

Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad¹

Sonia Fleury

Escuela Brasileña de Administración Pública y Empresas - Ebape.

Fundación Getúlio Vargas.

E-mail: SFLEURY@fgv.br

Resumen

La evolución del debate sobre gobernabilidad democrática en las últimas décadas no ha sido capaz de superar las limitaciones impuestas por el modelo de democracia representativa, asumido como parámetro para el rediseño de la institucionalidad. La tesis que se defiende aquí es que sólo con un nuevo modelo de democracia que asocie la democracia representativa con la democracia deliberativa se generarán las condiciones necesarias para la concertación social en una esfera pública ampliada, que permita la creación de un nuevo pacto político, capaz de dar sustento a las políticas públicas redistributivas.

0. Introducción

Se ha descrito a América Latina como la región con el mayor índice de desigualdad en el mundo, una característica capaz de perdurar en períodos ascendentes y descendentes del ciclo económico, con estados intervencionistas y neoliberales, modelos nacionalistas y globalizados, culturas arcaicas y posmodernas, pactos corporativos y neocorporativos. Más que la ausencia de igualdad, que indicaría la existencia de distintos grados de inserción en la sociedad política y en el mercado, lo que ocurre en la región es un fenómeno de exclusión, de persistencia de una esfera pública restringida que no incluye a una gran parte de la población.

Con la introducción del régimen democrático en la región, la experiencia de las últimas décadas ha demostrado que la mera identificación de la democracia con el régimen democrático es problemática y pone en evidencia las limitadas posibilidades de gobernabilidad en contextos donde el régimen democrático coexiste con altos niveles de exclusión y desigualdad.

¹ Título original "Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad" Traducción a cargo del BID.

Revista Instituciones y Desarrollo N° 16 (2004) págs. 133-170. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Comte d'Urgell, 240 3-B 08036 Barcelona, España. www.ii.gov.org

La evolución del debate sobre gobernabilidad democrática en este período no ha sido capaz de superar las limitaciones impuestas por el modelo de democracia representativa, asumido como parámetro para el rediseño de la institucionalidad. La tesis que se defiende aquí es que sólo con un nuevo modelo de democracia que asocie la democracia representativa con la democracia deliberativa se generarán las condiciones necesarias para la concertación social en una esfera pública ampliada, que permita la creación de un nuevo pacto político, capaz de dar sustento a las políticas públicas redistributivas.

La reconstrucción de la esfera pública debe identificarse claramente como parte de la lucha por la hegemonía y la constitución de un nuevo bloque en el poder, que atraviesa al Estado y requiere nuevos aparatos, tecnologías y procesos para ejercer el poder, que inscriban las nuevas relaciones de poder en su materialidad organizativa. Este proceso de interacción y transformación tanto del Estado como de la sociedad puede y debe darse simultáneamente, impulsado en una u otra dirección, en estos dos polos que constituyen la esfera pública.

1. Gobernabilidad y gobernanza

Transcurridos pocos años de intentos de estabilización de las recientes democracias latinoamericanas, en un contexto económico recesivo e inflacionario, que subordina las demandas emergentes a los dictámenes de ajuste estructural y equilibrio fiscal acordados con los organismos financieros internacionales como condición para el ingreso de estas economías en el sistema globalizado, existen diferentes manifestaciones populares que indican el grado de deterioro de los fundamentos de la autoridad y de las instituciones políticas de la región (Fleury, 2003a).

En estos últimos años, hicieron eclosión diversas manifestaciones “callejeras” en países como Perú, Ecuador, Bolivia, México y Argentina, Paraguay, Venezuela, para no mencionar el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil, Chiapas en México y la guerrilla en Colombia. En algunos casos, estas manifestaciones reivindicatorias se superponen y/o son conducidas por movimientos sociales organizados a partir de una condición particular de exclusión; otras veces, parece que surgen de la propia fragmentación social. En la mayor parte de estos casos, las manifestaciones tienen lugar sin una forma orgánica desarrollada y/o rechazan a los dirigentes así como las vías tradicionales de canalización de los conflictos, y el ciudadano y la ciudadana común —que algunas veces tiene alguna vinculación con movimientos sociales— son quienes aparecen en las calles, dispuestos a imponer su voluntad política con la violencia de su expresión.

Al analizar el proceso de urbanización de La Paz, Calderón y Sz mukler (2000) identifican la manifestación urbana de un patrón histórico de desigualdades y discriminación, fruto de la confluencia de tres fenómenos: la urbanización acelerada, la modernización limitada y la democracia restringida. Para estos autores, la explicación de por qué los conflictos se manifiestan en las calles se funda

en la persistencia de jerarquías socioculturales, “pues dichas jerarquías restan sentido al diálogo, a la palabra y a los procesos de deliberación colectiva, al considerar a los otros como inferiores”.

Dicho de otro modo, las calles se transforman en el escenario donde demuestran el poder justamente aquellos a los que se les ha vedado la posibilidad de comunicación, merced a una norma que los excluye de poder participar en la esfera pública. La reapropiación de los espacios públicos y la depredación de los símbolos de poder u opresión económica es una manifestación corriente de violencia contra un poder considerado excluyente e ilegítimo.

¿Qué posibilidades hay de que estas manifestaciones expresen identidades de resistencia y, más aún, de que se transformen en identidades de proyecto (Castells, 1999), pasando de ser una comunidad creada en torno a la resistencia a una identidad proyectada, que potencialmente no sólo puede reconstruir su lugar sino que, al hacerlo, puede transformar la sociedad?

Son muchos los interrogantes, pero ciertamente esto abarcaría desde la creación de una comunidad, y no sólo una manifestación de pura violencia, hasta la posibilidad de trascender la resistencia específica, forjando identidades políticas y organizaciones con miras a reconstruir la esfera pública.

Fundamentalmente, la reconstrucción de la esfera pública implica un proceso que requiere la aceptación de la institucionalización del conflicto y su negociación, requisitos que no son aceptados fácilmente en las sociedades, ni por las élites dominantes ni por los manifestantes atomizados. En otras palabras, el desarrollo de una cultura de la democracia depende de que se constituyan actores sociales capaces de desarrollar formas de organización y recursos estratégicos que les permitan ser incluidos en procesos de negociación y construcción de proyectos hegemónicos. La ausencia de estas condiciones coloca una vez más la crisis de autoridad y legitimidad en el escenario regional, lo que genera una recurrente situación de ingobernabilidad.

En la coyuntura actual, Reis (2001) identifica tres tipos de crisis de ingobernabilidad, a las que denomina por “sobrecarga”, “pretoriana” y “hobbesiana”. La ingobernabilidad por sobrecarga corresponde a la crisis de las socialdemocracias iniciada hace aproximadamente un cuarto de siglo. La crisis pretoriana se refiere a la condición de precariedad institucional e inestabilidad política propia de muchos países de la periferia del capitalismo mundial en el siglo XX. La crisis hobbesiana, por su parte, es fruto de las consecuencias políticas que surgen como resultado de la fragmentación social de la globalización y la reafirmación del mercado, lo que se suma a la penetración del narcotráfico (violencia urbana, aumento de la criminalidad, inseguridad). Para este autor, en el tercer caso, lo que está en juego es el mantenimiento del orden y la seguridad, un problema constitucional de preservación de la autoridad del que se ocupó Hobbes.

América Latina convive simultáneamente con estas tres diferentes crisis de gobernabilidad, de tal manera que, en algunas situaciones, como la colombiana, es difícil comprender cómo, en ambos lados del conflicto, se interconectan las deficientes políticas públicas que deben responder a las demandas sociales, la sublevación revolucionaria y la penetración del crimen organizado. Sin embargo, la mayor parte de las manifestaciones recientes en la región reclama contra la ilegitimidad de los gobiernos e instituciones, pero no propone una solución fuera del marco democrático. Al contrario, propone que se profundice la democracia.

La crisis de gobernabilidad que atraviesa la región en los últimos años es el fruto de dos fenómenos concomitantes: el agotamiento del pacto corporativo que legitimó el ejercicio del poder político del Estado desarrollista y, por otra parte, las dificultades de readecuación de las economías nacionales al proceso de globalización en curso. El pacto corporativo fue el acuerdo político e institucional que le permitió al Estado desarrollista construir y mantener una alianza entre intereses contradictorios sin una nítida hegemonía política, lo que propició las condiciones para promover el proceso de industrialización sustitutiva.

En el contexto actual, en una sociedad que se ha vuelto cada vez más compleja y con un régimen democrático en vigencia, la incapacidad gubernamental de responder a las demandas políticas y sociales de los actores tradicionales y el surgimiento de nuevos actores, ajenos al pacto corporativo prevaleciente, agudizaron la crisis de gobernabilidad.

Además, los actores políticos tradicionales —élites económicas, tecnoburocracia, organizaciones corporativas, partidos políticos— tienen dificultad para adaptarse a la nueva situación, donde los intereses sociales dejan de constituirse prioritariamente dentro del Estado, lo que hace necesario que la sociedad se oponga a ello inicialmente, en un contexto en el cual prevalece la lógica de mercado y de una economía globalizada.

Forjado por el pacto corporativo, el tejido social se fue alterando con la transformación de los actores tradicionalmente vinculados a él, que hoy le reclaman mayor autonomía al Estado, al tiempo que buscan preservar sus canales tradicionales de representación. Por otro lado, los nuevos movimientos sociales, la emergencia de una pluralidad de organizaciones no gubernamentales, las diferentes formas de asociativismo evidencian un nuevo escenario, donde los que fueron excluidos del pacto corporativo buscan formas de organización propia, con mayor autonomía y menor control por parte del Estado. La transición a la democracia permite la movilización de esta sociedad civil organizada en torno a sus demandas ciudadanas.

Según Diniz (1997), la crisis de gobernabilidad de la década de 1990 puede explicarse por la brecha entre el Estado y la sociedad: “La brecha entre una institucionalidad estatal rígida, dotada de un débil potencial de incorporación política, y una estructura social cada vez más compleja y diferenciada agudizó

las tensiones asociadas con el proceso de modernización. Se instauró un sistema multifacético y multipolar de representación de intereses, a través del cual la sociedad sobrepasó al aparato institucional vigente, con la implosión del antiguo modelo de control corporativo del Estado sobre ella”.

Las transformaciones económicas relacionadas con el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva se asociaron con la necesidad de liberalización de la economía, la reducción del intervencionismo estatal, la interrupción de la espiral inflacionaria, la reducción de las cargas y el déficit fiscal, el aumento de la productividad de la economía, y se constituyeron en condiciones para la inserción de las economías regionales dentro de una economía globalizada. La estabilización económica tuvo como consecuencia la alteración del marco de actores políticos, con la introducción de la burocracia de los organismos internacionales como un actor clave para definir políticas públicas. Al depender de los recursos y de la aprobación de las medidas económicas por parte de los organismos internacionales de financiamiento, los Gobiernos democráticamente electos se ven cada vez más limitados en su capacidad de decisión y más orientados a buscar una legitimidad “hacia afuera”, rompiendo acuerdos con sus aliados nacionales y frustrando las expectativas de los que los eligieron.

Sin el apoyo político de los actores vinculados al pacto corporativo, los Gobiernos electos buscan alianzas internas tanto con los sectores de las élites políticas tradicionales u “oligarquías” como con las nuevas élites, vinculadas a la reproducción del capital financiero. Contradictoriamente, como los procesos de privatización disminuyeron los recursos disponibles para que los gobernantes atendieran a sus clientelas, se redujo su margen de maniobras. Por otro lado, dada la creciente importancia de los medios en las elecciones gubernamentales, el costo de las campañas políticas creció exponencialmente, lo que ha generado un proceso de intercambio de apoyos financieros en atención a los intereses de los financiadores, y esto ha provocado que la corrupción y este tipo de clientelismo estén casi legalizados.

En el escenario de una economía globalizada y subordinada a un proceso de especulación del capital financiero sin precedentes, potenciado por las tecnologías informáticas, las economías dependientes se vuelven prisioneras de un ciclo perverso, en el cual las condiciones de gobernabilidad son evaluadas por agencias financieras privadas, que definen los índices de riesgo para los inversores internacionales. Crear las condiciones para atraer la inversión extranjera de capitales, volátiles en su mayoría, pasa a ser un punto crítico del que dependen los Gobiernos para administrar la moneda y el déficit, aun cuando esto signifique aumentos especulativos de intereses, que perjudican principalmente a los productores nacionales y transforman las economías dependientes en exportadoras de capital bajo la forma del pago de la deuda contraída para garantizar la estabilidad de la economía.

En estas circunstancias, surgió una hegemonía sin precedentes y sin contrapesos: la de los intereses del capital financiero, que condujo a las economías nacionales hacia procesos de recesión, razón por la cual la década de 1990 se percibe hoy como un retroceso extraordinario para el desarrollo nacional, cuyos altos costos sociales fueron sólo aliviados por los programas para combatir la pobreza. Sin embargo, la concentración de la riqueza no se alteró: sólo su distribución cambió, lo que perjudicó al sector productivo y concentró las ganancias en manos del capital financiero.

El debate reciente sobre las condiciones de gobernabilidad en América Latina intentó disociarse de la matriz conservadora que, en la década de 1960, produjo una intensa polémica sobre las relaciones entre modernización, desarrollo y gobernabilidad. En esa oportunidad, la necesidad de orden, considerado imprescindible para asegurar el desarrollo económico, pasó a ser el valor que justificaba las soluciones políticas autoritarias (Huntington, 1968; Fiori, 1995 y Reis, 1995). El nuevo debate acerca de la gobernabilidad en la década de 1990 vuelve a concentrarse en la necesidad de construir el orden, pero en un contexto más complejo, porque se trata de mantener el orden democrático. Así, el concepto adquiere el adjetivo actual y se convierte en “gobernabilidad democrática”, con lo que procura distanciarse tanto de las soluciones autoritarias como de la restricción conceptual que lo limita a la mera capacidad estatal de gobernar.

La gobernabilidad democrática pasa a ser vista como “la actitud de un sistema democrático para autogobernarse y enfrentar positivamente los desafíos y las oportunidades que se presentan” (Prats Català, 1996). El desafío actual es la construcción de “un orden institucional distinto, que necesariamente debe ser abierto, conflictivo y plural” (Calderón, 1995a).

La problemática de la gobernabilidad comprende tanto el fortalecimiento de la capacidad del Gobierno para asegurar los bienes públicos en una sociedad, como también la existencia de normas y valores compartidos –denominados hoy “capital social”– que organicen las interacciones colectivas, y generen las condiciones para una acción cooperativa entre los diferentes actores y agentes sociales. Las instituciones, ya sea como reglas formales o informales, y las organizaciones son construcciones sociales creadas para reducir la incertidumbre en las transacciones humanas (North, 1993). De esta forma, inducen la cooperación y afectan el desempeño final de la economía y las instituciones políticas (Putnam, 1996).

La polémica en torno al problema del déficit crónico de gobernabilidad en América Latina retoma las hipótesis explicativas tradicionales, que lo atribuyen al exceso de demandas generadas como consecuencia de la democratización, que crea una desproporción entre aquéllas y los recursos disponibles.

La hipótesis sostenida por la teoría de la modernización, según la cual una rápida modernización puede llevar a una revolución en materia de expectativas crecientes, pondría el desarrollo económico como condición para poder preservar la democracia política. Las numerosas críticas a la teoría de la modernización, desarrolladas por diversos autores a partir de la década de 1970, arribaron a la conclusión de que no hay un nivel particular deseable de desarrollo económico que constituya un prerequisite para la democracia (Altman, 2001), a lo que se suma la afirmación de Amartya Sen (1999), quien analiza las evidencias de las investigaciones sobre la relación entre ambos fenómenos: “Si todos los estudios comparativos son vistos en conjunto, la hipótesis de que no hay una clara relación entre el crecimiento económico y la democracia en ninguna dirección se mantiene extremadamente plausible”.

Numerosos analistas sostienen que la fragilidad de la arquitectura político-institucional —en especial, la ausencia del estado de derecho y las debilidades del sistema partidario junto con el precario funcionamiento del Parlamento— se origina en el déficit que amenaza la gobernabilidad en la región. Para estos autores, la gobernabilidad es un derivado de la institucionalización de la democracia.

La identificación de la democracia con el estado democrático de derecho (*democratic rule of law*) es defendida por O’Donnell (2001): “La democracia no es tan sólo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación entre Estado y ciudadanos, y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas”.

Los derechos civiles y los derechos políticos serían el principal apoyo del pluralismo, además de ser una condensación de relaciones de poder de los individuos y asociaciones. Por tanto, su ampliación a todos los ciudadanos dentro de un estado de derecho en vigencia, sumado a las condiciones impuestas al ejercicio del poder en materia de rendición de cuentas, serían los requisitos para considerar a los individuos sujetos jurídicos, o ciudadanos, con derechos y deberes derivados de su pertenencia política y, por ende, autonomía personal y responsabilidad por sus acciones.

El corazón de la democracia residiría en la ampliación de los derechos civiles y en la efectividad de la legalidad estatal para difundirse en forma igualitaria sobre todo el territorio nacional. Para O’Donnell (2002), en muchas de las democracias latinoamericanas persisten áreas “marrones”, donde la legalidad del Estado no llega y donde prevalecen las relaciones de poder personalistas, patrimoniales y mafiosas. En estos casos, el Estado sería territorialmente evanescente y las burocracias estarían colonizadas por intereses privados.

Finalmente, algunos autores destacan que la persistencia de un modelo económico excluyente, caracterizado por índices calamitosos de desigualdad y exclusión, constituye el factor central para el debilitamiento de las instituciones democráticas, cuya sustentabilidad debería basarse en un nivel mínimo de igual-

dad entre los ciudadanos. A la incapacidad de responder a las demandas sociales emergentes con el proceso de democratización se suman medidas cada vez más restrictivas que alteran el nivel de beneficios sociales anteriormente existente, y los subordinan a una lógica lucrativa, que excluye a sectores cada vez mayores de la población de las condiciones de trabajo formal y de las garantías sociales. La inestabilidad, la inseguridad, la insensibilidad de los gobernantes son los sentimientos que caracterizan la vida en las grandes metrópolis de la región, lo que aumenta los riesgos de ingobernabilidad.

En el caso de América Latina, cuyo desarrollo económico y social tiene como rasgo más notorio precisamente el elevado nivel de desigualdad y exclusión, la gobernabilidad democrática no puede separarse de la búsqueda de soluciones para la inclusión social y la reducción de la desigualdad. La creación de mecanismos de inclusión social —definida por Calderón (1995a) como “la capacidad que tiene la sociedad para construir una ciudadanía activa, eliminar las barreras discriminatorias en el mercado y diseminar una cultura de la solidaridad”— es nuevamente la respuesta desde el punto de vista político.

De la misma manera, uno de los aspectos singulares del proceso de consolidación democrática en América Latina es el resurgimiento de la disyuntiva entre los diferentes elementos que componen la ciudadanía, lo que abre cursos articulares, contaminados de contradicciones. Mientras que los derechos políticos se encuentran prácticamente universalizados, los derechos civiles todavía no están garantizados, y los derechos sociales, en muchos casos, sufren retrocesos como consecuencia de los planes recesivos de ajuste económico.

El hecho de que los derechos civiles hayan antecedido a los derechos políticos en los países desarrollados, mientras que en América Latina se vive el proceso inverso, llevó a O'Donnell (1998) a identificar las democracias latinoamericanas como no cívicas, con predominio de una ciudadanía de baja densidad. Los derechos civiles y las libertades políticas son los principales soportes del pluralismo y de la diversidad, además de crear las condiciones para el ejercicio de una autoridad burocrática que rinda cuentas de sus actos. Por estas razones, la propuesta de O'Donnell se orienta hacia la conquista de los derechos civiles como una cuestión estratégica para consolidar la democracia en la región, admitiendo que la desigualdad también es producto de la ausencia del estado de derecho.

No obstante, la distinción entre las reformas legales y el fortalecimiento del estado de derecho permite demostrar que el problema no reside en la falta de un marco legal, sino en los usos y abusos del sistema legal, que permite la impunidad de los poderosos, la corrupción de los funcionarios y la aplicación de la ley como forma de castigo para los políticamente desprotegidos. Da Mata (1983) discurre sobre la preponderancia de esta institucionalidad oculta, que opera como norma, pues organiza las interacciones sociales a partir de la desigualdad cristalizada en la jerarquía vigente de poder y no a partir de la igualdad entronizada en la ley.

Más allá de la construcción de un marco institucional fortalecido, lo que se pone de manifiesto es la extrema segmentación de la sociedad civil, que lleva a Oxhorn (1998) a afirmar que, a diferencia del círculo virtuoso de incorporación de los derechos ciudadanos descrito por Marshall (1967) al analizar el caso inglés, la democracia en América Latina continúa restringiendo el potencial de la sociedad civil. Sin ninguna duda, no hay evidencias consistentes, ya sean teóricas o históricas, que indiquen que la construcción de la ciudadanía en la región deberá, en primera instancia, asegurar los derechos civiles mediante la construcción de democracias formales y luego enfrentar el problema distributivo, asegurando los derechos sociales.

En cambio, la cuestión social fue y continúa siendo el lugar donde se constituyen los actores sociales que buscan introducir en el terreno político sus necesidades, transformadas políticamente en demandas. De la misma manera, a través de las políticas sociales es como el Estado interpela a los ciudadanos, resignificando así los contenidos conflictivos mediante tecnologías apropiadas, despolitizando las demandas que a él se dirigen y, finalmente, redefiniendo el significado de la ciudadanía.

En los últimos años, los aparatos de política social construidos durante la vigencia del pacto corporativo —el período de las reformas sociales— se desmontaron en América Latina con una aceptación sin precedentes en otras sociedades. Este fenómeno se debe a diversos factores: por ejemplo, la identificación de los beneficios como privilegios, la burocratización y el clientelismo como prácticas predominantes, para no mencionar la corrupción y la incapacidad de responder con estos aparatos a las nuevas demandas ciudadanas.

Las demandas democráticas canalizaron las reivindicaciones para construir un nuevo patrón de políticas sociales, libre de la tutela de la condición de trabajo, para asociarse universalmente a la condición de ciudadanía. En algunos países, estas demandas se plasmaron en la legislación constitucional de las democracias emergentes, en sistemas universales, descentralizados y participativos de políticas sociales. Sin embargo, la crisis fiscal del Estado, el predominio del pensamiento liberal y de la orientación de los organismos internacionales en pro de políticas sociales focalizadas, y el reflujo de los movimientos sociales reivindicativos fueron suficientes para que en los últimos años se conformara un nuevo patrón de política social para la región.

Este patrón se caracteriza por la segmentación de las políticas sociales de acuerdo con el poder adquisitivo de cada grupo, de modo que se diseñan sistemas duales de servicios sociales, o sea, públicos para los pobres y de mercado para quienes los pueden pagar. La inexistencia de mecanismos de solidaridad entre ricos y pobres acarrea un enorme peso al Estado, que tiene que soportar los costos de la pobreza.

Como consecuencia, se asiste a la ruptura de la solidaridad forjada en el período populista entre los estratos medios y la población más pobre. Al mismo tiempo, esta segmentación de las políticas sociales se traduce en condiciones diferenciadas de ciudadanía e implica la cosificación de la separación entre los derechos sociales para los que tienen recursos (en el populismo los recursos eran sobre todo políticos y ahora son financieros) y los beneficios sociales para los pobres, a quienes no se les atribuyen derechos.

El deterioro de las condiciones de vida de las capas medias, la inestabilidad del mercado laboral, la incapacidad de las políticas asistenciales dirigidas a combatir la pobreza, la ineficiencia y precariedad de los sistemas de atención universalizados generan constantemente nuevas formas de articulación de la población alrededor de la cuestión social. La constitución de actores políticos, formas organizativas, articulaciones innovadoras entre el Estado, el mercado y la comunidad demuestran que la conciencia y la participación de la ciudadanía se están procesando en el ámbito de las políticas y los derechos sociales, y reafirman que éste sigue siendo el curso particular de construcción de la democracia.

Para Genro (1997), “la reivindicación ciudadana comienza como un proceso de construcción de miles de organizaciones que promueven la autoorganización de la comunidad en torno a sus intereses particulares, predominantemente situados en la esfera de la reproducción, creando una esfera pública no estatal que genera nuevas formas de autonomía e inclusión alternativas”. Estas organizaciones son mediadoras de la acción política directa de los ciudadanos y, a su vez, crean las condiciones para instalar sus intereses y reformar el ejercicio del poder político en el ámbito local.

La tesis que se presenta aquí es que la construcción de la democracia en la región introduce la reivindicación ciudadana de un derecho de quinta generación —más allá de los derechos civiles, políticos, sociales y difusos—, que equivale a demandar una gestión deliberativa de las políticas públicas, en especial, de las políticas sociales.

Hasta el momento, se desconoce cuáles son los mecanismos requeridos para que se construya un nuevo diseño institucional del Estado que permita la articulación de esta nueva realidad del poder local en un pacto político que no sólo garantice la gobernabilidad del Estado nacional, sino que fortalezca su posición en los foros supranacionales. Sin embargo, ésta no es una hipótesis que deba ser excluida, dada la capacidad de innovación social y transformación de la esfera pública a la que se asiste a escala local y micro social; en consecuencia, hoy lo local es un laboratorio de transformaciones políticas y administrativas, muchas de las cuales se generalizan posteriormente en el ámbito nacional.

No obstante, la generación de las condiciones de gobernabilidad local e incluso la transformación del Estado a este nivel no pueden opacar la problemática de la gobernabilidad presente a escala nacional. La propuesta que se defien-

de aquí implica que la gobernabilidad democrática en el plano nacional depende de la capacidad de introducir, también a este nivel, los mecanismos de democracia deliberativa que permitan la inclusión social y la construcción de un nuevo bloque dirigente.

2. Un nuevo paradigma para la democracia

2.1. La expansión de la ciudadanía

La esfera pública democrática, como orden simbólico relacional, constituye el espacio donde los sujetos así constituidos afirman su identidad e intercambian significados que dan sentido y dirección a sus acciones (Fleury, 2003b). La igualdad requerida en la esfera pública se construye políticamente, ya que en la naturaleza humana lo que se encuentra es la diferencia (Arendt, 1993).

La ciudadanía, hipótesis jurídico-política igualitaria inscrita como posibilidad en función de la naturaleza del Estado moderno, fue la mediación más importante para reconstituir la totalidad (comunidad) necesaria en aras de la integración social (Fleury, 1994). Esta mediación, junto con el sistema de representación, y las instituciones a las que dieron origen configuraron la ingeniería institucional democrática y materializaron la emergencia de una esfera social que Habermas (1984) denominó repolitizada, o Estado-social, donde las instituciones estatales y sociales se sintetizan para formar un complejo único e indiferenciado. Este fenómeno remitiría a la disolución de la división liberal entre lo público y lo privado, entre el Estado y la sociedad civil.

Sin embargo, estas dicotomías sólo se superan si no se escamotean las diferenciaciones y si el análisis se encamina hacia el concepto de Estado ampliado (Buci-Gluksmann, 1980), puesto que dicho concepto no elude la cuestión de los conflictos de poder y de sus orígenes materiales, ya que la hegemonía no sólo excluye, sino que asimismo requiere dominación y coerción.

Más allá de sus determinantes materiales, los procesos de inclusión y de exclusión se fundan en una dimensión simbólica o civilizadora por medio de la cual se definen y reproducen las reglas y los rituales de inclusión y exclusión, en una comunidad político-jurídica (de ciudadanos), pero en esencia una comunidad de sentidos (Fleury, 1998).

La ecualización político-jurídica alcanzada al adquirir la condición de ciudadanía otorga un fundamento legítimo al ejercicio del poder, al tiempo que niega los clivajes sociales y los actores colectivos, y absolutiza al individuo como portador material de los derechos y deberes de la ciudadanía. No obstante, este efecto de oscurecimiento de la dinámica conflictiva en una sociedad de clases se reinstala a cada instante debido a la imposibilidad de concretar la igualdad presupuesta en la noción de ciudadanía, contradicción esta que será el núcleo central que anime la dinámica social y reivindique una nueva institucionalidad

democrática para el Estado. A pesar de ello, la ciudadanía, al igual que cualquier otro sistema clasificatorio, implica un criterio de inclusión que también debe verse como un criterio de exclusión, ya que los criterios que definen la inclusión en la comunidad política y el goce de derechos son, al mismo tiempo, los que sancionan las normas de exclusión.

La construcción de una identidad común, que supere las diferencias, no está exenta de que se la diferencie de otros grupos sociales, por lo que se genera un sistema de privilegios que gozarán aquellos que fueron incluidos en dicha comunidad políticamente construida. Wallerstein (1998) identifica en la ciudadanía un cambio que determina que un sistema de exclusión basado en una cláusula de barrera abierta de clase dé lugar a un sistema de inclusión/exclusión con una barrera de carácter nacional, que en su opción equivale a una barrera de clase oculta. Internamente, la nación, el racismo y el sexismo también funcionaron como formas que excluían a grupos raciales y a las mujeres de la condición de igualdad asegurada por la condición de ciudadano.

Aunque la condición de ciudadanía no haya sido universalmente distribuida en ninguna sociedad, su postulación tiene importantes consecuencias que se reflejan en las diversas dimensiones que componen la ciudadanía, al igual que en sus cuestionamientos actuales en relación con las dimensiones cívica, igualitaria, jurídica, institucional e histórica.

La dimensión cívica se relaciona con la condición de inclusión activa de los ciudadanos en la comunidad política, donde se comparte un sistema de creencias respecto de los poderes públicos, la sociedad y el conjunto de derechos y deberes que se atribuyen a la condición de ciudadano. Como dimensión pública de los individuos, la ciudadanía presupone un modelo de integración y de sociabilidad que trasciende los intereses egoístas del individuo en el mercado en favor de una actitud generosa y solidaria.

La transición de una comunidad de relaciones interpersonales primarias a una comunidad abstracta de ciudadanos se alcanzó a través de la participación, tanto racional como afectiva, en una comunidad política formalmente constituida como Estado-nación. En las sociedades complejas, la transmisión de los valores cívicos, como la responsabilidad y la tolerancia, y de la información necesaria para la inclusión activa es un requisito con el que deben cumplir todos los componentes involucrados en el proceso de socialización, especialmente, el sistema educativo, la familia y los medios de comunicación. Sin embargo, la existencia de incentivos para el comportamiento cívico y de sanciones para el comportamiento "cínico" (del *free-rider* al familismo amoral) parece ser decisiva para que predomine una u otra actitud en cada sociedad.

La tradición basada en Rousseau pretende que la participación democrática sea el mejor camino para enseñar la responsabilidad y la tolerancia; recientemente, los estudios sobre capital social volvieron a tratar el tema de la predis-

posición a la cooperación basada en las relaciones de confianza que se establecen en las redes horizontales de participación cívica (Putnam, 1996).

No obstante, el actual predominio de valores individuales y de consumo revierte el ideal republicano que valora naturalmente la participación política, entendiéndola como un costo necesario para preservar la vida privada (Kimlicka y Norman, 1997). En cambio, la distribución altamente diferenciada de información, recursos políticos y riqueza, y la existencia de sistemas donde predominan valores “cínicos”, especialmente entre las élites políticas (Reis y Castro, 2001), apuntan a reducir progresivamente el componente cívico de la ciudadanía, base para la construcción de una comunidad cohesionada e integrada.

Paradójicamente, al desarrollo del estado de bienestar social se lo identifica como una de las causas de la reducción del civismo, en la medida en que:

- Contribuyó a erosionar los valores solidarios al alterar la estructura de clases, ya que le otorgó un peso cada vez mayor a las capas medias profesionales que se incorporaban como prestadores de servicios, en detrimento de la presencia de trabajadores organizados colectivamente que reivindicaban mayor justicia social;
- Redujo la perspectiva emancipadora de la ciudadanía a una consigna de consumo, transformando al ciudadano activo en un consumidor pasivo.

Ambos factores fueron, juntamente con otros, responsables de las transformaciones de sociabilidad que desembocaron en el actual individualismo consumista, expresión de la erosión de las identidades colectivas.

En el debate de la teoría sobre la ciudadanía existe la tendencia a la oposición entre aquellos que valorizan la ciudadanía activa, entendida como la participación de los sujetos en una comunidad “dialógica”, en contraste con una ciudadanía pasiva, comprendida como portadora de una titularidad de bienes y servicios garantizados por derechos (Crouch, 1999; Kymlicka y Norman, 1997).

Esta oposición entre la dimensión cívica y la dimensión jurídica es, en mi opinión, incorrecta y arbitraria, en la medida en que la ciudadanía, entendida como dimensión pública de los individuos, rescata la mediación entre el Estado y la sociedad, y se materializa en un conjunto de derechos y deberes que, por consiguiente, restituye y revitaliza la comunidad política.

En primer lugar, más que una lista de derechos y beneficios, la dimensión jurídica entraña la noción más abstracta del “derecho a tener derechos”, una condición que se confunde con la propia inclusión en la comunidad política y, asimismo, potencia la conciencia de la ciudadanía como resultado del descubrimiento y de la lucha por la conquista de derechos. En segundo lugar, la inclu-

sión de los derechos sociales en la condición de ciudadanía transformó y diversificó la esfera pública al instalar en ella los intereses de sectores dominados. La ciudadanía en tanto proceso de inclusión en la comunidad política es la expresión del proceso de expansión de la hegemonía, mediante el cual el Estado restringido se transforma en Estado ampliado.

La esfera pública liberal incluía derechos basados en un supuesto estado natural de los hombres, en función del cual la libertad precedería a la sociabilidad. Al contrario, como señala Bobbio (1993), los derechos sociales no se limitan a las libertades genéricas de los individuos porque también son ejercidos por los sujetos concretos, por los grupos singulares en la sociedad; en consecuencia, se trata de exigencias que se expresan a través de la demanda de una intervención pública.

El desarrollo de los sistemas de bienestar social transformó profundamente la democracia contemporánea, pues privó a los criterios de mercado de su condición monopólica de reguladores de la solidaridad social. Ello trajo aparejado que se modificara la naturaleza del Estado y de las relaciones de éste con la economía (Procacci, 1999; Esping-Andersen, 1990).

El surgimiento de los derechos de cuarta generación o derechos difusos rompe definitivamente con el encapsulamiento individual de la ciudadanía, y permite su desplazamiento como referente nacional, lo que involucra al Estado, la población y el territorio. Estos cambios redimensionan la esfera pública y la sitúan a escala global. Para Castells (1998), la revolución de las tecnologías de la información permitió globalizar las actividades estratégicas, que pasaron a operar al unísono en tiempo real. La internacionalización de los mercados financieros, las transformaciones de las relaciones laborales, el lugar de privilegio ocupado por los mercados y el debilitamiento de las capacidades de los Gobiernos son consecuencia de este proceso, que tendría como resultado la creación de la sociedad red, caracterizada por mayor exclusión y desprotección de los ciudadanos.

Para Vargas (2001), empero, los efectos ambivalentes de la globalización, que excluye e integra al mismo tiempo, modifican, potencian y renuevan las dinámicas de exclusión/inclusión. La construcción de una sociedad civil global con su correspondiente ciudadanía global superaría la exclusión inherente a la identificación de la condición ciudadana con la nacionalidad e implicaría la diversidad. Los movimientos sociales contendrían el germen de la formación de esta sociedad civil global.

La pérdida del referente nacional en una sociedad cada vez más diferenciada y policéntrica también se identifica como una cuestión crucial para la cohesión social. Si, por un lado, la pérdida del monopolio del poder por parte del Estado se ve como un proceso que genera fragmentaciones y amenaza la cohesión, por otro lado, algunos autores identifican las estrategias de descentralización, subsidiariedad y delegación como la única posibilidad de reconciliar a la ciuda-

danía con la comunidad, rescatando a la ciudadanía activa como núcleo central de este concepto. Para Crouch (1999), mientras que la elite puede organizarse y participar a nivel nacional, las masas populares sólo pueden hacerlo a nivel local, lo que introduce una desigualdad y un obstáculo para que se concrete la ciudadanía.

A la par de los intentos de los movimientos sociales por encontrar formas de articulación para demandar cada vez con mayor frecuencia la construcción de una esfera pública global democrática —el mejor ejemplo es el Foro Social Mundial—, lo que se observa es la coexistencia de este movimiento, cuyo objetivo es una ciudadanía global, junto a una ciudadanía política nacional cada vez más restringida por la existencia de instituciones supranacionales que determinan el ejercicio del poder político, y subordinan el Estado nacional a sus dictámenes.

La tensión entre lo local, lo nacional y lo global define una nueva territorialidad para la ciudadanía, cuyo desarrollo en todos estos niveles no es óbice para que los diferentes derechos puedan ser reivindicados en distintas instancias (los derechos humanos y ambientales a escala global, los derechos políticos y sociales a escala nacional y los derechos de deliberación, o de quinta generación, a escala local). Si esta tesis fuera correcta, el fenómeno incluso podría generar una disociación y hasta cierta oposición entre los componentes de la ciudadanía, a semejanza de lo ocurrido en otras circunstancias, como lo señaló Marshall (1965) con relación a la oposición que tuvo lugar en Inglaterra en el siglo XVIII entre derechos civiles y derechos sociales. La fragmentación que se percibe con la simultaneidad de espacios políticos en una realidad policéntrica se agrega a las cuestiones relacionadas con la aceptación de la diversidad, dentro de una noción igualitaria como la de ciudadanía.

La igualación jurídica y política de la condición de ciudadanía abrió un campo de lucha sobre la noción de igualdad, entendida por los liberales como natural y de oportunidades (Friedman y Friedman, 1980), o también de resultados, desde una perspectiva socialdemócrata. La permanente tensión entre libertad e igualdad, fundamentos de la ciudadanía a los que se asocia la solidaridad, da lugar a diferentes concepciones de democracia, que ponen el énfasis en las libertades inherentes al individualismo posesivo, la igualdad de resultados sustantivos o la autonomía del sujeto.

El predominio del principio de libertad permite concebir una democracia que enfatiza el establecimiento de un conjunto de reglas para ejercer el poder político, hace hincapié en que no se discrimine la preferencia de los ciudadanos como se define en la poliarquía de Dahl (1971) y destaca la precedencia del estado de derecho con relación a los demás derechos ciudadanos, tal como lo postula O'Donnell.

La concepción de la democracia que privilegia la igualdad trata de garantizarle a la ciudadanía resultados sustantivos, aunque esto implique una mayor intervención estatal y un tratamiento homogéneo por parte de la burocracia.

Sen (1995) considera que tanto la subordinación de la igualdad a la libertad que hacen los libertarios como la subordinación de la libertad a la igualdad hecha por los igualitarios serían, en ambos casos, errores categóricos, ya que “la libertad se encuentra entre los posibles *campos de aplicación* de la igualdad y la igualdad se halla entre los posibles *esquemas distributivos* de la libertad”, contradicción esta que desaparece al introducir la noción de capacidad. Sin embargo, al quedar ausente la condición de sujeto, la capacidad deja de referirse a la dinámica política e institucional para convertirse en un argumento ético.

La recuperación de la noción de ciudadanía en tanto emancipación de los sujetos socialmente construidos identifica a la ciudadanía como estado de plena autonomía, que no configura un estado general y universal, sino un camino que se dirige hacia la aceptación de la alteridad, cuyo goce está mediado por la institucionalidad permanentemente reconstruida. Esta reconstrucción activa y permanente de la institucionalidad y de la misma esfera pública requiere que se acepten las singularidades y las diferencias, así como que se tornen públicos los espacios que anteriormente eran considerados privados. En este sentido, la ciudadanía no puede dejar de ser comprendida en toda su complejidad contradictoria: entre lo individual y lo colectivo; entre lo público y lo privado; entre la homogeneidad y la singularidad.

La propuesta de una democracia radical de Chantall Mouffe (1996) desarrolla una teoría sobre el sujeto descentrado, constituido en la intersección de una multiplicidad de posiciones subjetivas, y a su vez exige el reconocimiento de la diferencia, de la articularización de lo universal. Según esta propuesta, la ciudadanía deja de ser considerada sólo una condición legal y pasa a ser comprendida como “la identidad política común de personas que pueden estar empeñadas en muchos emprendimientos con finalidades diversas y con diferentes concepciones del bien, pero que, en la búsqueda de su satisfacción y en la ejecución de sus acciones, aceptan someterse a las reglas que prescribe la república” (Mouffe, 1996).

La comprensión de la ciudadanía como una identidad compartida también supone la igualdad e inclusión de los individuos en la comunidad política. Si bien la persistencia sistemática de cierto nivel de desigualdad fue el motor del desarrollo y de la complejización de la propia noción de ciudadanía, la denuncia de la existencia de grupos y poblaciones excluidos de la comunidad común de los ciudadanos —mujeres, afrodescendientes, homosexuales, minorías étnicas y religiosas— introduce en el debate sobre la ciudadanía la necesidad de considerar las diferencias.

Aun cuando el concepto igualitario de ciudadanía sirvió para encubrir la exclusión, la homogeneidad de tratamiento a través de la administración impersonal y burocrática de los servicios del estado de bienestar social normalizó la sociedad, negando las diferencias en las demandas y las singularidades de los sujetos. De este modo, la ciudadanía universalista es denunciada como un impedimento para la expansión de la democracia en la actualidad (Mouffe, 1996),

porque es incapaz de incorporar las actuales reivindicaciones, como la de igualdad compleja, propuesta por Walzer (1993), o la de ciudadanía diferenciada, propuesta por Young (1989). Este último, considera que la verdadera igualdad requiere la afirmación de las diferencias grupales, por lo que propone, en función de un formato de ciudadanía diferenciada, la creación de fondos públicos para ofrecer formas de defensa, la garantía de representación de los grupos oprimidos, así como la instrumentación de políticas diferenciadas para atender las demandas singulares de estos grupos.

La propuesta de ciudadanía diferenciada, como forma de atender las necesidades de los grupos excluidos, planteó serias preocupaciones relacionadas con la capacidad de cohesión social y construcción de una comunidad política y de sentidos, a partir de reivindicaciones particulares. Del mismo modo, las políticas dirigidas a combatir la exclusión se divulgaron como opuestas a las políticas universalistas, lo que generó un falso antagonismo que sólo recientemente comienza a disolverse, cuando se conciben políticas selectivas que favorecen y permiten la inclusión de los grupos excluidos en sistemas universalizados de protección social.

Para Kimilicka y Norman (1997), los derechos especiales de representación y los derechos multiculturales no amenazarían la cohesión social porque son reivindicaciones de inclusión, mientras que los derechos de autogobierno podrían corroer la función integradora de la ciudadanía.

El debate sobre la identificación de los atributos de la ciudadanía con criterios pertinentes al universo masculino generó la noción de ciudadanía diferenciada, que canaliza propuestas de representación grupal de los grupos oprimidos (Young, 1990). La negación de la ciudadanía a grupos de la población implica incluso “ausencia de espacios de reconocimiento y de vínculos propiamente civiles (lo que) se traduce en la dificultad para formular los dramas cotidianos (individuales y colectivos) en el lenguaje público de los derechos y, por eso mismo, con tendencia a que se los coloque en un pie de igualdad con los códigos morales de la vida privada” (Telles, 1994).

La identificación del ciudadano con el hombre trabajador y proveedor tiene como consecuencia la construcción de una esfera pública externa al ambiente familiar del trabajo femenino y de la vida familiar, que aún se considera parte de la esfera privada, donde la regulación estatal y los derechos de la ciudadanía se encuentran ausentes.

Esta identificación de la ciudadanía con el hombre blanco, productor y proveedor se basa en la noción liberal de autonomía del ciudadano, considerada atributo individual del trabajador productivo, de la que quedan excluidos los que son considerados económica y/o socialmente dependientes. Las críticas a un principio de autonomía que no considera que la dependencia social sea una condición intrínseca de la supervivencia en sociedad han sido expresadas tanto por el movimiento feminista como por los que defienden la ampliación de la

ciudadanía a las personas con discapacidades físicas. Ambos grupos reivindican su inclusión como ciudadanos, y han construido una serie de reivindicaciones que comportan derechos y beneficios que aún hoy no están garantizados para quienes poseen alguna deficiencia física, o que desarrollan su trabajo en la esfera doméstica.

La pérdida de la centralidad del trabajo como categoría organizadora de la sociabilidad y la reestructuración de las relaciones productivas, con sus implicancias sobre la flexibilización de las relaciones laborales, contribuyen a romper los límites estrechos que configuraron el espacio de la ciudadanía, lo que puede derivar en su desvinculación de la condición de trabajo, y permitir que se incluyan otras demandas y otros grupos sociales.

La sociedad civil se revigora en la medida en que se garantizan la diversidad, la pluralidad y la autonomía de sujetos organizados que se encuentran e interactúan buscando instalar sus intereses en la esfera pública. En este sentido, la esfera pública no puede identificarse meramente con la sociedad civil, vista como instituciones autónomas mediadoras de la relación entre el individuo y el Estado que, además, juzgan la acción estatal de una manera racional y moral, y se configuran como un nivel meso institucional a la manera de las asociaciones políticas de Tocqueville. Existe actualmente una fuerte tendencia a buscar en las organizaciones autónomas de la sociedad civil la esencia de la esfera pública en oposición a la heteronomía de la ciudadanía, que es definida por el Estado.

En la esfera pública democrática es donde deben encontrarse la interacción entre la sociedad civil fortalecida y los mecanismos político-institucionales permeables a estas demandas que, a su vez, inducen políticas públicas que transforman las relaciones de poder y las prácticas administrativas correspondientes.

Al estudiar los nuevos movimientos sociales, Foweraker y Landman (1977) confirman el papel central de la noción de derechos cuando se trata de modelar nuevas formas sociales de pensamiento y de acción de las organizaciones sociales, que universalizan demandas particulares y diseminan la percepción de los derechos a través de la acción colectiva. Por tanto, si la democracia no puede prescindir de la dimensión liberal representada por la defensa de las libertades individuales básicas, la judicialización de las relaciones políticas es entonces una consecuencia inevitable, ya que las libertades se objetivan en un cuerpo de derechos positivos e instituciones estatales.

La lucha por la inclusión en la condición de ciudadanía, iniciada por los movimientos y organizaciones sociales a partir de la identificación de sus carencias y de la incapacidad del Estado para atenderlas, ha sido el principal factor de dinamización y transformación en América Latina, tanto de la sociedad como del Estado. Este razonamiento nos lleva a su vez a reflexionar sobre la dimensión institucional de la ciudadanía, expuesta en forma sumamente interesante por Marshall y con frecuencia olvidada por sus críticos, que únicamente lo identifican como portavoz de la ciudadanía jurídica.

Es imposible ignorar que la burocracia estatal es necesaria como fundamento y soporte material de la igualdad política de los ciudadanos. Sin embargo, la ciudadanía no puede dejar de ser reducida a la normatividad estatal, aunque pierda en esta forma su dimensión subjetiva y emancipadora. Mientras que la administración patrimonial se caracteriza por la utilización privada de los recursos públicos y el uso de criterios personales y particularistas para asignar esos mismos recursos, la ciudadanía presupone la diferenciación entre el interés público y el privado y/o personal, mediante la adopción de criterios objetivos y universales para la distribución de los recursos públicos, sobre la base de las relaciones contractuales y el acceso universalizado a las decisiones (Fedozzi, 1997).

Sin embargo, la construcción de una esfera pública revigorizada necesita superar la exclusividad de los mecanismos de representación territorial y la existencia de una burocracia weberiana, que fueron los soportes materiales de la ciudadanía universal, pero que no fueron capaces de incluir en la esfera pública a múltiples grupos excluidos. La inclusión activa en una esfera pública plural y diversificada exige una nueva institucionalidad que posibilite transformar la igualdad simple en compleja, la universalidad en diversidad, y la democracia tradicional en formas innovadoras de participación y cogestión que se han de aplicar en estructuras gubernamentales descentralizadas.

El sistema de representación de base territorial y la competencia electoral son imprescindibles para garantizar la pluralidad y la representación democrática, pero resultan insuficientes en función de la desigual distribución de recursos y los mecanismos de exclusión social. Por tanto, la combinación del sistema de representación territorial con mecanismos de representación corporativa o grupal puede reducir las disfuncionalidades del sistema representativo. No obstante, se impone la aparición de nuevas formas y arreglos institucionales que combinen el sistema representativo con la participación directa de las organizaciones públicas autogestionadas si se ha de transformar a las sociedades donde la estructura de poder se caracteriza por la centralidad, la inequidad y la exclusión.

En este sentido, la democratización de la esfera pública debe tener en cuenta ciertos aspectos cruciales, por ejemplo, la participación ciudadana en las decisiones colectivas que afectan a la comunidad política, resguardada por un cuerpo de reglas reconocidas que, más que aceptadas, son colectivamente construidas para resolver la representación de intereses y la negociación de los conflictos.

Las estrategias propuestas, que involucran la descentralización, la municipalización y la participación, pueden caer en un vacío tecnocrático o voluntarista, si no se someten a un examen que califique su orientación política y su capacidad para generar una nueva base técnica, capaz de movilizar y accionar el potencial organizativo de la sociedad.

En otras palabras, la participación ciudadana, si no altera la distribución del poder y de la riqueza social, al mismo tiempo que transforma las estructuras estatales y societarias, traduciendo institucionalmente la inclusión de los nuevos sujetos en constitución, sólo será movilización y construcción de la identidad social. En este caso, la falta de correspondencia entre la movilización de la comunidad y la transformación de la esfera pública con la inclusión de nuevos sujetos tiende a profundizar la crisis de legitimidad de las instituciones públicas y a generar crisis persistentes de ingobernabilidad.

Se puede afirmar que existe actualmente una reivindicación de la participación directa de las poblaciones excluidas, lo que constituye un derecho de quinta generación y requiere una nueva institucionalidad democrática deliberativa para la gestión pública compartida. Se parte de la afirmación de un criterio normativo de evaluación que se funda en la capacidad de respuesta a los problemas que aparecen en la construcción de la esfera pública democrática y se relacionan con la ampliación de la ciudadanía mediante la resolución de cuestiones relativas a la integración, la participación y la distribución.

En este sentido, resulta imposible dejar fuera del campo político de la ciudadanía la esfera de la producción, ya que es ahí donde se definen las relaciones económicas y de poder. Así, el criterio para evaluar las políticas públicas se basará en su capacidad de alterar las relaciones de poder existentes, de modo que permitan transformar las estructuras burocráticas del Estado y de las organizaciones de la sociedad a fin de construir una esfera pública democrática.

Analizadas las tensiones que se presentan actualmente para responder a los desafíos impuestos por las luchas sociales y por las profundas transformaciones en el marco institucional de las relaciones políticas y de poder, cabe reafirmar que la ciudadanía constituye el marco analítico para la integración en una esfera pública democrática, plural y diversificada sobre la base de su reconfiguración y de la incorporación de las demandas que históricamente se plantean en cada una de las dimensiones que componen esta noción.

2.2. Modelos de democracia: representativa y deliberativa

La gobernabilidad se alcanzó en los países industrializados centrales a partir del desarrollo de un conjunto de instituciones que permitieron conciliar el conflicto inherente a una sociedad de clases con una estructura jurídico-política fundada en el principio de la igualdad de la ciudadanía. Según Przeworski (1989), “la democracia capitalista simultáneamente estructura las actividades políticas bajo la forma de participación política y reduce los conflictos políticos a cuestiones materiales de corto plazo. Genera conflictos sobre cuestiones materiales, al tiempo que reduce los conflictos a esas mismas cuestiones”.

La estructuración de las actividades políticas que permitió compatibilizar la democracia de masas con el capitalismo es identificada por Offe (1984) como una derivación de dos acuerdos institucionales que permitieron la mercantilización de la política y la politización de la economía privada, o sea, la democracia partidaria competitiva y el *welfare state* (estado de bienestar) keynesiano.

La traducción liberal de la democracia, modelo hegemónico en el siglo XX, se aleja de los orígenes clásicos del concepto, visto como el gobierno de los ciudadanos y que tiene como base una crítica al despotismo. En la tradición clásica, el fundamento del poder político es la noción de soberanía popular, que se expresa en Rousseau como la voluntad general inalienable e indivisible (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995). La participación es considerada una de las libertades individuales del ciudadano, que además del derecho de expresar su propia opinión, reunirse o asociarse para influir en la política del país, comprende el derecho de elegir representantes parlamentarios y de ser electo.

Schumpeter (1984) critica el concepto clásico de democracia fundado en la realización del bien común, para definirla en términos procedimentales como un método, a saber: “un método democrático es el acuerdo institucional para llegar a decisiones políticas mediante el cual los individuos adquieren poder de decisión a través de una lucha competitiva por los votos de la población”. En la misma línea, Bobbio (1986) expresa que la democracia se halla “caracterizada por un conjunto de reglas –primarias o fundamentales– que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con qué procedimientos (...) siendo la regla fundamental de la democracia la regla de la mayoría”.

El vaciamiento de contenido moral sufrido por la democracia absolutiza los aspectos formales y procedimentales en detrimento de los valores relacionados con el bien común, la igualdad y la participación activa de los ciudadanos. Las reglas de la democracia indican cómo llegar a las decisiones, pero no al contenido de estas decisiones. El modelo institucional que concreta este concepto de democracia es el de la representación, mediante el cual las voluntades individuales, expresadas a través del voto a alternativas ofrecidas por los partidos políticos, se agregan y autorizan a ejercer el poder en forma legítima.

Actualmente, aumenta el descrédito de la idea de democracia representativa como mecanismo eficaz de agregación de intereses y resolución de conflictos, a lo que debe sumarse la incapacidad de dar sostenibilidad a los Gobiernos a partir de la agregación de votos para componer las mayorías, teniendo en cuenta los problemas de gobernabilidad como consecuencia de la desconfianza en las autoridades gubernamentales y en los procesos decisorios de políticas públicas. Ciertos factores, como el creciente poder de veto del capital, la complejización, la burocratización y la tecnificación del proceso de planeamiento gubernamental, las negociaciones informales entre grupos de interés y burócratas, se indican como responsables del bajo potencial de creación de unidad política a través de la democracia representativa (Offe, 1990).

Entre los muchos críticos de la democracia representativa se encuentra Hirst (1992), quien señala que sus límites son la ausencia de mecanismos que aseguren la rendición de cuentas, la influencia y la posibilidad de participación de la población. Defiende el corporativismo como forma de representación funcional de los intereses, que tiene como ventajas el ingreso en la clase política de personas que no son puramente políticos profesionales y la democratización de la influencia informal, que actualmente sólo existiría para los grupos más poderosos. Su propuesta es una combinación virtuosa que se basa en la diferenciación funcional entre la democracia representativa y los mecanismos corporativos de representación de intereses:

“Así, no precisamos de dispositivos sociales fijos para tener una representación corporativa efectiva. Esto sólo ocurriría si le atribuyéramos al corporativismo las mismas tareas de la democracia representativa y, por lo tanto, procurásemos crear una cámara o asamblea corporativa formal, dotada de verdadera ‘representatividad’ social. El corporativismo debería complementar la democracia representativa, no suplantarla. Sus funciones son muy diferentes: los foros corporativos sirven para facilitar la consulta –y con esto la comunicación– y la coordinación –y con esto la negociación– entre intereses sociales y órganos públicos. Sirven como canales para la influencia recíproca entre organismos gobernantes y gobernados. Esto les propiciaría a la influencia gobernada y a los gobernantes los medios para orquestar efectivamente la política, minimizando al mismo tiempo la coerción” (Hirst, 1992).

En su visión, los foros corporativos no tienen el propósito de legislar o supervisar al Gobierno, sino que su objetivo es la consulta, la coordinación de la actividad económica y la negociación de ganancias y sacrificios.

Recientemente, ciertos fenómenos universales, por ejemplo, la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas como los partidos y el Parlamento, la fragmentación, la complejización y autoorganización de la sociedad civil y la reducción del poder de los Estados nacionales han dado origen a una demanda creciente de una forma de institucionalidad democrática nueva y radical capaz de introducir el derecho a la participación como parte de la condición de ciudadanía.

Además de la falta de condiciones materiales que aseguren el consenso, si se considera la actual relación entre Estado y sociedad, el contexto de hoy difiere profundamente de la etapa de la socialdemocracia keynesiana, ya que la política fue descentrada, y se trasladó el énfasis dado al proceso decisorio estatal a la práctica de lo cotidiano. Varios autores llaman la atención sobre la profunda transformación cultural representada por el papel activo de los movimientos sociales en la ampliación de lo político, en el reconocimiento desigual de la diversidad cultural, en el cuestionamiento de la capacidad de la democracia representativa para representar agendas e identidades específicas, en suma, para representar la diferencia (Santos y Avritzer, 2002).

Fraser (2001) identifica en la decadencia de una cierta gramática de la política correspondiente a la política de clase cómo se desplazó el eje del reclamo, partiendo de la redistribución hasta llegar al reconocimiento de las identidades y diferencias, incluidas las cuestiones de género, raza, etnia, sexualidad, etcétera. El momento actual se caracteriza por la búsqueda de una nueva institucionalidad para la democracia que sea capaz de atender simultáneamente los principios de reconocimiento, participación y redistribución. Se trata de una articulación entre la innovación social y la innovación institucional que permitiría proporcionar una nueva institucionalidad a la democracia.

La democracia pasa a ser vista ya no como un procedimiento, sino como una práctica social mediante la cual se construyen las identidades colectivas, una nueva gramática de organización de la sociedad que permite redefinir los vínculos sociales, incluir nuevos temas y actores, ampliar el terreno político.

Más que un conjunto de reglas, la democracia implica el reconocimiento del otro, la inclusión de todos los ciudadanos en una comunidad política, la promoción de la participación activa y el combate a toda forma de exclusión. En última instancia, la democracia requiere que prime un principio de justicia social, independientemente de los sujetos políticos e instituciones. En situaciones de alta complejidad, resulta recomendable optar por una democracia concertada en torno a consensos estratégicos, donde las políticas se negocien con los diferentes actores sociales involucrados en el proceso y cuyos intereses estén en juego; esto implica que saldrán a escena fuertes expectativas e intereses altamente contradictorios, en especial en sociedades con un elevado grado de fragmentación social y económica. Las inequidades socioeconómicas son el resultado de una larga tradición de cultura política autoritaria y excluyente. En estos casos, sólo una radicalización de la democracia que incluya a aquellos que fueron apartados del poder, merced a un juego abierto e institucionalizado de negociación y/o deliberación, es lo que puede romper el círculo vicioso de la política, caracterizado por la enajenación de la ciudadanía, la ausencia de responsabilidad de los representantes y el autoritarismo de la burocracia.

Este patrón de funcionamiento satisface los requisitos del modelo que la teoría democrática contemporánea identifica como democracia deliberativa. Según Elster (1998), el resurgimiento de la idea de democracia deliberativa, después de tantos años de hegemonía del modelo de democracia representativa, está influido por la producción teórica de Habermas, quien descubre en el debate entre los ciudadanos libres e iguales la posibilidad de transformación en vez de la simple sumatoria de preferencias. Habermas (1996) cree que el procedimiento democrático no se basa en derechos universales o en una sustancia ética, sino en las reglas del discurso y las formas de argumentación, cuya normatividad proviene de la acción que se orienta hacia la búsqueda del entendimiento. En este sentido, además de la sumatoria de intereses, el procedimiento democrático posibilitaría transformar los intereses mediante el intercambio de información y de argumentaciones.

A diferencia del modelo de la democracia representativa, en el que los participantes se someten a normas previamente aceptadas para elegir entre alternativas, en la democracia deliberativa, las propias normas son objeto de deliberación. La única norma previamente aceptada es la que establece que el proceso decisorio colectivo debe contar con la participación de todos los que se verán afectados por la decisión o por sus representantes. Éste sería el componente democrático. Por su parte, el componente deliberativo se funda en que el proceso decisorio se desarrolle mediante argumentos ofrecidos por los participantes comprometidos con los valores de la racionalidad y la imparcialidad (Elster, 1998).

La democracia deliberativa es definida por Cohen (1998) como la decisión colectiva que emerge de acuerdos que suman opciones colectivas establecidas en condiciones de libre y pública argumentación entre iguales, que son gobernados por dichas decisiones. El modelo deliberativo es una concepción sustantiva y no meramente procedimental de la democracia e incluye valores como el igualitarismo y la justicia social. “Los participantes son sustancialmente iguales en el sentido de que la distribución de poder y recursos no altera sus posibilidades de contribuir a la deliberación, ni dicha distribución juega un papel autoritativo en su deliberación” (Cohen, 1998).

Se pone gran énfasis en el intercambio de información entre los participantes, lo que permitiría que se transformaran los puntos de vista y se exigieran argumentos para defender las posiciones, y esto favorecería el entendimiento y la generación de consensos más amplios. El proceso decisorio no existe para elegir entre alternativas, sino para generar nuevas alternativas, hecho que posibilitaría una mayor innovación social. Finalmente, se espera que las decisiones así tomadas propicien una mayor justicia redistributiva y sean más sostenibles.

Para viabilizar el proceso de concertación es preciso que los participantes adhieran tanto a los valores de la democracia deliberativa, o sea, el reconocimiento del otro, la participación y la redistribución, como a los valores de la construcción de una metodología que asegure la materialización de éstos en prácticas discursivas y de intercambio entre los participantes, pertenezcan ellos al Gobierno o a la sociedad.

Calderón (1995b) establece los procedimientos en lo que él denominó “gramática de los conflictos”, que incluye los medios adecuados para explicar los conflictos e informar sobre los mismos al conjunto de la sociedad; los canales de participación representativa para que se contemplen todos los intereses, actores y argumentos; la conciencia de las partes de que toda negociación presupone respetar el acuerdo, lo que implica concesiones mutuas; la elaboración de los conflictos con un consenso previo sobre ciertos metavalores que permitan un lenguaje común; la existencia de un sistema claro y eficiente de sanciones para quienes no respeten los términos acordados; la definición adecuada de los conflictos cuya resolución exige determinada competencia técnica para deliberar.

Las ventajas de la deliberación se expresan como el intercambio de información entre los participantes, la inducción a la justificación racional de las demandas, el aumento de las cualidades morales e intelectuales de los participantes; del mismo modo, la deliberación favorece los consensos que incluyen intereses más amplios y, por tanto, tiende a promover la justicia redistributiva. Las limitaciones de la deliberación derivarían de su posible ineficacia, el refuerzo de posiciones corporativas y la dificultad para llegar a consensos. Pero también, al presuponer la igualdad entre los participantes, la propia desigualdad deja de ser discutida.

3. Propuestas para el debate sobre gobernabilidad democrática

3.1. Gobernabilidad, democracia y Estado

El debate sobre la gobernabilidad democrática ha tratado la cuestión del Estado como uno de sus aspectos centrales, ya sea en su dimensión legal, como el garante de los derechos y deberes de la ciudadanía que asegura que se aplique la ley en forma universal, o bien como autoridad constituida e integrada por una red de instituciones políticas capaces de procesar y aplicar institucionalmente las decisiones políticas, dentro de un contexto de legitimidad democrática.

En el primer caso, el énfasis está colocado en el sistema legal, que asegura que todas las preferencias tengan el mismo peso y sean consideradas cuando se eligen alternativas políticas, y que además garantiza que ningún individuo, ni siquiera una autoridad política, esté por encima o más allá de las reglas legales. En este caso, la gobernabilidad puede medirse por la extensión de la aplicación de las reglas a todos los individuos en todo el territorio, la existencia de elecciones libres donde los individuos puedan ejercer sus opciones, un sistema partidario competitivo que presente alternativas distintas, la libertad de información para formar opiniones y preferencias, la rendición de cuentas por parte de los gobernantes y la garantía efectiva de los derechos civiles y políticos para todos los ciudadanos.

En el segundo caso, la atención se concentra en las instituciones públicas, su formato y funcionamiento, de modo que se garanticen las condiciones efectivas de representación de los intereses y de formación de mayorías sólidas capaces de apoyar al Gobierno en la ejecución de políticas públicas eficientes en función del interés público.

Ambos abordajes adoptan una definición de Estado de origen weberiano, donde el monopolio del uso legítimo de la coerción se traduce en un poder político basado en la dominación racional-legal, que se ejerce en forma autónoma y soberana sobre un pueblo y un territorio, a través de un conjunto de instituciones, un cuerpo de funcionarios y procedimientos regulados.

En otras visiones, cuya tradición va de Marx a Gramsci, el Estado se concibe como un pacto de dominación o como un campo estratégico de luchas. En la definición de Poulantzas (1980), el Estado es la condensación material, siempre específica, de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase. Las políticas serían el resultado de las contradicciones de clase presentes en la estructura material del Estado, lo que permite su función de organización de los intereses de clase como dominantes.

En este caso, la gobernabilidad debe ser vista como parte de la construcción de un bloque en el poder hegemónico, capaz, por tanto, de asimilar los intereses sectoriales dominados mediante estructuras estatales de políticas públicas. Por otro lado, al entender el Estado como un campo estratégico de luchas, se puede identificar un papel activo tanto del Estado como de la sociedad que tenga como meta ampliar la esfera pública democrática, mediante la inclusión de los hasta entonces excluidos.

En este sentido, se debe acoger la tesis de Calderón (2002) para quien “el progreso democrático podría evaluarse por las capacidades de las sociedades para una mayor convergencia entre integración y participación política y por la capacidad deliberante que el pluralismo preexistente en las sociedades latinoamericanas pueda impulsar para convertirse en una fuerza cultural de la misma democracia”.

3.2. Gobernabilidad, inclusión y capital social

Reconocer que la democracia no puede ser reducida solamente a un régimen político parece que sea la indicación más importante cuando se constatan las dificultades actuales de coexistencia presentes en los regímenes democráticos en sociedades donde persisten culturas autoritarias, políticas excluyentes y Estados patrimoniales.

Sin embargo, al admitir que el punto central de la apuesta de la democracia radica en la capacidad de elección por parte de los individuos como agentes —dotados de la capacidad moral de elegir entre sus intereses y los de los demás—, no se presupone un papel diferente para el Estado, si se desea superar las barreras puestas a la democracia dentro de contextos de alta inequidad. La persistencia de una cultura política basada en la jerarquía social, el enfeudamiento de los organismos estatales, el uso privado de los bienes públicos, la incapacidad de las políticas y los organismos públicos para difundirse en forma equilibrada sobre el territorio nacional, constituyen obstáculos constatados por todos los estudiosos. No obstante, la indicación de que la lucha por la ampliación de los derechos civiles precedería a las conquistas de los demás derechos, por un lado, y, por el otro, el postulado de que la conquista de los derechos sociales antes que los derechos civiles genera democracias de baja intensidad —como

defiende O'Donnell para explicar la situación de América Latina— parece contradecir las evidencias históricas y reducir al Estado a un papel pasivo en el proceso de ampliación de la esfera pública.

La reconstrucción de la esfera pública a la que asistimos en América Latina es parte de los procesos de democratización, fortalecimiento del poder local, emergencia de nuevas demandas y nuevos sujetos sociales, rearticulación de la inserción económica regional en una economía globalizada e intensificación del uso de la tecnología informática en la mediación de las relaciones y procesos sociales. La construcción de la igualdad presupuesta en la esfera pública requiere que se introduzcan principios normativos relacionados con la inclusión, participación y redistribución. En sociedades donde la ciudadanía, en tanto dimensión igualitaria y cívica, no está generalizada y, por ende, se convive con altos niveles de exclusión y desigualdad, el papel del Estado es crucial para inducir procesos sociales que promuevan condiciones de innovación e inclusión. Sin embargo, la posibilidad de emancipación y diferenciación sólo puede garantizarse mediante la complejización del tejido social, en un movimiento doble de construcción de identidades y formas orgánicas autónomas y la inserción de sus intereses en el ámbito público. Este fenómeno comienza a estar presente en América Latina a partir de múltiples experiencias locales innovadoras, lo que indica la posibilidad de construir una comunidad de ciudadanos, a partir de una nueva articulación entre lo nacional y lo popular.

Por tanto, la esfera pública puede caracterizarse por su inclusividad, en términos de la multiplicidad de actores que pueden participar en los procesos de integración y ejercicio del poder, y por su efectividad, o sea, la capacidad de generalizar los intereses de los ciudadanos organizados, de manera que puedan influenciar y controlar el ejercicio y las estrategias de dispersión del poder político (Oxhorn, 1999).

A partir de las luchas sociales desencadenadas en las tres últimas décadas, se desarrolla una revolución cultural en la región, a través de la introducción de nuevas demandas y nuevas prácticas políticas, orientadas hacia la conquista efectiva de los derechos sociales negados en la práctica a una parte significativa de la población. La reivindicación ciudadana presente en todas las luchas sociales de la región introduce la noción de sujeto como portador de derechos, independientemente de que se comience por los derechos sociales o civiles. El derecho a tener derecho transforma la cultura del clientelismo en cultura de la ciudadanía, permitiendo colocar en la agenda pública la cuestión de la inclusión social.

Este proceso social, empero, no es ajeno al Estado debido a por lo menos tres razones. Primero, porque estas demandas ciudadanas tienen como objetivo alterar el proceso político de construcción de la agenda pública. En segundo lugar, porque el Estado, para los sectores más marginados, ejerce un papel crucial para movilizar los recursos necesarios para su organización. En tercer lugar, porque un Estado

capaz de absorber las demandas de inclusión social no será más el mismo, ya sea en términos del pacto de poder o bien en su institucionalidad, pues el Estado conocido participa activamente en el proceso de exclusión social.

El papel del Estado en el proceso de inclusión social es destacado por Reis (1993), al afirmar que el nivel de carencia en los sectores populares es tan agudo que el Estado termina por ser el agente productor de la propia capacidad de reivindicación popular en las sociedades latinoamericanas. Su propuesta es que la incorporación ciudadana sólo será posible en esas circunstancias, si el Estado consigue institucionalizar esta relación, transformando a los sectores marginados en sus clientes reales sin recurrir a mecanismos de manipulación política. Sin embargo, más que un conjunto de beneficios, el desafío de la ciudadanía es construir un sentido de pertenencia a una esfera pública.

Para que la sociedad civil se fortalezca sin ser capturada por procesos de cooptación por el aparato de Estado, es preciso que sea capaz de ser suficientemente autónoma para preservar sus identidades y, al mismo tiempo, lo bastante fuerte para que los diferentes actores logren la proyección política de sus intereses en la construcción negociada de sus conflictos, en la formación de la agenda pública (Oxhorn, 1999). La tensión entre la autonomía y la inserción de los intereses en una acción política es inherente y constitutiva de la sociedad civil. Sin duda, esta tensión también se plantea en la misma forma, en relación al Estado, cuya autonomía e inserción parece que sean condiciones imprescindibles para generar sinergia en sus relaciones con la sociedad civil (Evans, 1996).

Frente al abordaje culturalista de Putman, que evalúa el desempeño institucional a partir de sus relaciones con el contexto sociocultural, generador de reservas de capital social, surgió la reacción neoinstitucionalista en el trabajo de Evans (1986), que demuestra que el Estado tiene un papel crucial para movilizar el capital social. Para él, las instituciones públicas tienen, además del monopolio de la coerción, la exclusividad de la movilización de los recursos sociales. Dado que el Estado es la principal área de convergencia de las demandas sociales, es éste el que en última instancia determina el éxito de las iniciativas voluntarias (Abu-El-Haj, 1999).

Evans rescata como factores que garantizan la calidad de las instituciones públicas el *esprit de corps* (espíritu de cuerpo) de la burocracia meritocrática, que le garantiza la autonomía con relación a las presiones clientelares y, paradójicamente, la inserción de esta burocracia (*embeddedness*) en un proyecto de desarrollo, cruzando así la línea divisoria entre lo público y privado. La reconstrucción de la esfera pública debe identificarse claramente como parte de la lucha por la hegemonía y la constitución de un nuevo bloque en el poder, que atraviesa al Estado y requiere nuevos aparatos, tecnologías y procesos para ejercer el poder, que inscriban las nuevas relaciones de poder en la estructura organizativa del Estado.

A esas dos dimensiones de la esfera pública democrática habría que agregar la innovación social, entendida como la capacidad de transformación de una sociedad, a partir de reconocer sus propias necesidades y de modificar sus estructuras para incorporar nuevas soluciones tecnológicas (Tobar, 2000). En el contexto de construcción de una sociedad democrática, la dimensión de la innovación social se relaciona con la transformación de las estructuras de gestión pública, en el sentido de que abre el Estado a procesos de cogestión pública, estatal y no estatal, como forma de incluir en la esfera pública los intereses de los dominados, más allá de la forma tradicional de representación (Genro, 1997). La generación de redes asociativas como formato predominante en la estructuración de la esfera pública democratizada requiere una nueva tecnología gerencial capaz de engendrar procesos sinérgicos entre las instituciones estatales democratizadas y las organizaciones de la sociedad que generan mayor capital social, debido a que acceden a bienes públicos por medio de relaciones voluntarias de cooperación (Fleury, 2002b).

3.2. Gobernabilidad y democracia deliberativa

El debate sobre la gobernabilidad democrática no pudo trascender los límites del modelo de democracia representativa, a pesar de su demostrada incapacidad de producir condiciones a favor de la inclusión social, en entornos de alta inequidad. En todas las democracias siempre ha habido zonas donde la legalidad democrática no existe y que, por tanto, son inmunes al Estado. La persistencia secular del ámbito de la empresa y de la familia como dominios privados, donde la autoridad estatal estaba ausente, formó parte de la construcción de las democracias consolidadas, mas estos espacios han experimentado recientemente procesos de divulgación pública.

Sin embargo, la ausencia de autoridad pública alcanza dimensiones crónicas en América Latina, ya sea como parte de los mecanismos de exclusión social, o bien como consecuencia del aumento de la violencia urbana en regiones y poblaciones desheredadas por la política pública. Recientemente, la mayor presencia de organismos financieros internacionales y su lógica de desarrollo de proyectos en reemplazo de las políticas públicas ha acentuado el crecimiento de una institucionalidad y una burocracia paralelas a los órganos estatales, lo que reduce la capacidad de articulación e implementación de una lógica común y sabotea la capacidad de institucionalizar la autoridad pública, especialmente en países con déficit agudo de estatalidad.

Cabe señalar que el intento de introducir procedimientos deliberativos puede atenuar la enorme disparidad regional en materia de distribución de recursos, la que terminaría siendo cosificada mediante la democracia representativa, y generaría, pues, espacios públicos donde el poder político es ejercido en forma colectiva por personas consideradas iguales. Se considera que la democracia representativa es una facilitadora del ejercicio democrático a escala ampliada

como también de la reducción de desigualdades entre los participantes de la esfera pública, pero se cree que no supera la iniquidad y la exclusión social, además de adolecer de marcadas limitaciones para representar la diversidad y la multiplicidad de identidades.

Ahora bien, se estima que la propuesta de introducir mecanismos de participación en un espacio deliberativo favorecerá la democracia representativa, ya que esta última es considerada imprescindible para mantener la competencia y el pluralismo que necesita un sistema político democrático. La introducción de otra gramática social y cultural de organización de la sociedad y de resolución de conflictos da énfasis a la innovación social, articulada con la innovación institucional de la democracia.

La democracia deliberativa es un acuerdo institucional que:

- Facilita la libre argumentación entre ciudadanos iguales para que, por ejemplo, cuenten con condiciones favorables de expresión, asociación y participación, asegurando su tratamiento como libres e iguales en el debate; y
- Vincula la autorización para ejercer el poder público con esta argumentación pública, estableciendo un marco que asegure la responsabilidad y la rendición de cuentas (*accountability*) del poder político, a través de elecciones competitivas regulares, condiciones de publicidad, supervisión legislativa, etcétera (Cohen, 1998).

Como arreglo institucional, la democracia deliberativa precisa que se creen espacios públicos de representación, negociación y concertación, y toda una tecnología social de arbitraje que desarrollará el Estado. Rediseñar el Estado para permitir no sólo esta forma capilar de interacción con la sociedad civil, sino también el desarrollo de nuevas tecnologías sociales para definir las prioridades a partir de las demandas expresadas por la población, negociadas con los demás participantes según reglas previamente acordadas, representa un colosal desarrollo de una tecnología social de gestión y de planeamiento públicos, cuya expresión más desarrollada se encuentra en el presupuesto participativo de Porto Alegre. A partir de esta experiencia, Fedozzi (2000) elabora un conjunto de propuestas analíticas:

- La importancia del capital social acumulado. Poseer práctica en cómo enfrentar los movimientos sociales fue fundamental en la construcción de sus identidades a partir de una cultura cívica basada en los derechos. Pero esta práctica fue insuficiente para enfrentar la realidad de cogestión, ya que ésta requiere nuevas prácticas propositivas y de negociación con los demás actores y poderes.

- La importancia de las tecnologías de gestión como factor decisivo para el éxito de la participación popular y de la inversión de prioridades. Necesidad de aumentar la capacidad administrativa y operativa del poder público para realizar el procesamiento técnico-administrativo de las demandas sociales y transformarlas en acciones gubernamentales eficaces.
- Dos movimientos dialécticamente relacionados en la praxis de su construcción: de adentro hacia afuera del Estado y de afuera hacia adentro. Un factor decisivo fue quebrar las barreras burocráticas y permitir el control social, asumiendo la noción de democratización radical del Estado y la necesidad de publicitar mediante instrumentos de control social. Esta noción de democracia radical –cuyo concepto de ciudadanía activa se tornó central para el proyecto estratégico– fue viabilizada por un conjunto de políticas institucionales capaces de efectivizar la esfera pública de cogestión de los recursos públicos.
- La reformulación del principio de monopolio de la representación comunitaria en poder del Gobierno electo generó innumerables tensiones entre la democracia representativa y la nueva taxonomía del poder local: entre las disputas regionales y locales de las comunidades y la necesidad del Gobierno de planear y actuar en toda la ciudad, entre los conflictos sobre aspectos técnicos inherentes a la administración y los aspectos políticos de participación.
- La adhesión al proyecto de democratización radical del Estado precisa un vínculo entre la participación y los resultados materiales, bajo pena de corrosión de la base objetiva que sustenta la credibilidad popular en el proceso de participación social.
- La participación fue capaz de alterar la lógica de expoliación urbana y permitió que se invirtieran las prioridades gubernamentales, pero no fue suficiente para alterar la lógica perversa que producen dichas carencias.

Otra cuestión que debe ser incluida se relaciona con el nivel de amplitud de la deliberación. Al analizar el caso argentino, Reppeto (2003) origina un importante debate sobre los obstáculos que debe superar el nuevo mapa de actores políticos, organizado a escala micro y meso institucional como respuesta a la crisis de gobernabilidad, para que este mapa logre alterar la matriz de centralidad estatal existente a nivel macro, permitiendo avanzar en un proceso de concertación nacional.

Éste ha sido un problema recurrente en varios países latinoamericanos donde, pese a una riqueza de formas participativas a escala local, sectorial o puntual, capaces de generar una nueva matriz política y una nueva gramática de participación y concertación, no se alteran las excluyentes estructuras tradicionales de poder que se preservan a escala nacional. Las diferentes instancias

deliberativas actuantes a escala local han sido muy eficientes para la movilización, la inclusión, la resignificación de las identidades sociales y la participación. Sin embargo, condicionadas por las políticas macroeconómicas y sociales de carácter nacional, se han revelado insuficientes para promover una efectiva redistribución de la riqueza.

Para concluir, se pueden retomar los principios fundamentales de la democracia deliberativa que son el reconocimiento, la participación y la redistribución.

La democracia como Gobierno de los ciudadanos involucra un proceso psicosocial de reconocimiento del otro, bajo diferentes formas, que incluyen las relaciones primarias de amor y amistad, las relaciones jurídicas de los derechos de la ciudadanía, y la comunidad de valores que posibilitan tanto la estima social jerarquizada, o condición social, como la estima social simétrica, o solidaridad (Honneth, 2003). Las luchas por el reconocimiento de los sectores con identidades y demandas excluidas de la agenda pública han sido el motor de búsqueda de nuevas formas de construcción de la institucionalidad democrática, y han actuado también como factor que promueve la redistribución. En este sentido, la justicia social no se encuentra limitada a la redistribución, o a la lucha de clases, sino que, cada vez más, incluye otros aspectos de subordinación como género, raza, etnia, sexualidad, religión, nacionalidad. Para evitar que las luchas por el reconocimiento disloquen las luchas por la redistribución en lugar de enriquecerlas, Fraser propone un concepto de reconocimiento que no sea identitario, que promueva la interacción por encima de las diferencias y las sinergias a través de la redistribución.

La participación en espacios públicos deliberativos es un requisito para la ampliación de la ciudadanía, ya que, según Teles (1994), “es imposible hacer que los derechos se conviertan en referencias que estructuren identidades ciudadanas en una sociedad que destituye, por todos lados, a cada uno y a todos de un lugar de reconocimiento”. Por tanto, la democratización de la esfera pública “depende de espacios públicos de representación y negociación, donde los derechos puedan afirmarse como medida para administrar conflictos y como parámetro para el reordenamiento de la vida económica y social”.

La paridad de la participación sería el principio normativo necesario para reunir reconocimiento y redistribución en un mismo concepto de justicia social. Sin embargo, ésta es una condición importante para permitir una mayor redistribución, pero no para alterar las condiciones que generan las desigualdades. La experiencia reciente demuestra que el reconocimiento y la participación en situaciones donde no ocurre la redistribución han sido elementos capaces de generar insatisfacción y desconfianza frente a las instituciones democráticas.

Las recientes crisis de gobernabilidad se han caracterizado por manifestaciones populares que quitan legitimidad al poder ejercido por los gobernantes, quienes demostraron ser incapaces de transformar los pactos de poder y posibilitar la inclusión efectiva de la población. A diferencia del pasado, cuando las crisis

de gobernabilidad en la región se resolvían con la interrupción del régimen democrático, las crisis actuales sólo podrán ser resueltas mediante la profundización de la democracia. Esto depende de la refundación del pacto de poder y no sólo de las reglas de su ejercicio y su institucionalidad.

Referencias bibliográficas

ABU-EL-HAJ, J. *O debate em Torno do Capital Social: Uma Revisão Crítica*. BIB, 47, Río de Janeiro, 1999.

ALTMAN, D. 2001. “Democracia política y desarrollo económico: ¿Existe alguna relación?” [en línea]. *Instituciones y Desarrollo* (2001). Disponible en: <<http://www.iigov.org/pnud/bibliote/>>

ARENDT, H. *A Condição Humana*. São Paulo: Editorial Forense Universitária, 1993, pp. 31-34.

BANFIELD, E. *The Moral Basis of a Backward Society*. Nueva York: Free Press, 1958.

BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia – Uma Defesa das Regras do Jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

———. *A Era dos Direitos*. Río de Janeiro: Editora Campus, 1993.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. y PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 1995.

BUCI-GLUCKSMAN. *Gramsci e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

CALDERÓN, F. *Sociedad sin atajos*. Buenos Aires: Piados, 1995a.

———. “Governance, Competitiveness and Social Integration”. *Cepal Review*, 57 (1995b), pp. 45-56.

———. “Deliberación y desarrollo”. Washington: Indes/BID, 2002.

CALDERÓN, F. y SZMUKLER, A. *La política en las calles*. La Paz: Ceres, Plural UASB, 2000.

CASTELLS, M. *A Era da Informação. Economia, Sociedade e Cultura*, Vol. II. O Poder da Identidade. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

COHEN, J. “Democracy and Liberty”. En: ELSTER, J. (ed.), *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

CROUCH, C. “La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación”. En: GARCÍA, S y LUKES, S. (eds.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, 1999.

DA MATTA, R. “Você Sabe com Quem Está Falando? Uma Discussão entre o Indivíduo e Pessoa no Brasil” *Carnavais: Malandros e Heróis: para uma Sociologia do Dilema Brasileiro*. Río de Janeiro: Zahar, 1983.

DAHL, R. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press, 1971.

DINIZ, E. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade no Brasil*. Río de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

ELSTER, J. “Deliberation and Constitution Making”. En: Ester (ed.), *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ESPING-ANDERSEN, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1990.

EVANS, P. “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy”. *World Development*, Vol. 24 (1996), 6.

FEDOZZI, L. *Orçamento Participativo – Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

———. *O Poder da Aldeia*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FIORI, JL. “A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica”. *Novos Estudos*, 43 (1995), pp. 157-172.

FLEURY, S. *Estados sem Cidadãos*. Río de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1994.

———. “Política Social, Exclusión y Equidad en América Latina”. *Revista Nueva Sociedad*, 156 (1998) .

———. “El desafío de la gestión de las redes de política”. *Instituciones y desarrollo*, 12-13 (2002).

———. “Legitimidad, Estado y cultura política”. En: Calderón y Castells, *¿Es sostenible la globalización en América Latina?* México: Fondo de Cultura Económica, 2003a.

———. “La Expansión de la ciudadanía”. En: *Inclusión social y nuevas ciudadanías*. Memórias, Seminário Internacional. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2003b.

POWERAKER, J. y LANDMAN, T. *Citizenship Rights and Social Movements*. Nueva York: Oxford University Press, 1977.

FRASER, N. *Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition and Participation*. [en línea], 2001. Disponible en: www.wissensgesellschaft.org

FRIEDMAN, M. y FRIEDMAN, R. *Liberdade de Escolher*. Río de Janeiro: Record, 1980.

GENRO, T. “O Novo Espaço Público. 21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista”. En: GENRO, T (coord.), *Porto da Cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997

HABERMAS, J. *Mudança Estrutural na Esfera Pública*. Río de Janeiro: Tempo Universitario, 1984.

———. *Between Facts and Norms*, segunda edición. Cambridge: MIT Press, 1996.

HIRST, P. *A Democracia Representativa e seus Limites*. Río de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

HONNETH, A. *Luta por Reconhecimento – A Gramática Moral dos Conflitos Sociais*. São Paulo: Editora 34. (sin fecha).

HUNTINGTON, S. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

KYMLINCKA, W. y NORMAN, W. 1997. “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. *La Política – Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, 3 (1997) .

MARSHALL, T.H. “Citizenship and Social Class”. En: *Class, Citizenship and Social Development*. Nueva York: Anchor, 1965.

———. *Cidadania, Classe Social e Status*. Río de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MOUFFE, C. *O regresso do Político*. Lisboa: Gradiva, 1996.

NORTH, D. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

O'DONNELL, G. *Polyarchies and the (un) Rule of Law in Latin America*. West Bend, Indiana: Kellogg Institute, Nôtre Dame University, 1998.

———. “La irrenunciabilidad del estado de derecho”. *Instituciones y Desarrollo*, 8/9 (2001).

———. “Notes on the State of Democracy in Latin America”. PNUD, 2002.

OFFE, C. “A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização”. *Dados*. Rio de Janeiro: Iuperj, 1984.

———. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. México: Alianza Editorial, 1990.

OXHORN, P. *Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America*. Trabajo presentado en el Congreso de LASA, 1998. Chicago, Illinois.

———. *When Democracy isn't all that Democratic – Social Exclusion and the Limits of the Public Sphere in Latin America*. Trabajo presentado en la Conferencia de la American Political Science Association, Georgi, 1999.

PNUD (2003). *Informe sobre desarrollo democrático en América Latina*. [en línea], 2003. Disponible en: www.undp.org

POLANYI, K. *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Ed. Campus (sin fecha).

POULANTZAS, N. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PRATS Y CATALÁ, J. *Gobernabilidad democrática en América Latina finisicular*. Washington: BID, 1996.

PROCCACI, G. “Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del bienestar”. En: Soledad García y Steven Lukes (compils.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, 1999.

PRZEWORSKI, A. *Democracia e Mercado – No Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia; a Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

REIS, E. “Desigualdade e Solidariedade – Uma Releitura do Familismo Amoral de Banfield”. *Revista de Ciências Sociais*, 29 (1995), pp. 35-48.

REIS, F.W. “Estado Liberal, Projeto Nacional, Questão Social”. *Planejamento e Políticas Públicas*, 9, junio. Brasília: IPEA, 1993.

———. *Brasil ao Quadrado? Democracia, Subversão e Reforma*. XII Fórum Nacional, 2001. Rio de Janeiro.

REIS, F W. y CASTRO, M. “Democracia, Civismo e Cinismo: Um Estudo Empírico sobre Normas e Racionalidade”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (2001), febrero.

REPPETO, F. “Entre la no cooperación y los acuerdos puntuales: Notas sobre la concertación sociopolítica en Argentina”. *Anales del 7º Congreso del CLAD*. Panamá, 2003.

SANTOS y AVRITZEL. En: SANTOS, B.S. *Democratizar a Democracia*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, BS. *Pelas Mãos de Alice – O Social e o Político na Pós-Modernidade* Oporto: Edições Afrontamento, 1994.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Río de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SEN, A. *Nuevo Examen de la Desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

———. “Democracy as a Universal Value”. *Journal of Democracy*, 10 (1999) 3, pp. 3-17, 2001.

TELLES, V. “Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos”. En VILLASBOAS, R. (ed.), *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994.

TOBAR, F. y PARDO, CF. *Organizaciones solidarias – Gestión e innovación en el tercer sector*. Buenos Aires: Lugar Editorial, 2000.

VARGAS, V. 2001. “Ciudadánías globales y sociedades civiles globales. Pistas para el análisis”. Forum Social Mundial.

WALLERSTEIN, I. *Utopistics, or, Historical Choices of the Twenty-first Century*. Nueva York: The New Press, 1998.

WALZER, M. *Las esferas de la Justicia – Una defensa del pluralismo y de la igualdad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

WEBER, M. *Economia e Sociedade*, Vol. I. Brasília: UNB, 1991.

YOUNG, IM. 1989. “Polity and Group difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship”. *Ethics*, 99 (1989), pp. 250-274.

———. *Justice and the Politics of Difference*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1990.



