del pensamiento intelectual y filosófico europeo también considere la ciudadanía más holísticamente, no como un simple atributo conferido por el Estado. En esta tradición, se enfatizan tanto la relación vertical con la autoridad política central —el Estado—, como la relación horizontal entre conciudadanos. En la dimensión vertical, el Estado confiere ciertos derechos a todos sus ciudadanos y garantiza que los protegerá, a cambio, se espera que los ciudadanos cumplan voluntariamente con ciertos deberes para que los asuntos de la sociedad (espacio público) y los asuntos de la familia (espacio privado) se apoyen y refuerzen mutuamente. En el ámbito horizontal, se espera que los ciudadanos muestren solidaridad, confraternidad y apoyo hacia los demás. Es así como surgió el ideal de una «comunidad de ciudadanos» en Europa.

Argumentos similares apoyan las nociones de una visión más inclusiva y participativa de la ciudadanía. La idea de ciudadanía como sentido de pertenencia social, con derechos y obligaciones comunitarias, es mucho más amplia que una atribución jurídica centrada en el Estado. Esta conceptualización lleva a la noción de una ciudadanía «amplia» a diferencia de una ciudadanía «estrecha». Una práctica «amplia» implica relacionarse tanto con el Estado como autoridad política central, como con los conciudadanos. Lo «estrecho» es necesario, pero no es la totalidad de la ciudadanía. Los derechos y obligaciones individuales son importantes, y el Estado debe asegurar que cada ciudadano dentro de su jurisdicción esté en la capacidad de realizarlos. Pero la confraternidad y solidaridad colectiva también son importantes, y los ciudadanos deben actuar de maneras que aseguren que esto suceda.<sup>5</sup>

---

5. Las tradiciones intelectuales europeas sobre los significados de ciudadanía se han analizado a fondo: véanse Derek Heater (2004), *Citizenship*, Manchester

Esta es la base para que las acciones dirigidas cívicamente puedan generar un cambio en la sociedad y es el razonamiento para situar la agencia cívica en el contexto comunitario. Las raíces del impulso y la agencia cívica son esencialmente morales y espirituales, se nutren de los elementos del espíritu humano que están arraigados profundamente dentro de cada persona —pasado, presente y futuro. Puede que hayamos perdido contacto con él, puede que lo hayamos perdido de vista, puede ser que el ascenso del consumismo individual y del discurso secular-intelectual le haya colocado encima una manta gruesa, pero sigue allí y, con sensibilidad, todos los seres humanos pueden recuperarlo y reivindicarlo.

### Reivindicación de la primacía

En vista de lo anterior, ¿cómo puede el cambio dirigido por la acción cívica reafirmar su primacía? Esta pregunta es aún más pertinente en los contextos contemporáneos, donde el fortalecimiento de los estados enfocado exclusivamente a la seguridad y la rienda suelta dada a la empresa privada, son vistos como el *sine qua non* del progreso de la civilización humana.

El argumento que planteo aquí es «revindicar» la primacía del cambio dirigido por la acción cívica para el bien de todos —justicia social, inclusión y una vida decente. El punto de partida del argumento es reconocer la relevancia de un Estado democrático. Se requiere una autoridad unitaria en cada país, pero guiada por una autoridad política constituida democráticamente y con la capacidad de movilizar y utilizar los recursos públicos para el bien común.

Desde una visión centrada en el ciudadano, la autoridad política unitaria determinada democráticamente debe tener ciertas características. En primer lugar, el mandato de gobernar debe hacer que la autoridad política efectivamente rinda cuentas a la ciudadanía. Los mecanismos occidentales presuponen que las elecciones periódicas en un sistema multipartidista son la mejor forma de cumplir con esta condición, sin embargo, en los contextos actua-

---

University Press, Manchester; Paul Clarke (1996), *Deep Citizenship*, Pluto Press, Londres; Keith Faulks (2000), *Citizenship*, Routledge, Londres.

les, este requisito, si es que acaso se cumple, solo lo hace parcialmente, por tanto, la votación periódica es un método limitado e inadecuado para asegurar la rendición de cuentas. Como los agricultores de Nandigram en la India aprendieron con consternación, el gobierno elegido de Bengala Occidental, constituido por una coalición de partidos de izquierda, no pensó que fuera necesario consultarles antes de crear una política que los obligaría a vender sus tierras para abrir paso a inversionistas privados.

Las distorsiones de las votaciones se han estudiado y debatido a profundidad.<sup>6</sup> La participación electoral ha decaído en muchos países, pues los ciudadanos no piensan que algo va a cambiar si cambian los partidos o los gobiernos. La política de bancada ha acentuado los intereses minoritarios, de ahí que en muchas elecciones, los candidatos y partidos ganadores captan a menos de un cuarto de los electores hábiles, pues su estrategia es concentrarse en nichos de identidades específicas e intereses particulares, con el fin de captar un porcentaje pequeño, pero «comercializable» de votos. Los votos se solicitan sobre la base de la religión, la casta, el idioma, la migración, la región, casi cualquier cosa que favorezca las identidades estrechas y parroquiales. Tales estrategias y tácticas multiplican e incrementan la diferencia, las divisiones y los conflictos sociopolíticos. El miedo, la amenaza y la ansiedad son movilizados para captar esa pequeña porción de los votos necesarios para ganar una elección por mayoría o negociar un lugar en las coaliciones. No obstante las promesas, la retórica y las tergiversaciones políticas necesarias, las elecciones democráticas tienen que ver cada vez menos con la esperanza, la calidad de vida y la justicia para todos.

Aún cuando la democracia electoral funcione bien, la rendición de cuentas de los funcionarios y expertos del gobierno no está asegurada. La falta de transparencia y rendición de cuentas en las burocracias gubernamentales es endémica y generalizada, lo que

---

6. Muchos estudios ponen de manifiesto los problemas de las democracias contemporáneas. El estudio seminal en Barry Knight, Hope Chigudu y Rajesh Tandon (2002), *Reviving Democracy: Citizens at the Heart of Governance* Earthscan, Londres, abarca casi diez mil ciudadanos en 45 países del Commonwealth y demuestra lo generalizada que se ha vuelto la desconfianza cívica en los gobiernos. En un estudio más reciente, *State of Democracy in South*

ha llevado a una corrupción enorme y continua en los organismos y programas gubernamentales. Los recursos públicos han sido desviados para la ganancia personal de los políticos, los funcionarios y sus colaboradores alrededor del mundo. Tanto las democracias antiguas como las nuevas sufren de este mal.

La rendición de cuentas democrática centrada en los ciudadanos se enfoca en la rendición de cuentas de los gobiernos a la población en las actividades cotidianas. Los métodos, herramientas y prácticas de una rendición de cuentas centrada en los ciudadanos han venido ganando una aceptación cada vez mayor. La puesta en práctica de esta perspectiva se evidencia en las actividades realizadas por los ciudadanos, como las libretas de calificaciones, el seguimiento al presupuesto, la planificación participativa y la definición de la visión, entre otras. Las auditorías sociales, el derecho a la información y el derecho a la participación y a la consulta son los nuevos principios que guían los procedimientos y metodologías de gobernanza. La rendición de cuentas democrática es mucho más que votar.

La rendición de cuentas democrática también está relacionada con la expresión. Los ciudadanos tienen el derecho y la obligación de expresar sus opiniones sobre el funcionamiento de los programas y las entidades del gobierno y exigirles que rindan cuentas, no solo en un momento particular sino de manera continua. Los ciudadanos tienen el derecho de aportar a la formulación de políticas y a la planificación de programas, no solo abdicar a este como si fuera responsabilidad exclusiva de los representantes elegidos y de los no elegidos funcionarios a nombramiento.

Al focalizar el objetivo sobre el cambio centrado en el ciudadano, la democracia puede adquirir significados más profundos y prácticos. La democracia no se trata simplemente de instituciones establecidas a través de un proceso de elecciones. La democracia se trata particularmente de su ejercicio cotidiano por parte de todos

---

*Asia*, 2008, Oxford, Delhi, las reacciones de los ciudadanos a la práctica de la política electoral revela una ambivalencia hacia la invocación de identidades estrechas por los partidos y dirigentes políticos. Por un lado, los ciudadanos muestran descontento con la dirigencia política, pero por el otro, especialmente los ciudadanos más marginados, preferirían dirigentes fuertes, casi autocráticos, para guiar los asuntos públicos.

los ciudadanos. El cambio dirigido por la acción cívica contribuye entonces a profundizar las raíces de la democracia, a través de su ejercicio en el mundo cotidiano de los ciudadanos.

Otra importante dimensión para reivindicar la primacía del cambio dirigido por la acción cívica es la relevancia de la esfera local. Como ya se ha mencionado, los intentos iniciales de construir una única autoridad política como Estado nación en distintos países, crearon fuerzas de homogenización que eclipsaron la diversidad local y regional. Los mecanismos y los sistemas a nivel comunitario y a pequeña escala humana, propios de la cultura de cada comunidad para gobernar las relaciones entre los hogares y con su entorno natural, quedaron sumergidos bajo la singularidad nacional que aplastó la enriquecedora diversidad. Por esta razón protestan los monjes budistas en Lhasa, demandan libertad y capacidad para organizar a sus comunidades según sus propias prioridades y culturas. Fue así como las esferas locales de gobernanza se volvieron estériles a medida que la autoridad para movilizar y utilizar los recursos públicos se centralizaba imperiosamente en la consolidación del Estado.

El cambio dirigido por la acción cívica ayuda a reivindicar la esfera local del discurso y de la acción pública. Por lo tanto, la perspectiva del cambio dirigido por la acción cívica se puede aplicar para establecer el principio en el que el gobierno local se erige como la esfera primordial en la toma pública de decisiones. Es probable que la democracia a nivel local sea más pertinente para las necesidades de los ciudadanos. Las elecciones locales demuestran una mayor participación electoral, pues la esfera pública local es más accesible para las personas comunes y corrientes. Las expresiones de solidaridad y confraternidad son más significativas y es más factible asegurar una rendición de cuentas social y continua, a nivel de los gobiernos locales.

Aplicar el principio de *subsidiariedad* debería ayudar a determinar los espacios para la administración, tanto a nivel provincial como regional, de las decisiones que no se pueden abordar adecuadamente en la esfera local. Asimismo, la autoridad política nacional solo debe ser responsable de las funciones sobre las cuales no se puede decidir adecuadamente en los niveles de autoridad más próximos a los ciudadanos. Pero esta lógica simple y persuasiva de crear

capas interrelacionadas de gobernanza, empezando desde abajo, solo puede tener sentido si el propósito de la esfera pública se ve a través de los ojos de los ciudadanos. Esta manera de ver la distribución y las estructuras de la gobernanza democrática en las sociedades, también dejaría una parte de la esfera pública para el compromiso cívico. La reivindicación de la esfera pública es esencial para la profundización de la democracia, entendida en los términos que aquí se han expuesto. Además, la perspectiva de cambio dirigido por la acción cívica ayuda a centrarse en una agenda que claramente reivindique la esfera pública, en el sentido de Habermas, como el lugar para las «acciones comunicativas consensuales». Como sosténía Habermas, estos espacios abiertos son cruciales para reconocer y reforzar el discurso y las acciones colectivas ciudadanas, en la conformación del bien público común. Por lo tanto, la reivindicación de la primacía del cambio dirigido por la acción cívica por encima de las perspectivas estatistas ayuda a reivindicar a las esferas públicas para el compromiso cívico.

Sin embargo, las fuerzas contemporáneas de la globalización complican aún más esas posibilidades. La globalización ha llevado a que se «empujen hacia arriba» las esferas de toma de decisión respecto a temas importantes de nuestra época, alejándolas de las autoridades políticas nacionales. El poder y las capacidades de los gobiernos democráticos nacionales de influir en las fuerzas e instituciones supranacionales son muy asimétricas y favorecen a los que ya se encuentran empoderados. Los flujos de capital globales y las empresas multinacionales están tomando decisiones que afectan a ciudadanos en todo el mundo. Pero, los ciudadanos no pueden influir en esas decisiones ni exigir que esos actores e instituciones rindan cuentas de sus acciones. Los mecanismos intergubernamentales a niveles internacionales se han debilitado, como lo demuestra claramente el sistema de las Naciones Unidas. Esta tendencia presenta retos adicionales para los esfuerzos de reivindicar la primacía del cambio dirigido por la acción cívica, ya que no existe una única autoridad política democrática a nivel global. Los movimientos, las campañas y las coaliciones cívicas internacionales han ido adquiriendo una mayor voz en el planteamiento de preguntas, pero no la suficiente fuerza para influir en las políticas y acciones de los actores del mercado global, quienes no tienen que rendir

cuentas a nadie. Existen algunos indicios de una tendencia hacia una ciudadanía global, que se evidencian en las acciones de solidaridad realizadas por ciudadanos, que apoyan a pueblos en otros lugares del mundo, aunque no los conozcan ni los hayan visto antes. En el proceso de reivindicar la primacía del cambio dirigido por la acción cívica, quizá también debamos fortalecer ese proceso de ciudadanías globales emergentes descrito en el ensayo de Teivo Teivainen.

### Una reimaginación de la voz

El argumento anterior plantea líneas básicas sobre lo que debe suceder para que el cambio dirigido por la acción cívica adquiera primacía. Además de la votación periódica para elegir a un gobierno, debe alzarse de manera continua la voz de los ciudadanos. La esfera local de gobernanza es más pertinente y accesible a los ciudadanos para dicha expresión de sus voces y para la continuidad de los compromisos. Las voces de los ciudadanos se expresan de muchas diferentes maneras y formas, la protesta es una de esas formas, la reconstrucción es otra.

Hay dos conjuntos de preguntas asociados a cómo la voz ciudadana importaría o se volvería importante. El primero tiene que ver con los papeles de los medios en las sociedades contemporáneas, mientras el otro concierne a la dialéctica de lo local y lo global.

Se ha alegado que «los medios son el mensaje». Los medios moldean nuestro pensamiento y están definiendo nuestras identidades. Los medios son los productores más activos de conocimiento en las sociedades contemporáneas. Co-determinan quién se convertirá en el siguiente presidente de Estados Unidos. Los medios controlan qué «sucesos» se priorizan como noticias importantes, y en esta medida, determinan las esperanzas y los temores de la humanidad. Por consiguiente, la ciudadanía es cada vez más una identidad construida por los medios pero, como sostiene el ensayo de Alfonso Gumucio-Dagron, estos también pueden servir de instrumento eficiente económicamente para la conectividad y la influencia cívica.

Actualmente, la continua y creciente proliferación de diferentes formas de medios es masiva en todo el mundo. Los medios impresos como periódicos y revistas están creciendo en muchos

países del sur, especialmente en los idiomas y los dialectos nativos. La radio, más allá de la radio nacional, se está expandiendo a la radio comunitaria, la radio local, la radio por satélite —ondas de radio se entrecruzan a nuestro alrededor. La expansión fenomenal de la televisión en todo el mundo ha hecho que el impacto visual cause una mayor impresión que el audio que le acompaña. Internet, la web, pod-casting, youtube y los blogs son esferas en constante aumento en la nueva era de los medios digitales. ¿Cómo se expresa la voz de los ciudadanos, cómo se comparte entre conciudadanos y cómo llega a oídos de quienes dan forma a las políticas y estrategias macro? La esencia de la respuesta a esta pregunta es la comunicación. Los medios en las sociedades contemporáneas son el vehículo para esa comunicación.

Aunque la interacción a nivel comunitario, la confraternidad y la solidaridad entre ciudadanos siguen expresándose mejor a través de la comunicación persona a persona, alcanzar a quienes están distantes —tanto ciudadanos como diseñadores de políticas— requiere de esos vehículos de comunicación. En situaciones de desastre, como un tsunami, los medios han desempeñado un papel importante en comunicar al instante las consecuencias humanas a públicos distantes. Este vehículo ha contribuido a la solidaridad masiva y a acciones compasivas por ciudadanos desconocidos en todo el mundo. Los medios internacionales pusieron claramente de manifiesto las masacres en la región de Darfur de Sudán ante la comunidad internacional. Estos y muchos otros ejemplos ilustran el poder que tienen los medios para aportar a las prácticas de aprendizaje de la ciudadanía global. Es así como ciudadanos en lugares distantes aprenden a expresar confraternidad y solidaridad a desconocidos. Es así como las voces locales de los ciudadanos llegan a esferas globales de atención. Es así como la importancia de los medios internacionales se manifiesta en apoyo a las voces de los ciudadanos.

Sin embargo, hay varios impedimentos para que las voces de los ciudadanos se expresen de manera auténtica a través de los medios, debido a la forma en que estos funcionan actualmente. En primer lugar, los trabajadores de los medios operan en entornos altamente competitivos, donde las organizaciones han sido invadidas por la búsqueda de resultados netos. Por lo tanto, la comercialización de los medios predispone hacia la selección, manipulación o fabrica-

ción de noticias que sean provocadoras, escandalizadoras, excepcionales y urgentes. Cuántas veces, tanto a usted como a mí, nuestros asesores de medios nos han dicho que el buen trabajo comunitario no es una noticia de interés; muéstrenme algo dramático por favor. Es esa reflexión la que hace que los medios enfoquen su atención principalmente hacia las protestas, las resistencias y la violencia. Por eso, las voces de los ciudadanos que se expresan a través de protestas dramáticas captan la atención y la cobertura de los medios. Entonces, las marchas de protesta de los monjes budistas en Lhasa y la violencia durante la resistencia de los agricultores en Nandigram en la India se convierten en noticias y se comunican a otros en lugares distantes. Por eso, las luchas de las mujeres rurales en Bihar por crear un sistema de captación de agua no se convierten en una noticia de interés. Esa iniciativa y otras como ella, siguen comunicándose solo en las esferas locales de ciudadanos. Esta tendencia crea la impresión en la mente del público que el cambio dirigido por la acción cívica implica esencialmente protestas y resistencia contra un gobierno o una empresa. Es así como los diseñadores de políticas empiezan a equiparar el cambio dirigido por la acción cívica con la resistencia de colectivos ciudadanos.

La protesta es y seguirá siendo un componente importante de las voces de los ciudadanos. Los medios necesitan seguir destacando estas protestas a todo lo largo y ancho, y hacerlo de manera que dé acceso universal a las voces de los ciudadanos. Pero las iniciativas positivas, constructivas y creativas también deben comunicarse a todo lo largo y ancho. Las iniciativas constructivas de los ciudadanos son un componente importante del cambio dirigido por la acción cívica. De hecho, la «co-creación» constructiva está intrínsecamente entrelazada con la protesta y la resistencia. Los ciudadanos luchan por co-construir tanto y con tanta frecuencia como luchan por protestar. Este componente constructivo de las voces ciudadanas debe ser expresado más amplia, regular y visiblemente por los medios ante los ciudadanos y diseñadores de políticas distintos, para que se desarrolle en todo el mundo una apreciación más holística del cambio dirigido por la acción cívica.

Otra dimensión de la influencia de los medios en definir de qué se trata las expresiones ciudadanas es su atención fugaz a los acontecimientos. Las protestas de los monjes budistas ya no son

noticia, como la resistencia de los agricultores en Nandigram ya no hace parte de los titulares. Esta atención fugaz en los medios parece transmitir que las iniciativas de cambio dirigido por la acción cívica son de naturaleza esporádica y temporal. Pero los agricultores en Nandigram y los monjes en Tíbet siguen luchando por protestar y las mujeres rurales en Bihar también siguen luchando por mantener su sistema de captación de agua. Hay un sentido de continuidad a través del tiempo en la expresión de las voces ciudadanas que los medios no comunican. El cambio dirigido por la acción cívica no es esporádico ni ocasional, en realidad, es continuo, constante y extendido. No son solo acontecimientos en ciertos lugares y en ciertas fechas. Los medios deben superar esta distorsión sobre las expresiones ciudadanas para lograr una comunicación auténtica sobre el cambio dirigido por la acción cívica, que pueda modificar la forma en que las personas entienden lo que ellas mismas hacen para alcanzar el mundo que imaginan.

Los medios crean otro impacto en la forma de entender las voces ciudadanas. La jerarquía de los medios a nivel global también crea una jerarquía de las voces. Lo que se informa en la BBC o en CNN se asume como la voz más importante sobre las iniciativas de cambio dirigido por la acción cívica. Lo que se escribe en *The New York Times*, *International Herald Tribune* y *Le Monde* se considera la manifestación más auténtica de estas voces. Los filtros, supuestos, sesgos y la política de los medios internacionales actuales privilegian significativamente una voz sobre otra. De alguna manera, esta realidad no solo impide que ciertos tipos de voces alcancen a otros ciudadanos, sino que también tiende a legitimar a algunas voces como si fueran más auténticas y a deslegitimar otras. Entonces, ¿es realmente concebible explorar que las voces ciudadanas hagan rendir cuentas a los medios? ¿Se puede hacer que los medios asuman más responsabilidad ante los ciudadanos, no solo ante los reguladores y los accionistas?

Estos urgentes retos que plantean los medios, deben enfrentarse para que dentro de la democracia las voces ciudadanas sean reconocidas más universalmente como manifestaciones importantes del cambio dirigido por la acción cívica. Se requiere crear una forma de entender el cambio dirigido por la acción cívica más coherente y sutil, en la que se tenga en cuenta la participación tanto de los

ciudadanos del mundo como de los diseñadores de políticas, quienes a su vez son ciudadanos que no se encuentran desligados de las políticas que promueven.

Otro importante aspecto para reivindicar la primacía del cambio dirigido por la acción cívica es la dialéctica de lo local y lo global. Como mencionamos anteriormente, el cambio dirigido por la acción cívica opera más comúnmente en las esferas locales. En los micro-contextos de un vecindario, una comunidad o una aldea es donde ocurre el ejercicio cotidiano de expresión y de lucha con «co-creatividad». En todo el mundo en este momento están ocurriendo millones de iniciativas de cambio dirigido por la acción cívica. Pero su amplitud, impacto y visión no se conocen de manera conjunta ni se comprenden adecuadamente. ¿Cómo imaginar el cambio dirigido por la acción cívica como un impulsor global de una democracia más profunda, sin que opere en una esfera global necesariamente? ¿Cómo pueden las acciones de los agricultores en Nandigram y las mujeres rurales en Bihar ser accesibles simultáneamente para otras iniciativas similares que ocurren en otras partes del mundo?

En los últimos años se han generado dos respuestas típicas. La primera es la práctica de la conexión en red, que une y construye alianzas desde las esferas locales hasta las globales. Así es como millones de voces se movilizaron en contra de la guerra en Iraq o a favor de la proscripción de las minas antipersonales. Una metodología importante es el desarrollo de coaliciones que crezcan constantemente como espirales de conectividad, entre las iniciativas de cambio local dirigidas por la acción cívica. Esta metodología requiere capacidades y recursos específicos. En el mundo digital, los teléfonos móviles, los SMS, la web, facebook y los chats son todas formas nuevas de conectarse en red y de construir coaliciones que todavía están por dejar su marca democrática en el mundo.

El segundo enfoque típico ha sido a través de un líder visionario. Mahatma Gandhi o Nelson Mandela dan visibilidad y conectividad global a las iniciativas locales. Gandhi movilizó a millones de indios para que realizaran trabajo social constructivo en ayuda de sus conciudadanos. La estrategia política de Gandhi de desafiar al Imperio Británico se fundaba en su convicción profunda de que las propias iniciativas de los ciudadanos serían las que mejoraría-

sus condiciones de vida. Era un creyente arquetípico del cambio dirigido por la acción cívica basado en los valores de verdad y no violencia. Su liderazgo galvanizó una amplia gama de iniciativas de cambio dirigido por la acción cívica en la India rural. Igualmente, Mandela se convirtió en un punto de convergencia de los esfuerzos de resistencia contra el apartheid. Acciones pequeñas e invisibles realizadas por millones de ciudadanos alrededor del mundo, se aglutinaron para crear la presión que finalmente condujo al desmantelamiento del apartheid en vida de Mandela, quien inspiró una visión de libertad en los ciudadanos no solo de Sudáfrica sino en todo el mundo, a través de su apoyo a las voces en las esferas locales. Su liderazgo continúa reconociendo y galvanizando esas voces ciudadanas hasta el día de hoy.

Es importante que el liderazgo contribuya sustancialmente a vincular las iniciativas locales a una visión global. También es verdad que crear conexiones en red y fortalecer coaliciones deliberadamente dan voz y visibilidad global a las iniciativas de cambio dirigido por la acción cívica, realizadas a niveles locales exclusivamente. Un liderazgo carismático fuerte a veces es la antítesis de los mismos principios que impulsan las iniciativas cívicas, porque al ser una aglutinación intencional corre el riesgo de reunir solo a los conversos. ¿Hay otras maneras de plantear la problemática de agregación de las esferas locales del cambio dirigido por la acción cívica? ¿Es posible imaginar una nueva manera de lograr el enlace de las iniciativas de cambio dirigido por la acción cívica con las esferas globales? Como la teoría del caos parece postular, ¿es posible reimaginar la voz como partículas numerosas que orbitan juntas, atraídas a la autoorganización y autoorganizadas espontáneamente en torno a problemas y preocupaciones humanas compartidas, tales como la destrucción del medio ambiente, el tráfico de niños o la inseguridad del sustento en todas partes del mundo? Reimaginar el cambio dirigido por la acción cívica como un impulsor para profundizar democráticamente los comportamientos del Estado y del mercado implica una gran creatividad.

Debe haber otras maneras de imaginar todavía por explorar. Lo que se necesita es el ímpetu para imaginar y reimaginar la primacía del cambio dirigido por la acción cívica en un mundo contemporáneo en el que existe un fetiche desconcertante por las

grandes escalas y las esferas globales. El reto de profundizar la democracia en los contextos contemporáneos, radica en promover la primacía de las voces ciudadanas en las esferas locales y también en las globales. Estas voces son manifestaciones del cambio dirigido por la acción cívica, tanto en la resistencia como en la «co-creación». Es esta perspectiva dirigida por la acción cívica la que asegurará que los agricultores de Nandigram, los monjes en Lhasa y las mujeres rurales en Bihar sean valorados como agentes de cambio, que se basan en los principios de solidaridad y confraternidad para crear una sociedad justa, inclusiva y respetuosa de todos. Los agricultores de Nandigram, los monjes budistas en Lhasa y las mujeres rurales en Bihar son practicantes prototípicos del cambio dirigido por la acción cívica. Su práctica es su imaginación. Sus acciones son su voz. No están escribiendo una narrativa sobre el cambio dirigido por la acción cívica. La viven en su vida cotidiana.

El reto que encaramos es el de atrevernos a imaginar una narrativa que pueda capturar la esencia de sus acciones en la vida cotidiana. ¿Estamos listos? ¿Podremos hacerlo?

## Referencias

- BARD, A. y SÖDERQVIST, J. (2002), *Netocracy: The new power élite and life after capitalism*, Pearson Educational, Harlow.  
O'SHEA, T. (2007), «The Doors of Perception and the Language of Spin: Why Americans Will Believe Almost Anything», <http://www.thetruthseeker.co.uk/article.asp?ID=185>.

## IX. LA DEMOCRATIZACIÓN GLOBAL DIRIGIDA POR LA ACCIÓN CÍVICA COMO AGENCIA POLÍTICA

Teivo Teivainen

Los movimientos de protesta contra la globalización que surgieron ante los ojos de los medios internacionales con la reunión de la Organización Mundial del Comercio en Seattle a fines de 1999, han abierto una ventana a las controversias sobre el futuro de la humanidad. En estas controversias, diversos grupos, generalmente puestos en el mismo saco como la «sociedad civil global», han aumentado su visibilidad y su capacidad para definir agendas. Con todas las limitaciones, han incorporado el tema del cambio democrático dirigido por la acción cívica en la agenda de la política global de una nueva manera, aunque las alianzas entre los movimientos sociales transnacionales hayan existido desde hace décadas y, en algunos casos desde hace siglos. Una de las características innovadoras es que sus objetivos tienen un alcance global más explícito y en muchos casos se entrelazan con prácticas locales y comunitarias. El enfoque en lo global también implica una búsqueda de concepciones de la agencia política menos centradas en el Estado. Otra preocupación de algunos de los movimientos contemporáneos es cómo democratizar sus propios modos de acción a la vez que buscan la democratización del mundo. No es que esta preocupación estuviera ausente en las diversas iniciativas que anteriormente estaban dirigidas por la acción cívica, sino que la globalización de las alianzas cívicas, a través de iniciativas como el Foro Social Mundial —FSM—, presenta nuevos retos. Utilizo el FSM como ejemplo clave en este ensayo porque cristaliza diversas cuestiones espinosas respecto a la articulación entre los distintos tipos de organización cívica.

233

En comparación con las anteriores alianzas transnacionales que buscaban un cambio radical del sistema mundial, como los primeros movimientos sindicales o las internacionales del partido comunista, muchos de los actuales movimientos de protesta contra la globalización parecen tomar más en serio la idea de que el cambio democrático necesita generarse a través de formas democráticas de acción. Esto se refleja por ejemplo, en el énfasis puesto en las redes horizontales en lugar de en las organizaciones jerárquicas. Una de sus manifestaciones es la idea de un «espacio abierto» que se ha convertido en una consigna desde el 2001, a lo largo de los foros sociales organizados en distintas partes del mundo. La idea del espacio abierto tiene muchas implicaciones democráticas, una de ellas es que ningún movimiento en particular debe poder alegar que sus objetivos tienen una prioridad estratégica intrínseca superior a la de los demás. Esto significa que las contradicciones de clase que tu movimiento enfrenta no deben tener prioridad alguna sobre las contradicciones de género que nosotros enfrentamos. Mi identidad sexual no es menos importante que tu etnicidad. Esta coexistencia democrática en los espacios abiertos creados por los movimientos ha sido refrescante y potenciadora. Al mismo tiempo, sus connotaciones relativistas pueden resultar frustrantes en la tarea de elaborar estrategias eficaces para cambiar el mundo.

### **Dimensiones prefigurativas y estratégicas del cambio dirigido por la acción cívica**

Entre los activistas de hoy, especialmente pero no exclusivamente, en los movimientos considerados autonomistas o anarquistas, la afirmación de Mahatma Gandhi de que «debemos ser el cambio que queremos ver en el mundo» ha cobrado una renovada importancia. La política prefigurativa que trata de actuar hoy según los principios que uno quiere establecer en el mundo del mañana, ha desafiado las visiones del cambio social que enfatizan la necesidad de establecer un liderazgo estratégico a través de un partido o la maquinaria del Estado. En el proceso del Foro Social Mundial estas visiones contendientes se han manifestado como diferencias con relación a las articulaciones que el foro debe buscar con el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, u otros dirigentes «políticos

tradicionales». Algunos de los activistas que se han empezado a sentir frustrados por la centralidad de la sociedad civil en el espacio abierto del FSM, sostienen que para que el foro sea más eficaz debe volverse más político y, por lo tanto, incluir a partidos y líderes de Estado progresistas o, por lo menos, considerarlos aliados estratégicos. Otros sostienen que esto conduciría a la destrucción de las virtudes cívicas del proceso y crearía nuevos intentos hegemónicos de subordinar a los movimientos de la sociedad civil, en otras palabras, se regresaría a la política de siempre.

Uno de mis argumentos en este ensayo es que, para generar un cambio social significativo, la acción cívica necesita ser tanto prefigurativa como estratégica. Aunque no sea más que sentido común, especialmente con respecto a los espacios comunes transnacionales y globales de los movimientos sociales, hay muchos dilemas que afrontar. Algunos de estos dilemas se derivan del vocabulario insuficiente con el que contamos para debatir sobre la agencia política global dirigida por la acción cívica. En un modo estatista de acción transformativa, solía ser relativamente fácil referirse a los partidos políticos como la forma organizativa clave que podría convertirse —para bien o para mal— en el instrumento para crear un cambio global, más allá de los objetivos específicos de los movimientos que abarcaban «un solo tema». En el contexto global, a menudo nos referimos a la sociedad civil global o a las empresas transnacionales como actores importantes, pero tenemos más dificultades para hablar de una agencia *política* global dirigida por la acción cívica.

Con algunos amigos y colegas hemos empezado a deliberar sobre el concepto de «partidos políticos globales».<sup>1</sup> Algunos tienden a abogar por la necesidad de establecer tales partidos, cuanto antes mejor, o quizás una «quinta internacional», como promueve Samir Amin. Otros, donde me incluyo, hacemos más énfasis en la reflexión sobre la posibilidad de crear partidos globales, como una manera de replantear la dicotomía entre las concepciones despolitizadas de la sociedad civil y las formas tradicionales de acción política expresadas en los partidos. El mundo en su conjunto no es simplemente una copia amplificada de los estados territoriales. Por

---

1. Véase, por ej., Patomäki y Teivainen (2007).

tanto, para cambiar este mundo más allá de las fronteras territoriales de los estados, necesitamos desarrollar nuevas maneras de pensar políticamente sobre la agencia transformativa. Por un lado, no hay un Estado global que conquistar y, por lo tanto, los partidos políticos de orientación estatista no pueden ser la (única) solución para cambiar el mundo. Por otro lado, si las iniciativas globales dirigidas por la acción cívica rehúyen a lidiar con temas políticos y estratégicos, es poco probable que ocurran los cambios que desean.

En relación con el vocabulario de la agencia política, un ejemplo específico que puede ofrecer algunas lecciones es la alianza creada en Bolivia por los movimientos indígenas, las asociaciones de cultivadores de coca, los sindicatos gremiales y otros actores cívicos, para constituir el Movimiento al Socialismo (MAS) al que denominaron un «instrumento político» en lugar de un partido político. Aunque el contexto boliviano es distinto del de los movimientos transnacionales, tanto el vocabulario como la praxis de este proceso ofrecen una perspectiva sobre un nuevo tipo de relación entre los movimientos sociales y la acción política. Ahora que el líder del movimiento, Evo Morales, ha sido presidente de la República por casi tres años, hay indicios de que el nuevo movimiento de movimientos se está pareciendo cada vez más a un partido relativamente tradicional. Cuando MAS era una fuerza de oposición, era más fácil mantenerse comprometido con el modo de abajo hacia arriba de organización democrática, donde los movimientos desafiaban al Estado a través de acciones comunitarias coordinadas. Una vez conquistado el poder, diversas formas de prácticas jerárquicas se han vuelto más evidentes. Aún cuando este proceso siga estando muy centrado en el Estado es importante aprender de él, ya que se constituye en uno de los ejemplos más fascinantes de movimientos sociales que crean un instrumento político. Por lo menos, nos puede ayudar a debatir sobre la agencia y los instrumentos políticos sin tener que recaer en todo el bagaje conceptual de los partidos políticos tradicionales. La experiencia del MAS también nos demuestra lo difícil que es crear un cambio social radical en un país y, por lo tanto, señala la necesidad de buscar procesos transformativos más transnacionales.

Para entender la naturaleza y las posibilidades futuras del cambio global dirigido por la acción cívica, necesitamos centrarnos en

las implicaciones políticas de estas nuevas controversias y tomar en serio la cuestión de desarrollar instrumentos políticos. Los debates sobre los movimientos de protesta contra la globalización (también llamados a veces movimientos antiglobalización, alterglobalización o de justicia global) con demasiada frecuencia se han valido de una separación dicotómica entre los movimientos cívicos despolitizados y las formas estatistas de entender lo político. Mi objetivo en este ensayo es reflexionar sobre estos movimientos como actores políticos, sin suponer que la política está necesariamente ligada a la conquista de un Estado. Usando al Foro Social Mundial como ejemplo, sostendré que, en primer lugar, debemos considerar las actuales luchas dirigidas por la acción cívica como controversias políticas, no solo en el sentido de querer transformar las estructuras injustas del mundo, sino también en el sentido de tener diversas contradicciones y articulaciones políticas entre las organizaciones que constituyen el movimiento de los movimientos de protesta contra la globalización.

### **El Foro Social Mundial y la democratización global**

El FSM celebró su primera reunión global en Porto Alegre, Brasil, en enero del 2001. Desde entonces, se ha expandido a través de diversos mecanismos, tales como celebrar sus reuniones principales en otros continentes, multiplicarse en cientos de foros locales, nacionales, regionales y temáticos alrededor del mundo, y aumentar la diversidad de los grupos que participan en el proceso. De ninguna manera abarca todos los movimientos y las redes que buscan transformaciones democráticas. Su composición tiene diversas limitaciones geográficas, sectoriales, ideológicas y cívicas. No obstante, el surgimiento del FSM fue un momento clave para el desplazamiento gradual del énfasis que tenían los objetivos de muchos de estos movimientos. La dimensión de protesta reactiva fue reemplazada parcialmente por una dimensión de democratización más proactiva. Una manera algo simplista pero ilustrativa de situar este desplazamiento, es la forma de llamar «movimientos de protesta contra la globalización» a la ola de activismo que hizo una de sus principales apariciones durante la reunión de la Organización Mundial del Comercio en 1999 en Seattle, así como usar el térmi-

no de «movimientos de democratización global» para caracterizar el activismo del nuevo milenio simbolizado por el FSM. En otras palabras, el FSM proporcionó un canal a través del cual muchos de los movimientos de protesta contra la globalización nacidos en la década de 1990, se han convertido en los movimientos de democratización global del siglo XXI.

¿Qué son estos miles de movimientos cívicos? En cuanto a su situación formal, la Carta de Principios declara que el FSM «reúne y articula a entidades y movimientos de la sociedad civil de todos los países del mundo». La definición de sociedad civil adoptada por la Carta afirma que es «un espacio plural y diversificado, no confesional, no gubernamental y no partidista». A pesar de que se repite con frecuencia que el FSM es un espacio «abierto» de la sociedad civil, no está abierto a todo tipo de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales. Según la orientación ideológica relativamente amplia de la Carta de Principios del FSM, se define a las organizaciones que pueden participar en el Foro de la siguiente manera:

Las entidades y los movimientos de la sociedad civil que se opongan al neoliberalismo y al dominio del mundo por el capital o por cualquier forma de imperialismo y, también, empeñados en la construcción de una sociedad planetaria orientada hacia una relación fecunda entre los seres humanos y de estos con la Tierra.<sup>2</sup>

No existe una prueba ideológica determinante y estricta para admitir a los participantes. En lugar de límites estrictos, la orientación ideológica que se supone deben tener los participantes, se constituye una zona fronteriza que le permite a muchas organizaciones afines participar de manera práctica en el proceso, aunque no estén comprometidas con todos los elementos delineados en la Carta. Una de las diferencias entre los movimientos participantes es la medida en que el cambio deseado significa desarrollar una contra-

---

2. Carta de Principios del Foro Social Mundial, disponible en [http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id\\_menu=4&cd\\_language=4](http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id_menu=4&cd_language=4) (24.8.2009)

parte «social» para equilibrar el énfasis «económico» impuesto por las instituciones dominantes del mundo, como el Foro Económico Mundial, inicial adversario simbólico del FSM. Aunque por lo menos inicialmente, los movimientos participantes están comprometidos con el objetivo intrínsecamente político de generar cambios estructurales e institucionales del orden global, algunos tienen objetivos «sociales» más limitados, como lograr que se oigan las voces de sus agrupaciones o comunidades o aliviar el sufrimiento de las comunidades marginadas. Aunque estas diferencias a veces crean tensiones y sospechas sobre el nivel de radicalismo de uno u otro, el FSM ha sido muy exitoso en agrupar a colectivos que en muchos otros contextos han tendido a acusarse mutuamente de ser excesivamente reformistas o revolucionarios. El lema general del FSM, «otro mundo es posible», ha sido suficientemente vago como para dar lugar a dicha coexistencia.

El teórico brasileño de la educación, Paulo Freire, una vez afirmó que para cambiar el mundo, primero debemos saber que efectivamente es posible cambiarlo.<sup>3</sup> Esto ayuda a comprender una dimensión del por qué durante sus primeros años el FSM experimentó un crecimiento espectacular e impartió tanta inspiración a movimientos sociales y otros actores dedicados a procesos de transformación democrática. El lema del FSM aparentemente simple, «otro mundo es posible», provocó entusiasmo porque ayudaba a minar la influencia desmovilizadora de otro lema simple, generalmente atribuido a Margaret Thatcher, según el cual «no hay alternativa» al orden capitalista imperante.

Después de repetir durante un foro tras otro que otro mundo es posible, muchos participantes del FSM empezaron a estar ansiosos por saber cómo sería ese otro mundo y cómo se supone que vamos a llegar allí. Uno de los principales problemas que acechan al FSM es la percepción sobre su incapacidad para ofrecer respuestas adecuadas a estas preguntas. Muchos de los participantes y observadores se muestran cada vez más frustrados con las limitaciones del espacio abierto como metodología, ya que impide que el FSM tenga los atributos de un movimiento o movimiento de movi-

---

3. Freire, 2000.

mientos, entendido en términos tradicionales. A lo largo de los años, la cuestión de politizar el FSM se ha convertido en un tema cada vez más polémico. Una de las dimensiones de esta cuestión es cómo ser políticamente significativo sin ser tradicionalmente político. La política tradicional, en este sentido, se entiende como aquello a lo que se dedican los partidos y gobiernos.

El camino que va desde politizar las protestas hasta generar propuestas transformativas está lleno de diversos tipos de dilemas, que se vuelven particularmente espinosos cuando el objetivo es articular las propuestas de muchos movimientos, en proyectos colectivos para crear un mundo radicalmente diferente. Consecuentemente, a partir de la Carta de Principios del FSM, en primer lugar asumiré que el otro mundo que buscan estos movimientos es radicalmente más democrático que el actual.

Al hablar de la «globalización de la solidaridad» como una nueva etapa en la historia mundial, la Carta dice que se apoyará en «sistemas e instituciones internacionales democráticas». También nos señala que el FSM promueve el respeto a la práctica de una «democracia verdadera» y una democracia «participativa». Muchas otras secciones de la Carta también pueden considerarse expresiones de un espíritu radicalmente democrático. Aunque la democracia no se define formalmente en la Carta, mi interpretación es que se refiere a un mundo en el cual las personas han aumentado sus posibilidades de participar en las decisiones sobre las condiciones de sus vidas, lo que puede suceder a través de mecanismos tanto participativos como representativos.

Más aún, diversas formulaciones de la Carta expresan la idea prefigurativa de que los cambios democráticos se deben lograr a través de medios democráticos. En particular, se define al FSM como un espacio abierto de encuentro para «un debate democrático de ideas», aún cuando durante los primeros años del proceso se prestó relativamente poca atención a cuán democráticamente estaba o debería estar organizado este espacio. Aunque el Foro Social Mundial afirme que «otro mundo es posible», está enraizado en el actual y muchas de sus desigualdades se han reproducido en su estructura organizativa.

## **Confrontación con el economicismo fuera y dentro del Foro**

Uno de los mecanismos de defensa ideológica para la reproducción del sistema mundial capitalista, ha sido la despolitización de las relaciones de poder especialmente, aunque no exclusivamente, aquellas situadas en la esfera socialmente construida de lo «económico». En las últimas décadas, la expansión del capitalismo ha ampliado las fronteras de las instituciones económicas a través de los procesos de privatización, el gran fortalecimiento de los ministerios de economía y de los bancos centrales frente a las demás entidades estatales, y otros mecanismos como la gran importancia que han adquirido las agencias de calificación de crédito. Entre los instrumentos globales más visibles de esta expansión se encuentran la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Una de las contradicciones ideológicas de la expansión contemporánea del capitalismo a nivel global, es que cuando las instituciones «económicas» se vuelven más poderosas su naturaleza política se vuelve, por lo menos potencialmente, más evidente. En este sentido, la expansión exitosa del capitalismo ha creado posibilidades para reacciones que retan uno de sus fundamentos ideológicos, la idea de que las instituciones económicas son apolíticas y que por tanto, no deben estar sujetas a reclamos democráticos.

La naturaleza política de las instituciones económicas no se vuelve evidente automáticamente. Las contradicciones del capitalismo crean las condiciones para respuestas críticas, pero estas respuestas no se generan sin fuerzas sociales activas. El nuevo activismo transnacional que surgió en las protestas contra la globalización durante la década de 1990, ha hecho más visible que la «economía» es una construcción política e histórica. En la medida en que los movimientos puedan demostrar convincentemente que las instituciones aparentemente económicas son, en realidad, sedes importantes de poder, se vuelve más difícil para estas últimas basar su legitimidad en principios inherentemente no democráticos, como «un dólar, un voto». Esta lógica tiene muchas similitudes con la forma en que los movimientos feministas han politizado el poder patriarcal, al sostener que «lo personal es político». Su insistencia en que la familia patriarcal no es un espacio neutral, sino que con-

siste en relaciones políticas que se necesitan colocar bajo control democrático, ha sido un factor importante en la creación de normas jurídicas e informales para reglamentar aspectos que abarcan desde el cuidado infantil hasta la violencia doméstica. Los proyectos globales de democratización dirigidos por la acción cívica, deben seguir aprendiendo del espíritu politizador de las feministas para legitimar la validez de los reclamos democráticos que se les hacen a las instituciones globales.

Durante los primeros años del nuevo milenio estos reclamos se han vuelto cada vez más articulados. Actualmente sería difícil ignorar a los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, los centros de estudio crítico y otros actores que han estado objetando la hegemonía financiera y cultural del capitalismo transnacional. Aunque sería falaz alegar, como lo hizo *The New York Times* después de las protestas antibélicas de febrero de 2003, que se han convertido en la «segunda superpotencia» del mundo, forman parte de cualquier representación integral de la nueva política global. Pero, ¿de qué se trata esta nueva política?

El proceso del FSM encarna la idea de que existe una nueva concepción de lo político que transgrede las definiciones tradicionales, especialmente aunque no únicamente, con respecto a los estados territoriales y a los partidos políticos. Como lo afirmó el brasileño Cândido Grzybowski, uno de los organizadores clave del FSM, los participantes en el FSM «deben ser radicalmente políticos» y ejercer una «nueva manera de hacer política»,<sup>4</sup> sin embargo, concluye perceptivamente, «participamos en un acto absolutamente político, pero parece que tememos sus consecuencias». Asimismo, muchos observadores académicos como Arturo Escobar han visto en el FSM una «nueva lógica teórica y política en ascenso», aunque todavía sus contornos son «apenas discernibles».<sup>5</sup> La politización practicada por los movimientos de protesta contra la globalización abre nuevas posibilidades democráticas, pero tanto en los movimientos como en la academia todavía hay una gran necesidad de replantear la forma en que se debe entender lo político.

---

4. Grzybowski, 2004.

5. Escobar, 2004: 207-230.

La falta de atención a la naturaleza política de las articulaciones entre los movimientos de protesta contra la globalización, se refleja en las formas en que se han considerado como integrantes de una «sociedad civil global» emergente. En gran parte de la literatura académica y activista atributos como lo «horizontal» tienden a caracterizar los espacios de la sociedad civil, lo que a menudo presupone descartar las relaciones de poder y las jerarquías que existen entre los actores que hacen parte de estos espacios. La tendencia a proyectar las cualidades deseadas en los fenómenos analizados ha sido fuerte en gran parte de esta literatura. Según David Chandler, quien ha analizado críticamente esta tendencia, «la idea de una sociedad civil global como un ‘espacio’ diferenciado es central para las afirmaciones teóricas en relación con su diferenciación moral».⁶

Los movimientos de protesta contra la globalización que participan en el FSM están involucrados en diversos tipos de prácticas democráticas innovadoras. Para comprender el potencial de estas prácticas, necesitamos comenzar por un análisis realista de sus limitaciones y dilemas. Confundir las declaraciones de objetivos (como los compromisos explícitos para evitar las jerarquías de poder) con las descripciones de las realidades actuales (como las afirmaciones sobre la efectiva ausencia de jerarquías políticas en los espacios particulares creados por los movimientos) no ayuda a entender ni a cambiar el mundo. Los movimientos deben enfrentar la despolitización no solo «allá afuera», también tienen que lidiar con los dilemas de la despolitización en las propias labores internas de su organización.

La doctrina de la neutralidad económica es más evidente en instituciones como el Fondo Monetario Internacional, pero también se manifiesta en el proceso del FSM. Especialmente durante los primeros años del proceso, los aspectos de financiamiento, relaciones laborales y prestación de servicios en el FSM se consideraban principalmente temas técnicos, manejados a través de una «administración de las cosas» despolitizada. Dado que el FSM está organizado dentro de un mundo capitalista también se hace evidente

---

6. Chandler (2007) ofrece diversas reflexiones, perceptivas y críticas respecto a los «espacios» de la sociedad civil mundial, que se encuentran en la literatura.

en la posición estructuralmente desventajosa de los participantes de las organizaciones y los países relativamente pobres.

Alegar que el FSM es un «espacio abierto» podría sonar a una broma de mal gusto para quienes no tienen los medios materiales para ingresar a ese espacio. Tan sencillo como esto, para enviar a sus representantes a los eventos que organiza el FSM en lugares lejanos, una organización necesita tener dinero o amigos con dinero. Hay ejemplos de personas que han compensado la falta de recursos materiales con entusiasmo, como fue el caso de docenas de jóvenes activistas peruanos quienes viajaron durante días en condiciones rigurosas —que incluyeron ser detenidos a mano armada por ladrones— en caravanas de autobuses organizadas a un coste bajo para llegar a los eventos del FSM, donde organizaron bailes con el objetivo de reunir el dinero necesario para el viaje de regreso. En términos generales, sin embargo, la cuestión de qué organizaciones pueden estar representadas por delegados en el FSM, ha estado condicionada fuertemente a los recursos materiales que se distribuyen desigualmente. Más aún, aunque los organizadores del FSM han tratado cada vez más de aplicar los principios no capitalistas de la «economía de la solidaridad» en el foro mismo, el tema aparentemente trivial de la logística de los alojamientos ha estado fuertemente condicionado a la lógica de lucro de los hoteles locales, que suben los precios enormemente para aprovechar la mayor demanda durante el FSM anual.

Un ejemplo de los dilemas sobre las inequidades estructurales que se presentan en los intentos por practicar la democracia al interior del foro se hizo evidente en 2005. Durante los años anteriores se había debatido si los comités organizadores deberían dar más relevancia a ciertos eventos clave en el programa. Se habían hecho diversos tipos de críticas por la dimensión no democrática, en la que los organizadores creaban una jerarquía de eventos basándose en última instancia en consideraciones políticas. Por consiguiente, en 2005 cuando se celebró el quinto FSM en Porto Alegre, por primera vez el programa impreso fue horizontal, en el sentido que no designaba ningún panel clave. Ante esta coexistencia aparentemente democrática de los eventos, el mecanismo de mercado se convirtió en un factor importante para definir la importancia relativa de los paneles. Las organizaciones con más recursos para producir afiches

y folletos coloridos o para distribuir camisetas y otros artículos se convirtieron en las más visibles. El vacío creado por la ausencia de una jerarquía definida políticamente por los organizadores, fue llenado parcialmente por la ley de la billetera. Después de esta experiencia, generalmente se le ha dado más centralidad en el programa a algunos paneles con el fin de dar una visibilidad equitativa a los grupos menos prósperos.

De manera más general, a lo largo de los años ha habido un proceso de aprendizaje y ahora se le da mayor atención a las formas en que las desigualdades estructurales afectan el proceso. Los fondos de solidaridad se han fortalecido para ayudar a las organizaciones de países pobres (y a veces a las organizaciones pobres de los países ricos, como la Campaña de Derechos Humanos de los Pobres de Estados Unidos) a participar en los órganos de toma de decisión del FSM. La elección del lugar de reunión se ha vuelto objeto de debates con relación a la estructura de propiedad y las condiciones laborales. El tema del financiamiento del proceso también se ha vuelto más politizado, especialmente después de diversas controversias relacionadas con el papel de la Fundación Ford en los preparativos para el FSM que se celebró en Mumbai en 2004.

### **Iluminando la tiranía de la falta de estructura**

Hay diversos elementos despolitizantes en la Carta de Principios del FSM y en otros de sus lineamientos, que tienen consecuencias problemáticas para la práctica democrática al interior del foro. El dilema es que estos elementos ayudan a evitar conflictos dentro del FSM y por tanto, han contribuido a su éxito; pero a su vez, han vuelto vulnerables a sus órganos de gobierno frente a las acusaciones sobre la reproducción de prácticas no democráticas. La idea ampliamente sostenida de que para poder ser un «espacio abierto» el FSM no se puede considerar una «organización» ni una «institución», también ha contribuido a su despolitización interna. Para usar una expresión derivada de los movimientos feministas de principios de la década de 1970, la renuencia a considerar políticamente al FSM como una organización con normas y reglamentos, contribuye a una «tiranía de la falta de estructuras».

En los contextos dirigidos por la acción cívica que se basan en principios de horizontalidad y ausencia de una élite de líderes, existe el peligro de que surjan camarillas dominantes sin procedimientos para regular su poder. Jo Freeman, quien acuñó el concepto de tiranía de la falta de estructuras, analizó la proliferación de grupos que alegaban no tener líderes ni estructuras entre los movimientos feministas de fines de los años sesenta y comienzos de los setenta. Sin embargo, la falta de estructuras deseada fue imposible. Para Freeman, esforzarse por tener un grupo sin estructuras era «tan útil y engañoso como pretender una nota periodística ‘objetiva’, una ciencia social ‘sin valores’ o una economía ‘libre’».⁷ En el FSM, la analogía con las ilusiones de una «economía libre» es evidente en aquellas situaciones en las que explícita o implícitamente se considera al FSM como un «mercado de ideas» sin regulación, como lo ilustró el ejemplo descrito sobre los dilemas de designar paneles clave en el programa.

Para muchas feministas de comienzos de la década de 1970, los intentos de falta de estructuras fueron una reacción contra la sociedad y contra organizaciones e instituciones políticas particulares, percibidas como sobre-estructuradas. En el Foro Social Mundial los intentos por evitar una forma organizativa estructurada tienen como referencia, explícita e implícitamente, a los tipos de organizaciones que deben evitarse o excluirse. El FSM fue concebido como algo que no es un partido político, no es una organización no gubernamental y no es un movimiento social. Uno de los conceptos más importantes que han usado los iniciadores del proceso del FSM es describirlo como un «espacio abierto». Especialmente al comienzo, la apertura era considerada casi como sinónimo de la falta de estructuras, lo que acarreaba similares dilemas para el proceso democrático.

Al analizar el espacio del FSM se debe distinguir entre los eventos como lugares de reunión y los órganos de gobierno que toman decisiones sobre la organización de dichos eventos. Mientras que los primeros tienen más atributos de un «espacio abierto», en el caso de los segundos el discurso de un espacio abierto es más equí-

---

7. Freeman, 1972.

voco. En los órganos de gobierno del FSM las prácticas basadas en despolitizar las formas de entender el espacio abierto han tenido consecuencias paradójicas. Por un lado, a veces se sostiene que dado que el FSM es un espacio abierto, sus órganos deben tener pocas normas o procedimientos explícitos. Por otro lado, cuando no existen procedimientos para incluir a nuevos miembros en los órganos de gobierno, como es el caso del Consejo Internacional (CI), estos se convierten en espacios cerrados porque no hay un acuerdo sobre la manera de realizar la inclusión. A lo largo de un período de dos años, de 2002 a 2004, el Consejo Internacional no pudo procesar las solicitudes de afiliación porque no había reglas sobre cómo se deberían procesar. De esta manera, la ilusión de falta de estructuras contribuyó al fortalecimiento de estructuras que impedían la inclusión de nuevos afiliados.

Según la Carta de Principios del FSM, el foro «no constituye un lugar de poder objeto de conflicto entre los participantes». Como descripción empírica, esta parte de la Carta está evidentemente equivocada, porque siempre han existido diversos tipos de disputas de poder en el FSM. Como una declaración de deseo, también se puede considerar problemática porque obstruye las posibilidades de crear procedimientos, a través de los cuales se puedan canalizar las disputas de manera transparente y democrática.

Algunas de las disputas al interior del FSM, en general, y del CI, en particular, son tradicionalmente ideológicas, tales como las eternas disputas entre las izquierdas «social demócratas», «comunistas» y «trotskistas», lo cual refleja que aunque el FSM es un espacio cívico no partidista, varios de sus participantes tienen filiaciones políticas. Muchas, quizás la mayoría, de las disputas son difíciles de clasificar según las divisiones tradicionales de la izquierda histórica. La diferencia entre los defensores de conquistar el poder del Estado, ya sea a través de elecciones u otros medios, y quienes enfatizan estrategias más autónomas, es una de las principales disonancias al interior del FSM en su conjunto.

Según Boaventura de Sousa Santos, las múltiples disonancias son una de las principales fortalezas del FSM. «Si un movimiento dado se opone a otro en una disonancia, bien puede estar del mismo lado en otra». Para él, el poder acumulativo del FSM radica en el hecho de que las escisiones terminan «neutralizándose o restándose

poder entre sí».<sup>8</sup> Por ejemplo, muchos de los activistas radicales del Campamento de la Juventud del FSM pueden estar de acuerdo con Francisco Whitaker, uno de los «padres fundadores» originales del FSM, sobre la importancia de mantener el FSM lo más horizontal posible, aunque no estén de acuerdo con él en varios temas sustanciales sobre el futuro del mundo. Aunque encuentro que el punto general de Santos es correcto, sería una ilusión suponer que la neutralización causada por escisiones superpuestas es o podría alguna vez ser tan total que resultara en una armonía general. Las disputas políticas han existido, existirán y deben existir en la estructura organizativa del FSM. A veces ocurren en los debates plenarios del Consejo Internacional o de los comités organizadores, pero a menudo se libran en los corredores o a través de intercambios privados de correo electrónico, ocultos del ojo público de los demás participantes y observadores del FSM.

En tanto que no haya procedimientos claros para resolver las disputas en los órganos de gobierno del FSM, el funcionamiento del poder seguirá teniendo lugar principalmente a través de mecanismos que no han sido acordados colectivamente. A veces se sostiene explícita o implícitamente que esto no es un problema en sí mismo, siempre que el proceso del FSM produzca «resultados» (entusiasmo, movilizaciones, o planes para democratizar el mundo) que legitimen la forma en que funciona. En otras palabras, aunque el FSM tenga elementos de una tiranía de la falta de estructuras, en el sentido descrito anteriormente, no debería importar mientras que la tiranía sea progresista. Este argumento pragmático, aunque rara vez se exprese en términos tan explícitos o crudos, se viene reproduciendo desde el inicio del proceso organizativo del FSM. La despolitizada falta de estructura fue sin duda un elemento importante del entusiasmo inicial por la novedad del FSM, sin embargo, este necesita tomar más en serio lo político si es que va a convertirse en una plataforma cada vez más importante para las transformaciones democráticas. Sin que esté necesariamente asociada a políticas de partido o a conquistar el poder, esta politización significa reconocer las relaciones de poder con el fin de democratizarlas.

---

8. Santos, 2005.

Ya que el FSM surgió gradualmente como un proceso entre ciertos actores concretos, nunca hubo un «momento de fundación democrática» que le hubiera dado un claro mandato democrático. Esta paradoja es común en la mayoría de los procesos del mundo real, en los que se ha establecido un orden relativamente democrático. Aunque muchas constituciones democráticas establecen que «el pueblo tiene el poder», el pueblo a menudo estuvo ausente en el momento en que se estableció la primera constitución.<sup>9</sup> De modo similar, es lógicamente imposible que un espacio cívico como el FSM construya algún día una base totalmente democrática para su gobierno, pero esta paradoja no debe impedir que intente constantemente democratizar su gobierno interno. Respecto a este tema, así como a muchos otros, efectivamente ha habido un proceso de aprendizaje y los temas de democracia interna ahora se toman más en serio que antes.

### ¿Puede un espacio abierto generar acción?

Aparte de la despolitización que dificulta las prácticas democráticas al interior del FSM, existe otro tipo de despolitización, que consiste en las normas y prácticas que reproducen la idea de que el FSM es un espacio abierto, un foro que no debería tener ninguno de los atributos de un movimiento o de un actor político.<sup>10</sup> El FSM brinda un espacio para actores que bien podrían forjar proyectos de transformación democrática en otros contextos, tanto locales como globales. El FSM mismo, sin embargo, ha evitado emitir declaraciones de apoyo a algún proceso o movilización política en particular. Como afirma Cândido Grzybowski, «la acción política es responsabilidad de cada individuo y las coaliciones que forme, no un atributo del foro».<sup>11</sup>

Remitiéndose a una dicotomía más pronunciada entre el foro como espacio y el foro como movimiento, Francisco Whitaker ha criticado a los «movimientos sociales autodesignados» que «pretenden poner al foro dentro de su propia dinámica de moviliza-

9. Véase por ej. Doucet, 2005: 137-155.

10. Véase Whitaker, 2002a, 2002b.

11. Grzybowski, 2003.

ción, al servicio de sus propios objetivos».<sup>12</sup> En el Consejo Internacional, Whitaker ha sido el defensor más acérrimo de mantener al FSM como un espacio o como una «plaza sin propietario».<sup>13</sup> Para él, no existe posibilidad alguna de combinar las concepciones de espacio y de movimiento, en este sentido afirma que el FSM «no puede pretender ser 90% espacio y 10% movimiento».

Entre los activistas del FSM, uno de los desafíos al método del espacio abierto defendido por Whitaker ha sido formulado por Walden Bello quien, en el Consejo Internacional, representa a *Focus on the Global South*, instituto de investigación y activismo radical con sede en Bangkok. Como muchos otros que han criticado las limitaciones del método de espacio abierto, Bello cita asertivamente al presidente de Venezuela, Hugo Chávez, quien en su discurso ante el FSM en Caracas en 2006 demandó que «nosotros, los movimientos sociales y los movimientos políticos, debemos ser capaces de ocupar espacios de poder a nivel local, nacional y regional». Dadas las dificultades que el FSM como espacio abierto ha tenido para «desarrollar una estrategia de contra-poder o contra-hegemonía», Bello pregunta si

¿[es] el FSM el vehículo más adecuado para la nueva etapa en la lucha del movimiento por la justicia global y la paz? O, habiendo cumplido su función histórica de sumar y vincular los diversos movimientos de oposición provocados por el capitalismo global, ¿será hora de que el FSM levante su campamento y deje sitio para nuevas formas de organización global de la resistencia y la transformación?<sup>14</sup>

Las presiones para la formación de voluntades políticas más explícitas también se expresan por y a través de los medios. La prensa ha tendido a considerar al FSM como un actor político (potencial) en sí mismo, mientras que muchos de los organizadores han querido minimizar ese papel y sostienen que simplemente proporciona

12. También véase Whitaker, 2003.

13. Entrevista personal a Francisco Whitaker, 16.06.2004, São Paulo.

14. Bello, 2007.

nan un espacio para la interacción de diferentes grupos. Estas diferentes concepciones sobre el evento se han estrellado, por ejemplo cuando la prensa ha pedido declaraciones finales y ha considerado que la ausencia de tal documento es una prueba de debilidad de la organización. Después del FSM de 2004 en Mumbai, Reuters informó que «todo el sonido y la furia de los delegados del foro no produjo una declaración ni un plan de acción después de una reunión de seis días, donde se deliberó sobre una sopa de letras de temas, desde el sida hasta la OMC».<sup>15</sup> Estos comentarios a menudo no captan que la intención de la mayoría de los organizadores jamás ha sido producir un documento final de carácter oficial, que pretenda representar los puntos de vista de las miles de organizaciones que participaron en las reuniones.<sup>16</sup>

El problema a veces se expresa sosteniendo que el FSM «es solo palabras» y no «hechos». Sin embargo, el ejemplo de las demostraciones antibélicas del 15 febrero de 2003, revela que por lo menos es parcialmente falso decir que el FSM es solo palabras, aunque nunca hizo una declaración oficial contra la guerra encabezada por EEUU en Iraq y tampoco detuvo la guerra, fue la más grande movilización en la historia de la humanidad que se ha llevado a cabo durante un solo día bajo la dirección de la acción cívica. Esta movilización, en una medida significativa, se generó dentro del proceso del foro social, especialmente durante el primer Foro Social Europeo que tuvo lugar en Florencia en octubre de 2002 y en las Asambleas de los Movimientos Sociales que se reunieron en los eventos del FSM, sin la necesidad de reclamar que representaban el proceso del FSM en su conjunto.

La forma en que el FSM se relacionó con las demostraciones antibélicas de 2003 le da vuelta al argumento de que solo ha sido palabras. En lugar de predicar (por ejemplo, pronunciando declaraciones contra la guerra con una voz unificada a través de sus órganos de gobierno) el FSM se centró más bien en caminar el cami-

---

15. «Another World», *Mother Jones*, 22/1/2004, disponible en [http://motherjones.org/news/dailymojo/2004/01/01\\_574.html](http://motherjones.org/news/dailymojo/2004/01/01_574.html) (5/11/2005).

16. Véase, por ejemplo, la entrevista a Roberto Bissio en *Cadernos do Terceiro Mundo* 239, 2002.

no (por ejemplo, ayudando a facilitar y a organizar las demostraciones, e integrando de manera visible el tema de la guerra dentro de su programa). Este ejemplo en sí mismo no invalida la crítica más general de que el FSM es de muy poca utilidad para los proyectos y movimientos de transformación social, pero demuestra que el problema real no se trata de «palabras» frente a «hechos», se trata de concepciones diferentes sobre el FSM como proceso político.

En los debates sobre la utilidad política del FSM, por una parte, ha habido una tendencia a pedir formas más tradicionales de agencia política, tales como crear un movimiento de movimientos explícito o formar alianzas estratégicas con estados y partidos progresistas. Por otra parte, quienes han defendido la orientación de espacio abierto del proceso, han tenido dificultades para demostrar que este ha sido políticamente útil y que efectivamente ha generado diversos tipos de acción. Uno de los problemas que enfrentan estos últimos, es la dificultad de establecer conexiones entre lo que sucede dentro de los foros y lo que sucede fuera de ellos. Por ejemplo, podemos especular sobre el impacto del proceso del foro social en el giro hacia la izquierda que se ha dado en la mayoría de las elecciones sudamericanas, desde que se celebró el primer FSM en 2001. ¿En qué medida el entusiasmo y las articulaciones generadas por el FSM han desempeñado un papel en estos resultados concretos? Puede que algunos de los padres fundadores del FSM destaque su papel en conversaciones privadas después de un par de tragos, pero tienden a evitar ese tipo de declaraciones en público para evitar sonar arrogantes o ansiosos por apropiarse de las campañas populares. Desde una perspectiva académica es difícil, aunque no imposible, demostrar conexiones causales sobre este tema. Los resultados más concretos del FSM consisten en los diálogos, las articulaciones y los procesos de aprendizaje que se desarrollan en los talleres, paneles, seminarios, festividades y pasillos de los eventos. Sostengo que estos encuentros han ayudado a generar acciones políticas, de las cuales las demostraciones antibélicas antes mencionadas son un ejemplo relativamente fácil de establecer.

Se necesitan nuevos estudios empíricos para establecer otras conexiones. Por ejemplo, para mí es evidente que la constante intensificación de las articulaciones de los movimientos indígenas andinos, tanto al interior de las fronteras nacionales como frente a

otros movimientos, se ha beneficiado de los foros sociales. Los miembros de los distintos movimientos han podido usar el espacio del FSM para planificar acciones comunes y encontrar diversos tipos de aliados en otros movimientos. También han podido fortalecer su presencia en la política local y nacional de sus regiones, tanto a través de su participación en campañas electorales victoriosas (como en el caso de Ecuador y Bolivia), como a partir de su papel en las protestas contra los gobiernos y el poder empresarial que cada vez se hace más importante (como en el caso de Perú). Algunos participantes observadores del proceso, como Immanuel Wallerstein y Vijay Pratap, también sostienen que la organización en 2004 del FSM en la India desempeñó un papel relevante en las elecciones nacionales celebradas más adelante ese mismo año, en las que el partido gobernante Bharatiya Janata fue derrotado por la Alianza Progresista Unida. Sea como sea, el argumento general es que la iniciativa del FSM dirigida por la acción cívica ha podido generar una agencia políticamente pertinente, sin valerse de formas políticas tradicionales de organización.

¿Y qué pasa con relación al objetivo de «cambiar el mundo entero»? El FSM ha sido de utilidad para articular las campañas en torno al comercio mundial, como lo prueba la coordinación de acciones respecto a las negociaciones de la OMC. La alianza campesina transnacional, Vía Campesina, ha sido un actor importante en estas campañas así como en el proceso del FSM, aunque en años recientes ha criticado a menudo las limitaciones del método de espacio abierto. Se podría mencionar otros ejemplos concretos, pero hacia el final de este ensayo me gustaría ocuparme del papel del FSM en la promoción de un debate y un proceso de aprendizaje sobre las características institucionales de los posibles futuros del mundo.

### Hacia mundos posibles

El surgimiento desde mediados de los años noventa de los movimientos de protesta contra la globalización, podría implicar una posibilidad histórica mundial de cambio democrático dirigido por la acción cívica. Mientras que a comienzos de los años noventa la creencia en la naturaleza apolítica de las instituciones económicas globales era todavía relativamente fuerte, hoy en día es probable

que más personas se rían ante la afirmación de que el Banco Mundial es una institución puramente técnica y apolítica. Aparte de los esfuerzos de politización de los movimientos, varias acciones contraproducentes, tales como los escándalos relacionados con la designación y el despido de Paul Wolfowitz como presidente del Banco Mundial, sin duda han contribuido a esta situación. En cuanto a las empresas transnacionales, la aparición del discurso sobre responsabilidad social empresarial es uno de los mecanismos de defensa a los que recurren los gobernantes de estas instituciones, cuando su naturaleza política se vuelve evidente.

En este contexto, los movimientos globales de democratización dirigidos por la acción cívica tienen en frente una ventana de oportunidad muy importante. La doctrina de neutralidad económica ha sido un mecanismo clave para defender el gobierno no democrático de las instituciones económicas globales. Según la tradición convencional del pensamiento político occidental —que muchos de los líderes de estas instituciones afirman honrar— la democracia es una norma válida en la esfera política. Al demostrar que las acciones de estas instituciones no están en absoluto fuera de la esfera política, por lo menos en principio, los movimientos pueden abrir los espacios constituidos por su praxis a las exigencias democráticas. En la medida en que la crítica colectiva se tome en serio, deberá quedar en claro que quienes controlan las instituciones económicas globales, en realidad no han honrado los principios que profesan seguir.

Esto dejaría a los gobernantes de las instituciones no democráticas frente a un dilema, tendrían que admitir que efectivamente prefieren un gobierno político autoritario por encima de la democracia o, más idealmente, tendrían que participar en la democratización de sus instituciones. Esta última posibilidad es difícil de visualizar, pero creo que es posible lograr la primera, por lo menos parcialmente. A partir de la focalización en la naturaleza inherentemente política de los espacios «económicos» transnacionales y globales, así como a través de la insistencia en la necesidad, ya legitimada, de democratizarlos, la bandera de la democracia que los empodera ideológicamente, podrá ser arrancada de sus manos. Por supuesto, es debatible la medida en que este cambio de énfasis se ha reflejado en los medios globales, pero los problemas relaciona-

dos con el gobierno no democrático de estas instituciones se mencionan con más frecuencia que antes. Los resultados de estudios empíricos, tal como la Encuesta Social Europea de 2002/2003, también confirman que, por lo menos en Europa, las preocupaciones expresadas por los movimientos de protesta contra la globalización «son compartidas por una gran mayoría de las opiniones públicas nacionales». <sup>17</sup> Una de las reacciones que se escuchan a menudo, es que los mismos movimientos de protesta contra la globalización están organizados de manera no muy democrática, lo cual es una de las razones por las que el tema de la democracia interna se debe tomar más en serio en espacios como el Foro Social Mundial. Otra reacción es que más allá de repetir que «otro mundo es posible», los movimientos no son capaces de ofrecer alternativas concretas para futuros ordenamientos institucionales.

La utilidad política de formular modelos para las instituciones democráticas transnacionales, cosmopolitas o globales del futuro, no es solo se refiere a que pueden servir de inspiración para quienes podrían luchar por su realización, sino a su importancia en los procesos que minan las redes de poder imperantes, porque la legitimidad de estas últimas se ha basado en gran medida en el discurso de que «no hay alternativa». Como se ha analizado anteriormente, los movimientos que participan en el Foro Social Mundial han desempeñado un importante papel al minar la hegemonía de ese discurso. Entre los eventos del FSM también ha habido muchos debates sobre ordenamientos institucionales alternativos del mundo.

Una de las tensiones internas del FSM es que a menudo se percibe, que quienes organizan los paneles sobre órdenes democráticos globales están desconectados de las luchas populares concretas. Una de las razones, es que muchos análisis sobre los órdenes mundiales alternativos siguen la tendencia de extrapolar las instituciones de los estados territoriales actuales al nivel global. Para democratizar el mundo, especialmente la tradición federalista mundial, aunque no únicamente, plantea la necesidad de crear un parlamento mundial con un gobierno ejecutivo y judicial correspondiente, al igual que sucede en los estados democráticos actuales pero a mayor

---

17. della Porta 2007, pp. 232-251.

escala. Uno de los problemas percibidos en este tipo de utopías globales es que a menudo parecen suponer que el orden institucional actual de los estados «liberales democráticos» es un modelo suficientemente democrático para los órdenes mundiales futuros. Para aquellos sectores de los movimientos que tienen críticas radicales respecto a los estados existentes, este presupuesto no es válido. Aparte de lo deseable que podría ser este tipo de gobierno mundial, también es cuestionable la medida en que sería factible.

Aunque otro mundo sea posible, otras cosas no lo son, por ejemplo, no es realista imaginar que el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional puedan democratizarse significativamente. Aunque no deberíamos abrigar ilusiones injustificadas, como se ha dicho anteriormente, podría ser útil exigir la democratización de estos espacios como estrategia para deslegitimarlos, hundirlos o reducirlos. La situación de la Organización Mundial del Comercio es más ambigua, aunque últimamente se esté basando en la posibilidad de aplicar el mecanismo de «un país, un voto» en el proceso de toma de decisiones. Una ambigüedad algo similar existe en la Organización de las Naciones Unidas, con su Asamblea General (algo democrática) y su Consejo de Seguridad (altamente no democrático).<sup>18</sup>

Una de las dificultades es que aunque en estas instituciones el principio de «un país, un voto» sea el principal mecanismo para la toma de decisiones, a menudo es invalidado por otros mecanismos (como ocurre en la ONU) o no se practica en absoluto (como ocurre en la mayoría de los casos en la OMC). La igualdad formal, aunque es real, está limitada y no se traduce en una práctica democrática. Por lo tanto, es tentador concluir que la igualdad formal no importa en los asuntos globales y que, entonces, los proyectos globales dirigidos por la acción cívica deben descartar todo intento de democratizar las instituciones globales. Sin embargo, es importante entender por qué los modelos internacionales moderadamente democráticos de toma de decisiones, como la Asamblea General de la ONU, están en tan mal estado. Uno de los factores principales es que tanto las instituciones mismas como los estados miembros a

---

18. Patomäki y Teivainen, 2004.

menudo están sujetos a mecanismos disciplinarios, especialmente en relación con su dependencia económica.

No es que la igualdad formal no tenga importancia. Más bien, es que los movimientos cívicos deben prestar particular atención a las diversas formas de condicionamientos y dependencias que hacen que la práctica de la democracia sea tan difícil en los contextos internacionales. En otras palabras, las campañas a favor de instituciones democráticas globales no pueden tener mucha esperanza, a menos que existan campañas exitosas para acometer problemas como la deuda externa y las otras formas de dependencia financiera o comercial que enfrentan los miembros de estas instituciones.

Los movimientos de democratización dirigidos por la acción cívica, como todos los demás, deben contar con un análisis realista de lo que es posible y lo que no lo es, para posteriormente establecer prioridades estratégicas basadas en ese análisis. Esto no significa recaer en los «ideales de la antigua izquierda» que se enfocaban de manera casi exclusiva en alguna contradicción del mundo, definida por un comité central, y dejar todo lo demás para resolverlo después de la gran transformación. Tampoco significa que la organización interna del proceso necesite estar completamente politizada durante todo el tiempo. En ciertos momentos, como en la creación del FSM, evitar las cuestiones explícitamente políticas podría ser de utilidad para establecer espacios cívicos de aprendizaje y articulación. No obstante, cuando estos tipos de espacios cívicos se extienden a través de continentes y civilizaciones, se vuelve cada vez más difícil evitar las cuestiones explícitamente políticas.

## Referencias

- BELLO, W. (2007), «The Forum at the Crossroads», *Foreign Policy in Focus*, disponible en <http://www.fpif.org/fpiftxt/4196>.
- CHANDLER, D. (2007), *Deriving Norms from «Global Space: The Limits of Communicative Approaches to Global Civil Society Theorising»*, *Globalizations*, vol. 4, n.º 2, pp. 283-298.
- DELLA PORTA, D. (2007), «The Global Justice Movement in Context», en Della Porta (ed.) *The Global Justice Movement*,

- Cross-National and Transnational Perspectives, Paradigm Publishers, Boulder, pp. 232-251.
- DOUCET, M. (2005), *The Democratic Paradox and Cosmopolitan Democracy*, Millennium - Journal of International Studies, vol. 34, n.º 1, pp. 137-155.
- ESCOBAR, A. (2004), *Beyond the Third World: imperial globality, global coloniality and antiglobalization social movements*, Third World Quarterly, vol. 24, n.º 1.
- FREEMAN, J. (1972), «The tyranny of structurelessness», *Berkeley Journal of Sociology*, vol. 17, pp. 151-165.
- FREIRE, P. (2000), *Pedagogia da indignação. Cartas pedagógicas e outros escritos*. UNESP, São Paulo.
- GRZYBOWSKI, C. (2004), *Challenges, limits and possibilities of the World Social Forum*, Terra Viva, [http://www.ipsnews.net/focus/tv\\_mumbai/viewstory.asp?idn=244](http://www.ipsnews.net/focus/tv_mumbai/viewstory.asp?idn=244)
- (2003), *Fórum Social Mundial: a construção de uma utopia*, Terraviva.
- PATOMÄKI, H. y TEIVO, T., *Conclusion: Beyond the Political Party/Civil*.
- SOCIETY DICHOTOMY (2007), Democratic Politics Globally, Katarina Sehm-Patomäki and Marko Ulvila (eds.), Zed Books, pp. 151-158, Londres y Nueva York.
- PATOMÄKI, H. y TEIVO, T. (2004), *A Possible World: Democratic Transformation of Global Institutions*. Zed Books, Londres y Nueva York.
- SANTOS, B. (2005), «The World Social Forum: Towards a counter-hegemonic globalization», en François Polet and CETRI, *Globalizing Resistance. The State of Struggle*, Pluto Press, pp. 165-187, Londres.
- WHITAKER, F. (2003), «O que o Fórum Social Mundial traz de novo como modo de atuação política?», en *Democracia Viva* 14, enero, pp. 20-24.
- (2002), «O FSM como método de ação política», en Isabel Loureiro et al. (eds), *O Espírito de Porto Alegre*. Paz e Terra, pp. 237-244, São Paulo.
- (2002), «Fórum Social Mundial: origins e objetivos», en [www.forumsocialmundial.org.br/por/qorigen.asp](http://www.forumsocialmundial.org.br/por/qorigen.asp).

## X. EL CAMBIO DIRIGIDO POR LA ACCIÓN CÍVICA: IMPLICACIONES Y APLICACIONES

Alan Fowler y Kees Biekart

### Introducción

Como marco para el pensamiento y la acción, ¿qué puede ofrecer el cambio dirigido por la acción cívica a las agencias privadas de cooperación? O, más directamente, aunque detrás del CDC haya una historia convincente e inspiradora, ¿qué importa? ¿Se trata realmente de algo nuevo? Y, aunque lo sea, ¿qué diferencia marcaría en cómo las personas dedicadas a los tipos de cambio social descritos en la Introducción efectúan su trabajo? Este último ensayo se vale de las contribuciones de los diferentes autores y trata de ir más allá para empezar a contestar estos tipos de preguntas. Al hacerlo, reunimos corrientes de perspectivas, ideas y argumentos que están lejos de ser definitivas y concluyentes. Este análisis sugiere posibles derroteros, estrategias y prácticas que valen la pena seguir, así como sugiere temas y preguntas emergentes que ameritan atención, los cuales van dirigidos principalmente, pero de ninguna manera exclusivamente, a las organizaciones no gubernamentales (ONG), como las agencias privadas de cooperación (del Norte) y sus redes de organizaciones socias. En este sentido, el enfoque va en contra de unos de los mensajes importantes que transmite el CDC, que el cambio dirigido por los ciudadanos no pertenece a un «sector» o tipo de organización, no obstante, una orientación inicial hacia las agencias privadas de cooperación ofrece un punto de partida para un debate más amplio.

Este ensayo de cierre tiene tres secciones. La primera repasa el razonamiento detrás de esta iniciativa y analiza el valor potencial

de la interpretación y el enfoque del cambio del CDC para las agencias privadas de cooperación en relación con (recobrar) su identidad y promover una filosofía propia del desarrollo. La segunda sección ofrece sugerencias sobre la aplicación del CDC como estrategia de desarrollo dirigida hacia cinco puntos de una brújula institucional. La tercera sección propone pasos prácticos que las agencias pueden dar para examinar lo que el CDC podría significar para ellas, en tanto tácticas de desarrollo que giran en torno a la política de las cosas pequeñas y la conectividad. En otras palabras, se presentan ideas sobre las posibles respuestas a la pregunta «¿qué hago el lunes?» que se hacen las personas muy ocupadas, con cargas de trabajo desbordantes.

### El valor del CDC

La iniciativa de CDC surgió de una convicción de que encontrar soluciones a los problemas globales no puede depender excesivamente de los estados y mercados. Se invitó a un grupo de ocho prestigiosos pensadores y activistas internacionales, cuyas investigaciones se centran en diversos aspectos de la acción cívica, para reflexionar sobre su visión y percepción del cambio dirigido por la acción cívica. Los ensayos resultantes muestran por qué y cómo los ciudadanos tienen que desempeñar un papel fundamental frente a los desafíos que las sociedades están enfrentando en todas partes del mundo, pero desde sus propios derechos y estrategias. Un objetivo de este esfuerzo es equipar a las agencias privadas de cooperación con un enfoque adicional para entender el cambio social y encontrar la mejor manera de movilizar su experiencia, recursos y esfuerzos en formas que mejoren la equidad, combatan la marginación y promuevan la justicia social.

Un discurso del cambio dirigido por la acción cívica, ofrece un conjunto adicional de ideas que pueden ayudar a las agencias a liberarse de lugares comunes sobre el desarrollo impulsado por la cooperación externa y las restricciones que este tipo de desarrollo implica. Sin lugar a dudas, el CDC no es la panacea para resolver los problemas del desarrollo que enfrentan sus actores, pero sí se puede usar como un «marco fundamentado» para la reflexión crítica sobre temas de desarrollo y cambio. En este sentido, ofrece un potencial para

adoptar un enfoque que puede (re)vitalizar a las agencias y los agentes cívicos en sus propios términos. Algunos ejemplos son:

- Reafirmar la fuerza, experiencia y confianza de los ciudadanos para cambiar la sociedad por voluntad propia (sin depender de agentes externos).
- Desafiar otros discursos del desarrollo desde una posición autodeterminada, que tiene sus propias normas, medidas, estándares y formas de entender el «civismo».
- Desmantelar el aislamiento «sectorizado» de las agencias privadas de cooperación frente a las sociedades en las que viven y operan, y explorar su papel en el ámbito de la política, los negocios y la familia.
- Reformar las estrategias y programas de desarrollo para que se centren más en lo cívico, por ejemplo, insistiendo en deliberar sobre las reglas de participación y (co)estableciendo dichas reglas.
- Impugnar la ruta de la «externalización», mediante la cual la responsabilidad privada por lo que sucede en la sociedad «se salda» a través del pago de impuestos para que se convierta en problema de otro. Por ejemplo, convenciendo a los empleados de empresas contaminadoras (y pagadoras de impuestos) y sus familiares que, al igual que todos los demás, sufrirán las consecuencias ambientales.

Este discurso del CDC se remite a la ciudadanía como elemento necesario para la agencia, es decir, la capacidad y el derecho básico de las personas a asignar su energía de maneras que expandan su influencia y su control sobre un futuro compartido. Lo cívico se entiende en función de valores específicos, particularmente la tolerancia de la diferencia y la preocupación por el conjunto, que conducen a las sociedades hacia un orden global en el que las personas se comportan como «huéspedes» permanentes tanto uno del otro, como de la naturaleza. En este sentido, la dimensión normativa de lo «cívico» se diferencia de la ciudadanía como identidad o situación sociopolítica. Este último componente de cómo las personas se consideran a sí mismas generalmente coexiste con muchas otras

características del yo —nacionalidad, etnicidad, filiación religiosa, grupo etario— que podrían tener más influencia sobre lo que hacen las personas y la forma (in)tolerante en que se relacionan con otras.

El valor y los valores del discurso del CDC descritos en los ensayos son una interpretación que surge de unos diez meses de reflexión y debate, a menudo basados en las experiencias cívicas personales de los autores. Por lo tanto, el resultado no puede ser completamente comprensivo. Por ejemplo, consideraciones económicas importantes son abordadas solo periféricamente. Los resultados tampoco son «nuevos» en el sentido de introducir conceptos sin precedentes o revelar un compuesto químico recién descubierto o una fuerza mágica para el cambio social. Sin embargo, lo que el marco del CDC sí hace, es reunir lo que está desperdigado en torno al desarrollo y otros escenarios de cambio, de manera original a través de una mirada auto-determinada. Lo que es «nuevo», por tanto, es la combinación de características que convierten al CDC en un marco analítico atractivo y amplio para la búsqueda del cambio social.

Se pueden mencionar las siguientes características fundamentales (por supuesto esta lista es incompleta):

- Reconocimiento de las dimensiones dependientes del contexto y relacionadas con el poder de lo que significa ser un ciudadano.
- Conciencia sobre el derecho a tener derechos (y también la obligación de tener responsabilidades).
- Existencia de normas explícitas de comportamiento (no) cívico.
- Sensibilidad al poder y al uso del lenguaje, la información, los medios y la comunicación.
- La naturaleza «no sectorial» de la ciudadanía es simultáneamente una identidad personal y compartida.
- Los valores cívicos no están confinados a los linderos de la sociedad civil, penetran los mercados y los estados, así como la esfera de la familia.

- Para la resolución de problemas globales complejos, no ayuda depender excesivamente de una separación entre los ámbitos público y privado. El CDC cuestiona esta separación y conecta los intereses privados y comerciales, con los no comerciales y públicos bajo una preocupación global por estos últimos.
- La historia importa, de ahí que se deba valorar la dependencia del camino en el que el cambio ocurre y la forma en que este cambio sucede.
- Atención a las raíces «espirituales» de los valores que promueven el cambio secularizado.
- Las cosmovisiones importan, ya que la imaginación es un elemento que produce y dirige la energía cívica.
- La función de la agencia cívica como guía de los sistemas políticos hacia una democracia más profunda, reconoce el poder de las capacidades de auto-organización de las personas y su compromiso con la «política de lo local», y muestra que los partidos políticos son inadecuados como bases para los sistemas políticos futuros.
- La tributación importa, tanto para que los derechos y responsabilidades se concreten, como para mejorar la «calidad» de la democracia.
- Reconocimiento del papel ambivalente del liderazgo, ya que posee un potencial que unifica tanto como divide.
- Conciencia sobre la importancia de los vínculos horizontales y del replanteamiento de la naturaleza de lo «local» como simultáneamente global. Todos los acontecimientos y las fuerzas globales ocurren en las vidas y medios de subsistencia «locales», como lo demuestran los ejemplos de la asignación de costes y riesgos a las cadenas de suministro y el reciente cuasi colapso del sistema bancario internacional.
- La conciencia sobre los riesgos de promover la agencia cívica, está asociada a los dilemas morales sobre el papel que deben cumplir los foráneos en la promoción del cambio para y por otros.

Estas características forman parte de una interpretación de lo que los ciudadanos son capaces de hacer y están haciendo paulatinamente en sus espacios institucionales. Evidentemente muchas otras perspectivas eran y son posibles, por ejemplo, en el pasado la sociedad civil se veía desde de un énfasis en el que se le considera un actor separado y autónomo, con etiquetas y papeles que en lugar de ser construidos a partir de su propio discurso les eran asignados por terceros. El enfoque tecnocrático oficial de la rendición de cuentas, ligado a la presión por obtener resultados de desarrollo, pasa por alto el valor de la diversidad que la agencia cívica aporta al cambio social. De modo similar, existen supuestos simplistas sobre la separación entre las esferas públicas y privadas de la acción, que son evidentemente idealizaciones «políticamente correctas» dentro de la ideología (neo) liberal.

Por el contrario en la visión que surge de esta iniciativa, el CDC, por ejemplo, exhorta a los estados y mercados a «participar» en los «proyectos» de las personas como agentes de su propio cambio, en lugar de continuar haciéndolo al revés. Asimismo, el CDC reconoce que los caminos hacia el cambio social a menudo son inciertos y políticamente debatidos, y por tanto, las realidades deben tenerse en cuenta, no deben excluirse, marginarse o ignorarse. El cambio dirigido por la acción cívica exhibe procesos de aumento y disminución de la cooperación, la competencia, el conflicto, la coproducción, la armonía y la resistencia. *Pero, central para esta lectura de los procesos dirigidos por la acción cívica es la utilización de una base de valores particular para la definición de ciudadanía y la conformación de sus expresiones y compromisos políticos.*

Lo que el CDC podría significar para las estrategias de las agencias privadas de cooperación y para las relaciones con sus organizaciones socias, es tema de la siguiente sección.

### **El CDC y la práctica de la cooperación – implicaciones para la estrategia**

Los ensayos ofrecen contextos y ejemplos de caso sobre la agencia cívica en acción, así como de los éxitos y problemas que ocurrieron en el proceso. ¿Qué consejos prácticos ofrecen estas y otras experiencias en cuanto a temas estratégicos que se derivan del CDC?

Teniendo en mente a las agencias de desarrollo, esta sección presenta sugerencias preliminares respecto a un marco para la definición de estrategias y métodos de CDC. Después de esta reflexión, en la última sección se presentan algunas ideas prácticas sobre los pasos que las agencias pueden seguir —desde el lunes por la mañana, por decirlo así— para empezar a explorar la adopción del CDC como la narrativa directriz para su identidad y su trabajo.

### Una filosofía rectora para el CDC

El tema implícito que conecta los ensayos, tal vez se entienda de mejor manera a partir de la idea de «bienes comunes globales», es decir, un mundo donde los recursos deben ser compartidos y «administrados colectivamente» para bien del conjunto. Hace unos cuarenta años Garret Hardin escribió sobre la «tragedia de los bienes comunes», la descripción de una época en la que tenía sentido que las personas explotaran pastizales comunes y añadieran ganado a sus rebaños continuamente, pero a menos que se administren debidamente, este comportamiento terminará conduciendo a un pastoreo excesivo autodestructivo en el que todos sufren. Hardin sostiene que la prevención de esa tragedia exige una extensión de los valores morales más allá de la maximización personal. Como demuestran estudios posteriores de Eleanor Ostrom y otros autores, hay muchos ejemplos de una evolución de este tipo de moral, de autogestión colectiva, que se han erosionado o están siendo amenazados.

Los complejos problemas que enfrentan actualmente las sociedades evidencian la inadecuada «administración» de los bienes comunes sostenibles a nivel global, sin la suficiente preocupación (a largo plazo) por el conjunto. Los ensayos atribuyen esta indeseada situación actual a la excesiva creencia en el crecimiento económico que enfatiza la acumulación por encima de la distribución, y el fracaso moral y práctico de la política partidista y la democracia (orientadas hacia el mercado) que ocurre a diferentes escalas. Ambos procesos alimentan la inestabilidad y se combinan para desemponer a los ciudadanos como agentes a cargo de su propio desarrollo, creando ansiedad y complacencia. Por tanto, una filosofía rectora del cambio dirigido por la acción cívica, podría ser aquella que pone en un lugar central las *co-responsabilidades de sustentar los*

*bienes comunes globales*. En términos sencillos, una filosofía del CDC trata sobre ciudadanos de toda condición y ocupación que asumen la responsabilidad por un futuro compartido y controlan las instituciones y el poder requerido para que esto suceda.

#### **Sensibilidades y políticas estratégicas: atención al poder, al riesgo y juegos de sumas**

Las reflexiones sobre el uso del CDC como estrategia operativa, confrontan a las agencias privadas de cooperación en por lo menos dos temas que normalmente han causado gran debate. El primero, se refiere a si el poder es un factor sustancial de la «teoría del cambio», en qué forma lo es y, dependiendo del resultado, como se traduce esta situación a las políticas, prácticas y relaciones del desarrollo. ¿Se ha considerado la pregunta sobre las ganancias y los riesgos que implican las decisiones tomadas, y los grupos o personas afectados? Esta última evaluación a menudo se traduce en juegos de sumas negativas, positivas o nulas. Para el CDC las agencias privadas de cooperación deben adoptar una posición clara respecto a sus alcances, por ejemplo, al apoyar agencias cívicas que en un contexto y momento particular necesiten ser conflictivas.

Como señala el ensayo de Evelina Dagnino, la función poderosa del lenguaje define la naturaleza y la propiedad del «conocimiento» como fundamento de la agencia cívica. El lenguaje define el debate, las comunicaciones y los mensajes tanto públicos como privados, particularmente a favor de los sistemas de control imperantes. Una influencia «oculta» consiste en rotular la «realidad» de maneras que moldeen las predisposiciones de las personas a favor o en contra de los valores cívicos, o que impidan que estas reconozcan apropiadamente sus intereses «objetivos». <sup>1</sup> Los procesos implicados actúan como una fuerza útil para lograr que las personas sean sumisas a la autoridad y acepten la desigualdad. El dominio del lenguaje se usa a menudo para plasmar la inevitabilidad del orden existente: no hay alternativa (TINA). La autoconciencia crítica del ciudadano se frena intencionadamente.

---

1. Lukes, 2005: 149.

Además del lenguaje, hay poderes más evidentes y visibles, *para hacer, para actuar con y para ejercer influencia sobre* personas y procesos.

El poder «de adentro» a menudo se refiere a adquirir la identidad, la seguridad y la conciencia propias, como condición previa para la acción. El poder «con» se refiere a la sinergia que puede surgir por medio de las asociaciones y estrategias de colaboración con los demás, o a través de procesos de acción colectiva y fortalecimiento de alianzas. El poder «sobre» se refiere a la capacidad de los poderosos de afectar las acciones y el pensamiento de los desempoderados. El poder «para» es importante para el ejercicio de la agencia cívica y para realizar el potencial de los derechos, la ciudadanía o la voz.<sup>2</sup>

Al resaltar la importancia del «poder para», esta cita apunta a la importancia de incrementar la capacidad de ejercer la ciudadanía. Esta dimensión refleja los argumentos de Harry Boyte a favor de formas de compromiso político y de democracia que fortalezcan este tipo de capacidad. El CDC añade un enfoque normativo a este tipo de agencia.

Sin embargo, el reto de aplicar esta estrategia aplicada de esta manera a todos los actores es realizarla de maneras que no permitan que simplemente formas más sutiles e invisibles de poder reemplacen los ordenamientos imperantes, sin cambiar realmente las estructuras (institucionales) más profundas que mantienen la marginación, la pobreza y otros males sociales. Por ejemplo, esta preocupación se refleja en el cuestionamiento sobre las intenciones reales de la responsabilidad e inversión social empresarial (RSE e ISE), como un «compromiso cívico» verdadero, que resuelve los problemas que reflejan esta preocupación.<sup>3</sup> De modo similar, la manera de reformar la gobernanza para que incluya «cuotas» de mujeres, puede ser simbólica y diseñada para mitigar y desviar la oposición al paternalismo, en lugar de cambiarlo. De lo que se trata es de

---

2. Gaventa, 2006: 2.

3. Bendel, 2000; Zadek, 2001.

desempacar el «empoderamiento» y las reformas institucionales para asegurar que sean lo que pretenden ser, en relación con la reorientación y cambio de las reglas del juego frente a los valores cívicos.

Cambiar las reglas del juego a menudo implica diferentes tipos de riesgo. Las condiciones actuales de creciente globalización e interdependencia aumentan la incertidumbre y la inestabilidad, las sociedades se están moviendo hacia un orden mundial más riesgoso.<sup>4</sup> Una reacción común es trasladar los riesgos que el cambio le plantea a uno mismo hacia aquellos que son los menos capaces de rebatir y resistir, es decir, hacia las personas que están en situación de desempoderamiento. El número creciente de suicidios entre los campesinos indios pobres es un ejemplo de estos efectos. El traslado sistémico de los riesgos asociados al cambio económico global presenta una situación que exige un replanteamiento de la cooperación. El enfoque debe trasladarse de un crecimiento macro a contrarrestar los efectos micro de la globalización, que «naturalmente» están aumentando la vulnerabilidad entre los grupos más débiles, es decir, es más probable que lo que está «goteando» hacia los pobres sea el riesgo más que las ganancias económicas del crecimiento.

Otra fuente de riesgo la resalta Shirin Rai, cuando explica las consecuencias personales de la reafirmación cívica. Los riesgos que implica la acción cívica que es promovida, rara vez se incorporan en el análisis de las agencias de desarrollo, sus intervenciones y sus marcos lógicos. Hacerlo expondría la posición relativamente «segura» de las agencias frente a las consecuencias de su cooperación, especialmente en la promoción de la democratización. Cuando el cambio dirigido por la acción cívica es promovido se requiere prestar atención de manera explícita al tema de los ganadores y los perdedores, así como a la probabilidad realista de crear el santo grial del cambio en el que todos ganen o en el que los resultados de las intervenciones sean de suma positiva. Esto cuestiona los supuestos de que el poder se redistribuye por negociación o «creación de socios». La historia sugiere que en el CDC la pugna es una característica más frecuente que el interés personal progresista o el modelo de cambio armónico y razonado. La paradoja práctica y el dilema

---

4. Beck, 1999.

moral que enfrentan las agencias de cooperación es reconocer el potencial y la necesidad de un cambio conflictivo en la ruta hacia el empoderamiento. Sin embargo, apoyar ese tipo de proceso generalmente significa que los riesgos que este conlleva sean asumidos por otros. Por lo tanto, es importante que las agencias de cooperación reconozcan que su comportamiento puede minar el cambio dirigido por la acción cívica, tal como lo explica Evelina Dagnino.

En general, aplicar el lente del CDC a las estrategias requiere un conjunto más explícito de políticas de apoyo a los medios «no cívicos», tal como la desobediencia civil, para lograr resultados más cívicos, equitativos e inclusivos. En otras palabras, ¿deben las agencias apoyar las luchas sociales o no? ¿O, por lo menos, deben asegurar que su forma de trabajar no mine este camino hacia la justicia social?

### **Haciendo frente a las muchas direcciones de la brújula**

Teniendo presente los temas de poder, riesgo y ganancias/pérdidas, la perspectiva «no sectorial» del CDC requiere un nuevo tipo de enfoque amplio e integrador del desarrollo. Esta sección da una indicación de lo que podría estar en juego para las agencias que deseen adoptar el CDC como discurso de desarrollo y enfoque para su estrategia y sus prácticas. Esta es una etapa preliminar del análisis de las implicaciones, por lo tanto, lo siguiente es indicativo, ilustrativo y está lejos de ser un planteamiento sobre una forma definitiva de hacer las cosas.

No obstante, para empezar se debe abordar la paradoja aparente de que el CDC es un proceso esencialmente autónomo. La agencia cívica es impulsada por los futuros imaginados para la sociedad que las personas, como ciudadanas, desean lograr. Para las agencias privadas de cooperación, un motivo estratégico para adoptar el CDC es influir en los futuros en los cuales las personas desean aplicar sus energías. La justicia social es una manera amplia de describir esta cualidad de un futuro social al que vale la pena aspirar. El segundo reto es la forma de lograr ese futuro, teniendo en cuenta que alterar el poder es un elemento clave de lo que se necesita hacer. En este aspecto se presenta el problema mencionado anteriormente de usar medios no cívicos para lograr fines cívicos en última instancia.

Un enfoque estratégico del CDC debería concentrarse en dar lugar a una reorientación cívica de los muchos puntos de la brújula institucional (figura 1) de maneras sinérgicas dentro (y más allá) del Estado, en las familias, en la sociedad civil, como actitud operativa de los sistemas de gobernanza<sup>5</sup> y como un mercado impulsado por valores sociales. El quinto, y menos visible, punto de la brújula del CDC es el tiempo, es decir, reconocer que los distintos tipos de cambio cívico en las distintas instituciones requieren plazos distintos. Esto significa trabajar hacia un desarrollo «mancomunado», que refleje una forma sistémica de plantear el cambio.

La tarea central del CDC para las agencias privadas es entonces, promover y dedicarse a conseguir la expansión de un comportamiento cívico —inclusivo, tolerante, preocupado por el todo— hacia todas las direcciones de la brújula. Esto presenta dos grandes retos. Uno es enfrentar las fuerzas e incentivos que actualmente hacen del comportamiento no cívico, la forma preferida de funcionar económica o políticamente. El futuro imaginado es uno en el que, con el tiempo, el CDC desaloje las normas y comportamientos no cívicos. En términos de una teoría de cambio, el desalojo termina funcionando porque el comportamiento no cívico exige costes preventivos o reparativos que la sociedad tiene que pagar. La Unión Soviética ilustra que la fuerza coercitiva para obtener estabilidad y seguridad para el ser humano no es una respuesta (económicamente viable) en el largo plazo. Sin embargo, como lo demuestran las reacciones recientes a la agencia cívica y a los medios de comunicación libres, la presencia de instituciones democráticas en la Unión Soviética no es, en sí misma, ninguna garantía de que no haya coerción en juego, sino que simplemente los medios empleados son más sutiles. El derecho a tener derechos ha mejorado significativamente, pero sigue circunscrito de maneras que reflejan el momento histórico del país.

Un segundo reto que enfrentan las agencias de cooperación es responder a la creciente situación en que los problemas que vuelven más inseguras a las personas y hacen más incierto el futuro, no respetan las fronteras físicas ni institucionales. Los problemas so-

---

5. La gobernanza se entiende aquí como el sistema político y la administración pública y su interacción.

**Figura 1**  
**Brújula del cambio dirigido por la acción cívica**



ciales necesitan resolverse en todas las capas y las escalas de la organización política. Esto requiere una capacidad organizativa para trabajar de manera coherente y sinérgica de lo pequeño a lo grande, con gobiernos, empresas, familias y otros agentes cívicos.

Los actores del desarrollo cívico deberán realizar lecturas ponderadas sobre los contextos, para que los avances en el corto plazo se alcancen dentro de escenarios de largo plazo y a diferentes escalas de cambio. Como punto de partida de un trabajo que aún se encuentra en proceso y desarrollada en base a los avances logrados hasta el momento, la figura 1 ilustra el aspecto que esto podría tener con respecto a cada punto de la brújula. Gran parte de lo que se describe podría sonar familiar porque tiene la intención de indicar lo que se puede lograr, pero en muchas instancias la diferencia radicará en dejar atrás los argumentos de interés personal pragmático y las políticas tecnocráticas, para pasar a una filosofía de ciudadanía responsable en todas las condiciones y esferas sociales. En otras palabras, el progreso de la agencia cívica no se puede situar en el servicio voluntario de las personas después del trabajo, como tampoco se puede delegar

en la paradoja del «filantropocapitalismo» exhibido en el surgimiento de las «fundaciones en vida» —de las cuales Bill Gates es el ejemplo más prominente—, donde las disfunciones sociales de la acumulación se externalizan, solo para después ser compensadas a través de una dadivosidad personal con incentivos tributarios a escalas que «privatizan» las políticas públicas.<sup>6</sup>

Volver más cívica la gobernanza mediante una profundización de la democracia es una dirección de la brújula que muchas iniciativas de desarrollo ya están siguiendo. Ganar más sustancia para la ciudadanía es un punto común de referencia y de acción, utilizando particularmente para complementar la descentralización de la administración pública y la toma de decisiones participativa. Un ejemplo es el fomento que el Banco Mundial hace del desarrollo dirigido por la acción comunitaria, la deliberación participativa de presupuestos y la rendición de cuentas sociales. Sin embargo, una advertencia del CDC es que el énfasis en las soluciones tecnocráticas para que el gobierno local sea más eficaz y receptivo, no necesariamente conduce al empoderamiento en términos de la política de lo local. La profundización de la democracia más que una tarea técnica, implica principalmente un cambio de la cultura política y sus expresiones prácticas.

Un buen ejemplo es la experiencia de autogobierno local de los zapatistas en Chiapas (México). Las comunidades indígenas de Chiapas se opusieron al ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Temían que este tratado solo condujera a un mayor empobrecimiento y marginación, y a la disminución de sus capacidades para ejercer sus derechos ciudadanos. La rebelión armada del pueblo indígena organizada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994 duró poco tiempo. Después de negociar sin éxito la legislación de los derechos indígenas con el gobierno central durante diez años, los zapatistas declararon que sus comunidades eran zonas autónomas donde «juntas de buen gobierno» ocuparon el lugar del «mal gobierno», representado por alcaldes corruptos y no democráticos. Estas juntas administran los recursos y resuelven disputas locales.

---

6. Edwards, 2008.

A fin de evitar los patrones corruptos y clientelistas del pasado, los miembros de las juntas rotan mensualmente. Esto brinda a una amplia variedad de ciudadanos la oportunidad directa de adquirir experiencia práctica en la conducción de los asuntos (a menudo complejos) de la comunidad. Esta práctica singular de gobierno local autónomo parece funcionar, pese a (o quizás debido a) la virtual ausencia de apoyo externo. El ritmo lento de cambio político que han introducido los zapatistas —parte de un plan para pasar de una estructura militar a una civil—, refleja los valores culturales que son considerados incompatibles con las prácticas neoliberales de gobernanza aplicadas en el resto de México.

Otro ejemplo se encuentra en el análisis histórico de Europa Oriental que hace Jeffrey Goldfarb, en el que muestra que los pequeños avances derivados de la agencia cívica pueden tener grandes y positivos efectos sociopolíticos. A pesar del riesgo de un castigo oficial, la decisión de un tendero de no colgar un afiche de «Trabajadores del Mundo» en su ventana, fue una señal de la «redefinición de la situación» en Checoslovaquia que se debatió «en las mesas de la cocina» de todo el país. El resultado consecuente fue una radical reforma política. Goldfarb concluye:

Es en las microestructuras de la interacción social donde las innovaciones de la cultura política se vuelven evidentes, ya que estas innovaciones, en sus contextos interactivos, constituyen un espacio público. Estas microestructuras, sugiero, forman el cimiento de una cultura democrática.<sup>7</sup>

El cambio dirigido por la acción cívica con (o vía) la sociedad civil debería concentrarse en tres cosas. Una es el avance de la democracia al interior de la sociedad civil. Otra es la intermediación en el fraccionamiento, la intolerancia y el conflicto que se presentan dentro y entre las bases sociales y los intereses a partir de los cuales se conforman estos grupos de la sociedad civil. La tarea no es «homogenizar» ni aplacar a la sociedad civil, sino volverla más tolerante frente a sus abundantes diferencias sin recurrir a los ins-

---

7. <http://www.press.uchicago.edu/Misc/Chicago/301087.html>

trumentos coercitivos del gobierno. La tercera tarea es desarrollar a través de procesos de auto-organización, formas de gobernanza que realmente funcionen en términos de desempeño y rendición de cuentas ante las personas, para motivar su participación activa en la creación de su propio futuro. Esto va a dar lugar a una disputa con respecto a la distribución de la responsabilidad entre las personas y el gobierno, como lo ejemplifican los recientes desórdenes públicos, causados por los altos precios de los alimentos y por la privatización de los servicios públicos como el agua y la electricidad. Para reformar la «política de lo local» se necesita depender menos de los expertos y valerse más de la experiencia vivida, con acceso abierto a la información, que puede apoyarse en los adelantos hechos por la tecnología de la comunicación. Un reto va a ser conectar la auto-organización cívica con mayores escalas dentro de formaciones que permanezcan controladas por sus bases sociales.

A marchas y contramarchas, y a pesar de la evasión el comercio está adoptando lentamente un comportamiento empresarial más cívico.<sup>8</sup> Este replanteamiento sugiere que una perspectiva de CDC ya está siendo apoyada, debido a las presiones sociales y las fuerzas económicas. Este comportamiento no se trata (solamente) del sentido común empresarial, sino también indica que la rendición de cuentas públicas no se satisface adecuadamente mediante el cumplimiento de los reglamentos y el pago de impuestos. Los empleados siguen siendo ciudadanos con responsabilidades públicas en su trabajo. Las sociedades anónimas enfrentan el reto de democratizar su propiedad y la gobernanza. Por ejemplo, las reformas que aumentan la supervisión por parte de los accionistas y reducen los conflictos de intereses se han integrado en la gestión de muchos incentivos. Paralelamente, la falacia de un crecimiento ilimitado podría reconocerse progresivamente a través de una mayor inversión en métodos sostenibles de producción y consumo, los cuales requieren un público más informado y una publicidad veraz. El argumento general es que el crecimiento económico basado en el

---

8. Véase, por ejemplo, el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible, [www.wbcsd.org](http://www.wbcsd.org).

mercado es, en sí mismo, amoral. Puede que este crecimiento sea necesario, pero está lejos de ser una condición suficiente para reducir la pobreza y la marginación. El objetivo importante de la política es determinar las condiciones bajo las que se alcanzan los beneficios del crecimiento, y el CDC sugiere un papel sólido y directivo de la sociedad en guiar la forma en que funcionan los mercados, la autorregulación ha demostrado que no está a la altura de la tarea que supone avanzar hacia la justicia social.

La persistencia del paternalismo significa que el CDC orientando hacia las familias y hogares seguirá enfocándose considerablemente en las relaciones de género y el desarrollo de modelos parentales que inculquen valores cívicos de equidad, inclusión y respeto por los «otros».º Las facultades necesarias para discernir críticamente entre información contradictoria se desarrollan en una etapa temprana de la vida. Para el CDC y la democracia profunda, un reto intergeneracional radicará en expandir la educación en la primera infancia, donde se forman las cosmovisiones y las capacidades o el análisis crítico. Un ámbito que presenta un reto es reconfigurar la gobernanza de modo que la política sea de propiedad y esté bajo el control de personas que no se encuentren subordinadas a la maquinaria de un partido. Tal como lo señalan los ensayos, un área de debate y tensión sin resolver se refiere a la forma en que la política puede ser «reivindicada» por la sociedad, de maneras que no fomenten inexorablemente la desconfianza y la sustitución de una jerarquía por otra. Las características de una democracia «profunda» y «en desarrollo» descritas en los ensayos sirven de guía tanto para los medios como para los fines.

Por último, existe una necesidad cada vez mayor de encontrar lugares y medios para dessectorizar el debate y el intercambio. Los sectores necesitan empezar a hablar menos entre ellos y más a todo el conjunto, a través de las fronteras. En relación con los recursos naturales han empezado a surgir instancias donde esto es posible, como por ejemplo el Consejo de Administración Marina, grupo en el que una multiplicidad de partes interesadas establecen y

---

9. Véase, por ejemplo, las publicaciones de la Fundación Bernhard van Leer, [www.bvlf.org](http://www.bvlf.org).

monitorean normas que han establecido voluntariamente para la pesca sostenible.<sup>10</sup> Por tanto, en una agenda de CDC debe ser un elemento de creciente importancia, la promoción y el apoyo a este tipo de foros y de mecanismos de intermediación.

La quinta flecha del CDC es el tiempo. Esta dimensión debe ser sensible a los tipos de cambio y a la duración de los procesos que posiblemente tendrán lugar. Tres parámetros útiles son los plazos asociados a los ciclos políticos, la implementación de reformas institucionales y la adopción intergeneracional de transformaciones en las cosmovisiones y predisposiciones. Un marco de CDC no puede depender del financiamiento de un proyecto como unidad básica de análisis. Las intervenciones de CDC necesitan una lógica de tiempo relacionada con medidas que no estén asociadas a la mecánica de la asignación y el desembolso de la cooperación.

Como guía estratégica el modelo de la brújula es multidireccional, no solo por las instituciones en las que y a través de las cuales se ejerce la agencia cívica, sino también por los múltiples marcos temporales que se pueden aplicar para cada caso. Por ejemplo, cambiar la noción común de que los impuestos exoneran a los ciudadanos de responsabilidades públicas es una tarea intergeneracional, mientras cambiar las leyes para que la gestión empresarial rinda más cuentas se puede lograr en un solo ciclo político, y establecer un espacio recreativo vecinal podría tomar tan solo unos meses. De lo que se trata es de comprender la naturaleza de los procesos que intervienen y fijar escalas de tiempo apropiadas según los efectos deseados.

### **El CDC y la cooperación para el cambio: implicaciones para la práctica**

Para la gente ocupada que trabaja en el desarrollo, las pruebas, los argumentos y los análisis presentados por una iniciativa de CDC pueden ser interesantes, pero no necesariamente convincentes si en la práctica no se pueden convertir en una realidad organizacional, ¿qué hacemos el lunes por la mañana? La respuesta a esta pregunta

---

5. Véase, [www.msc.org](http://www.msc.org).

se aborda con cierta cautela por una serie de motivos. No hay dos organizaciones iguales. Lo que es adecuado para una, no necesariamente lo es para la otra. La iniciativa de CDC se funda en la premisa de que para que una narrativa tenga valor, debe ser evaluada críticamente y debe ser entendida. No es un parche técnico que se pueda insertar rápida o indoloramente en la vida organizacional. No hay un atajo en el esfuerzo requerido si es que el CDC va a agregar valor a una agencia organizacional, es decir, no puede ser un arreglo cosmético de una nueva moda. Hay demasiado en juego para no tomar en serio la decisión sobre si el CDC ofrece lo suficiente (o no) para ponerlo en práctica. A partir de estas reflexiones, a continuación se presentan algunas ideas sobre un lunes por la mañana, en el cual se introduce el CDC en el debate organizacional.

#### **La pregunta del lunes por la mañana: autorreflexión**

La evolución en el pensamiento del desarrollo que ofrece el CDC significa que el lunes por la mañana, y probablemente durante algún tiempo después, el tema práctico es incitar la reflexión y el debate interno en la organización. Una manera de hacerlo en la práctica es mediante pruebas reflexivas en las que también se debe incluir a las principales partes interesadas y los asociados.

#### **La prueba de la identidad**

Un primer paso sería someter a prueba la actual identidad cívica de la organización, contraponiéndola con la idea planteada por el CDC, en que esta identidad se revela esencialmente como parte de una agenda política y como una tarea multi-institucional. ¿ Contribuye esto a que las agencias privadas de cooperación reflexionen y «reivindiquen» su propia esencia cívica, y da lugar a una mayor coherencia entre sus valores y sus prácticas? Como se ha descrito hasta el momento ¿el CDC aclara y aporta un lenguaje que ayuda a articular más críticamente ideas y términos, que actualmente se han vuelto tan convencionales y amplios que sus significados originales prácticamente se han perdido? ¿Existe una erosión de la identidad cívica organizacional? ¿Se necesita una reparación? ¿Puede el CDC ayudar?

### **La prueba del portafolio**

Si se mira a través de la gama de actividades que están siendo apoyadas ¿en la práctica actual de las agencias privadas de cooperación, la «c» política implícita en sociedad cívica y cambio dirigido por la acción cívica ha sido reemplazada por la «c» apolítica de cliente o consumidor? Aunque no sean igualmente significativas en un determinado momento, estas y otras identidades se viven al mismo tiempo. ¿Es posible promover el desarrollo de los pobres como consumidores, clientes y ciudadanos al mismo tiempo? Y si fuera así, ¿cuál es la mejor manera de emprender este proceso?

¿En qué medida los portafolios de trabajo y las relaciones de las agencias hacen parte de un análisis adecuado y localizado contextualmente sobre el poder? ¿Qué «proyecto político» representa esto? ¿Cuáles son los supuestos implícitos o explícitos sobre la interface con el sistema político? ¿Qué tipos de instituciones están presentes en el portafolio y cómo están conectadas estratégicamente en términos de los efectos deseados? ¿Se requiere y se apoya la agencia cívica en estas actividades?

### **La prueba de la intervención**

¿En qué medida están dirigidas por la acción cívica las intervenciones apoyadas por la organización? Una lectura desde el CDC llevaría a las siguientes preguntas:

1. ¿Qué tanto se refuerza y se basa en el «derecho a tener derechos»?
2. ¿Cuál es el grado de autodeterminación en el cambio deseado?
3. ¿La energía cívica se expone ampliamente o es inducida por la posibilidad de recibir recursos externos? ¿En qué medida?
4. ¿Qué tan enérgicamente se destaca la auto-organización?
5. ¿Representa el cambio deseado un juego de suma positiva, cero o negativa en la percepción de partes interesadas? ¿En cuáles de ellas?
6. ¿Qué formas de poder están en juego en el cambio deseado? ¿Dónde están situadas, en qué agentes y con qué capacidades?

7. ¿De qué forma se han tomado en cuenta los tipos de riesgo y su distribución en los procesos de cambio previstos? ¿Están los riesgos plenamente negociados y entendidos en la relación o intervención que se está negociando?

El propósito de estos tipos de prueba es ayudar a las agencias privadas de cooperación a determinar cuál es su posición frente a un marco nuevo de desarrollo. Evaluar cuán arraigados están los modelos de «cooperación» que limitan la visión de la justicia y el cambio social transformativo, lo que en realidad se extiende mucho más allá de lo que la cooperación puede ofrecer o afrontar. Revisitar el pasado y la prevalencia de trabajar con ONG que hacen parte de sectores específicos, las cuales a menudo son un reflejo o clon de las agencias. Por ejemplo, determinar dónde las Metas de Desarrollo del Milenio y la complementariedad con la Agenda de París (sobre la eficacia de la cooperación) se ven como distracciones útiles. Por una parte, son útiles en la medida que generan oportunidades y recursos para la micro auto-organización y la agencia cívica en torno a la «política de lo local», lo que puede conducir a la profundización de la democracia. Por otra parte, son una distracción porque su énfasis y fijación tecnocráticas en la entrega de servicios pasa por alto la política del acceso y la responsabilidad cívica. La agencia cívica es capturada, encerrada, «proyectizada» y subordinada a las agendas centradas en el Estado.

#### Después de las pruebas

El punto práctico es que las agencias privadas de cooperación se transformen en «agentes cívicos», al desarrollar capacidades para emprender estrategias «locales» de transformación social en todo tipo de instituciones. Se debe recordar que «lo local es muchos» y cuando se logra una conexión creciente, también es global.

Incentivadas por la potencial influencia que su activismo puede generar en el cambio, muchas agencias privadas de cooperación han expandido sus acciones más allá de los micro proyectos de desarrollo, sin embargo continúan remitiéndose a ellos para conseguir pruebas —la cooperación para el cambio sigue siendo su campo de acción. Para tener relevancia en la sociedad más allá de la cooperación, el CDC sugiere que se debe tratar conscientemente de

elevar y expandir los horizontes en las múltiples direcciones de la brújula institucional. Además de las ideas presentadas aquí, fijar el rumbo, para usar términos de navegación, hacia los puntos de la brújula podría, por ejemplo, implicar:

- diseñar estrategias que busquen sinergias específicas según el contexto con los actores políticos y económicos;
- establecer prioridades para trabajar en la interface cívico-político y expandir el derecho a tener derechos;
- nombrar y confrontar, como un fuerte enemigo de la justicia social, el «goteo» de los riesgos que implican el aceleramiento de la globalización para aquellos que ya son vulnerables, entendiendo que el crecimiento económico es solo una parte de las soluciones;
- adoptar una posición crítica respecto a la escisión entre lo público y lo privado empleada para abdicar a las responsabilidades de la ciudadanía ante el conjunto;
- apoyar innovaciones en los instrumentos y sistemas políticos, que no repitan los síndromes partidistas y la profunda desconfianza mundial en quienes ocupan cargos públicos;
- estimular iniciativas que confronten los elementos no cívicos de la sociedad;
- desarrollar competencias y métodos para identificar y «acompañar» la energía cívica, siendo sensibles a no minar su política;
- desectorizar los acuerdos con los socios y movilizar esfuerzos por encima de los límites institucionales;
- reformular habilidades y reformas organizacionales que no se funden en premisas de un cambio basado en proyectos y su gestión;
- ser más perspicaces respecto al poder de la comunicación y los medios masivos;
- acoplar la resolución de problemas tecnocráticos a la auto-organización cívica;
- invertir significativamente en conectar, conectar y conectar la agencia cívica a través del espacio, el tiempo y los actores.

Esta lista y otras similares se sitúan en una forma distinta de pensar la cooperación para el cambio hacia una justicia social. Tal como se presenta en los ensayos y sus análisis, la interpretación del CDC descrita aquí no ofrece un cambio incremental fácil en las formas actuales de analizar los problemas del desarrollo y de trabajar en las soluciones. No existe una sola solución o un solo plano (el problema es que a menudo las personas piensan que se debe encontrar y, en realidad, nunca lo hubo). Lo que el CDC sí ofrece y provee es más bien, nuevas bases y la oportunidad de sostener una conversación o reflexión seria sobre el futuro de las agencias privadas de cooperación (y sus redes socias), así como sobre su lugar potencial en la agencia cívica.

## Referencias

- BARD, A. y SÖDERQVIST, J. (2002), *Netocracy: the new power élite and life after capitalism*, Pearson Educational, Harlow.
- BECK, U. (1999), *World Risk Society*, Polity Press, Cambridge.
- BENDELL, J. (2000), *Terms of Endearment: Business, NGOs and Sustainable Development*, Greenleaf, Sheffield.
- BRUYN, S., (2005), *A Civic Republic: Beyond Capitalism and Nationalism*, Kumarian Press, Bloomfield.
- CARNEGIE FOUNDATION (2008), *Power Moves: Exploring Power and Influence in the UK*, Carnegie Foundation, Londres.
- CHRISLIP, D. y LARSON, C. (1994), *Filling a Hole: Collaborative Leadership – How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference*, Jossey-Bass.
- EDWARDS, M. (2008), *Just Another Emperor? The Myths and Realities of Philanthrocapitalism*, Young Foundation, Londres, [www.justanotheremperor.org](http://www.justanotheremperor.org).
- EYBEN, R.; HARRIS, C. y PETTIT, J. (2006), «Exploring Power for Change», IDS Bulletin, vol. 37, n.º 6, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- GAVENTA, J. (2006), «Finding the Spaces for Change: A Power Analysis», IDS Bulletin, vol. 37, n.º 6, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- GOLDFARB, J. (2006), *The Politics of Small Things: The Power of*

- the Powerless in Dark Times*, University of Chicago Press, Chicago.
- HARDIN, G. (1968), «The Tragedy of the Commons», *Science*, vol. 162. n. 3859, p. 1.243.
- LUKES, S. (2005), *Power: A Radical View*, 2<sup>da</sup> edición, Palgrave, Basingstoke.
- OSTROM, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ZADEK, S. (2001), *The Civil Corporation: the new economy of corporate citizenship*, Earthscan, Londres.

## SOBRE LOS AUTORES

**Kees Biekart** (Holanda) es docente e investigador en el área de sociología política del International Institute of Social Studies (ISS) de *Erasmus University Rotterdam* (EUR), en La Haya, Holanda. Antes de llegar al ISS trabajaba como coordinador de investigación en el Transnational Institute (TNI) en Amsterdam. Su trabajo de investigación se enfoca en la dinámica de la sociedad civil, particularmente las ONG, los movimientos sociales y el papel de la cooperación externa. Además es co-editor de la revista *Development and Change*.

**Harry C. Boyte** (Estados Unidos) es fundador y co-director del *Center for Democracy and Citizenship* (CDC) en el Humphrey Institute de la Universidad de Minnesota. En colaboración con la comunidades y grupos cívicos en cientos de lugares en EEUU. Adicionalmente, ha desarrollado teorías sobre la agencia cívica y el aprendizaje cívico a través de la investigación acción participativa. Es autor de ocho libros sobre democracia, organización de las comunidades y acción ciudadana.

**Nilda Bullain** (Hungría) es directora ejecutiva del European Center for Non-profit Law (ECNL), instituto que promueve un ambiente legal para fortalecer la sociedad civil en Europa. Ha trabajado en la reforma legal de las ONG en varios países europeos que hacen parte de la UE y tiene gran experiencia en los aspectos legales y fiscales de las ONG y en el desarrollo de la sociedad civil, en particular en sus relaciones con el Estado, la filantropía, el voluntariado y la prestación de servicios sociales.

**Evelina Dagino** (Brasil) ha obtenido su PhD en ciencia política de *Stanford University* (EEUU) y es catedrática de ciencia política en la Universidad de Campinas, São Paulo. Ha sido profesora visitante en las universidades de Yale (EEUU) y de Gothenburg (Suecia) y ha escrito libros y artículos sobre las relaciones entre cultura y política; entre movimientos sociales, sociedad civil y participación; y entre democracia y ciudadanía.

**Alan Fowler** (Sudáfrica) es inglés y profesor afiliado del *International Institute of Social Studies* (ISS) de Erasmus University Rotterdam (EUR) en La Haya, Holanda. Durante muchos años ha trabajado como asesor organizacional en el campo del desarrollo internacional y ha escrito sobre el sistema de cooperación para el desarrollo, particularmente desde la perspectiva de la sociedad civil. Ha obtenido su DPhil en el *Institute of Development Studies* (Brighton, Inglaterra) y antes de vivir en Sudáfrica, residió en varios países de África y Asia.

**Alfonson Gumucio-Dagron** (Bolivia) es escritor, periodista, fotógrafo y especialista en comunicación y desarrollo. Es autor de libros y artículos sobre el cine y la comunicación para el cambio social, ha realizado diversas exposiciones fotográficas y dirigido películas documentales. Ha trabajado en los cinco continentes en proyectos de cambio social y actualmente es director ejecutivo de programas en el consorcio Communication for Social Change.

**Philomena Njeri Mwaura** (Kenya) es docente e investigadora en estudios religiosos. Se dedica a las áreas de la teología, la historia africana, los nuevos movimientos religiosos y las iglesias africanas institucionales, el desarrollo de la doctrina cristiana, y la religión y el género. Actualmente es presidenta de la Asociación Internacional de los Estudios Misioneros (IAMS) y la coordinadora africana de la comisión teológica de la Ecumenical Association of Third World Theologians (EATWOT).

**Shirin Rai** (Reino Unido) es catedrática en el departamento de política y relaciones internacionales de la Universidad de Warwick y directora de la maestría en globalización y desarrollo. También es

miembro y fundadora del South Asia Network on Gender, Law and Governance y hace parte de las juntas editoriales de las revistas *International Feminist Journal of Politics*, *Global Ethics* e *Indian Journal of Gender Studies*.

**Rajesh Tandon** (India) es fundador y director principal de la Society for Participatory Research in India (PRIA), ONG nacional de la India que apoya las iniciativas de base en Asia del Sur. Ha participado en las juntas directivas de varias organizaciones de la sociedad civil y ha publicado artículos, libros y manuales sobre la investigación participativa, la capacitación participativa, las relaciones entre ONG y gobiernos, la gestión de las ONG, y el papel de la sociedad civil en el desarrollo.

**Teivo Teivainen** (Finlandia) es catedrático en políticas mundiales de la Universidad de Helsinki. Trabajó en Lima (Perú) como director del Programa de Democracia y Transformación Global de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es autor de varios libros sobre procesos de democratización en América Latina y en el mundo. Ha trabajado como consultor y evaluador para una variedad de organizaciones nacionales e internacionales y ha estado estrechamente vinculado con la planificación de varias sesiones del Foro Social Mundial.





