

Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales

Democracy, Citizenship and Social Politics

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.

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. 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 solo 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.

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.

Algunas proposiciones para el debate sobre democracia, ciudadanía y políticas sociales son aquí enunciadas:

- 1- La persistencia de la desigualdad y de la exclusión siguen siendo las características centrales del patrón de protección social en América Latina. Si es cierto que las reformas recientes pudieron aumentar la inclusión en la protección social, este hecho no ha significado ni la expansión de la ciudadanía ni la reducción de las desigualdades.
- 2- Las reformas sociales de carácter liberal redujeron el papel de las políticas sociales a la focalización en el modelo de asistencia y tuvieron como consecuencia la individualización de los riesgos y de

la pobreza misma. Fueron eliminados los mecanismos corporativos de política social, basados en la solidaridad laboral, creando un sistema dual, en base a la competencia en el mercado e individualización de riesgos por un lado, y en base a la atención a los pobres por parte del Estado, ONG's, y voluntariado, por otro lado. Tal dualización rompió los pocos vínculos sociales entre las capas medias y los pobres, con fuertes implicaciones negativas para futuras posibilidades de integración social. Con relación a los pobres asistidos, las políticas sociales no han garantizado derechos sociales inherentes a la condición de ciudadanía y, menos aún, las posibilidades de autonomía e inserción en la comunidad política.

- 3- La nueva configuración constitucional de las políticas sociales universales que ha resultado de los procesos de democratización ha inaugurado los derechos sociales como parte de la condición de la ciudadanía. A pesar de haberse implantado en un contexto socioeconómico adverso, y opuesto en varios aspectos a la atribución de responsabilidad al Estado, se ha revelado como un importante medio de transformación tanto del Estado como de la sociedad, en la construcción de la democracia en algunos países. El interés público surge como una concepción plural y descentralizada, a partir de la institucionalización de los nuevos espacios de participación y de articulación, como una nueva mediación entre el Estado y la sociedad, que pone de manifiesto los conflictos en las prácticas de negociación (1). Para Calderón y Szmukler (2) "la cultura política deliberativa implica construir diferentes espacios públicos donde los actores e individuos, desde sus especificidades culturales y socioeconómicas, actúen, se reconozcan y se comuniquen como iguales y puedan llegar a acuerdos que favorezcan el bien común y que sean evaluables colectivamente". Reconociendo las diferencias y los conflictos como parte del proceso político, la cultura política deliberativa requiere la existencia de igualdades políticas, de justicia en los actos de palabra y de aceptación del otro como interlocutor.
- 4- Si las políticas sociales están enfocadas hacia la construcción simultánea de la ciudadanía y de los gobiernos democráticos, se hace necesaria una actuación positiva de los gobernantes en el sentido de aumentar las capacidades y los recursos técnicos y políticos de los sectores más marginados, permitiéndoles participar en el juego político en condiciones menos desfavorables. Se trata de un equilibrio difícil, en el que se requiere que el Estado posibilite las condiciones para la autoorganización de la sociedad, que favorezca el incremento del capital social, sin que esto implique una pérdida de la autonomía de las organizaciones sociales y su vinculación al aparato del Estado. Contradictoriamente, en sociedades con diferencias sociales marcadas, la construcción de espacios públicos no estatales es fruto de la acción del Estado que se abre para dividir el poder político y que instaura el principio de equivalencia de los sujetos políticos. Además, paradójicamente, estos espacios son también fruto de la acción política de los movimientos sociales que cuestionan el monopolio del Estado como gestor de las políticas públicas, al mismo tiempo que reivindican la garantía estatal de los derechos sociales.
- 5- La experiencia reciente ha demostrado que el proceso de descentralización combinado con la cogestión ha generado un enorme potencial de innovación social, transformando las estructuras gubernamentales y las formas de gestión pública permitiendo, de esta manera, la inclusión de los sectores anteriormente excluidos de la condición de ciudadanía. Para ello la estrategia a adoptar es de fortalecimiento del poder local, concibiendo lo local no tanto como un territorio, o como una instancia administrativa de gobierno, sino como una sociedad local que, según Arocena (3) supone el respeto a una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros, conformando un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Esta concepción de lo local, construido permanentemente, es el espacio de la inclusión social, conciliando la ciudadanía con la comunidad, ya que, a diferencia de las elites, es sólo en este nivel en el que los sectores populares pueden organizarse y participar (4).

- 6- Nuestra tesis es que la construcción de la democracia en la región introduce la reivindicación ciudadana de un derecho de quinta generación (además de los derechos civiles, políticos, sociales y generales) que corresponde a la demanda de una gestión deliberativa de las políticas públicas, en particular, de las políticas sociales. No obstante, la tensión entre lo local, lo nacional y lo mundial definen una nueva territorialidad para la ciudadanía, cuyo desarrollo en todos estos ámbitos no está exento de la posibilidad de que los diferentes derechos sean reivindicados en distintos ámbitos (derechos humanos y ambientales a escala mundial, derechos políticos y sociales a escala nacional y derechos de participación a escala local) lo que conduce a la disociación de sus elementos y dificulta la concretización de la ciudadanía.
- 7- Las condiciones necesarias para la innovación social dependen tanto del grado de autonomía generado por la descentralización como de los nuevos acuerdos y la redefinición de los papeles estratégicos ya existentes (5). Dependen también de la capacidad de los dirigentes para movilizar y valorar a los funcionarios públicos en la redefinición de la misión institucional, comprometiéndolos con los desafíos del proceso de democratización de la gestión. El punto fundamental es, sin duda, la comprensión de la importancia de la apertura de las estructuras estatales de planificación y de gestión a la sociedad, para que se puedan crear procesos democráticos de cogestión, con reglas claramente definidas. La división del poder es la base de la generación de la gobernabilidad local, requerida en la transformación de la gestión de las estructuras tradicionalmente comprometidas con el clientelismo y la corrupción. Basándonos en las experiencias ya conocidas podemos identificar algunos elementos comunes a aquellas políticas que son capaces de alcanzar este objetivo, entre los que se destacan, además de la creación de espacios públicos de representación y de negociación, la gestión de conflictos y el desarrollo de tecnologías de gestión capaces de canalizar las demandas sociales, de propiciar la generación de consensos y de permitir la planificación, el control y la coordinación en un contexto no tecnocrático.
- 8- Es imposible imaginar una ciudadanía concreta que prescinda del componente territorial, en el que la igualdad de los ciudadanos supone un acceso semejante a los bienes y servicios mediante una adecuada gestión del territorio. Santos (6) propone un modelo cívico, destacando como componentes esenciales la cultura y el territorio. El componente cívico implica la definición previa de una civilización, una visión común del mundo y de la sociedad, del individuo en tanto ser social y de sus reglas de convivencia. El territorio no desempeña ya un papel pasivo, sino que constituye un dato activo, que debe considerarse como un factor y no exclusivamente como un reflejo de la sociedad. Algunas experiencias de descentralización sectorial encuentran sus límites en la incapacidad para realizar una política intersectorial que contemple la necesidad de movilizar a la sociedad local en torno a una concepción de ciudadano/ciudad, capaz de gestionar las condiciones de desarrollo local. La posibilidad de que un proyecto sectorial contamine a otros sectores es real, aunque no garantice la construcción de un proyecto integrado en el territorio.
- 9- La democratización radical del Estado, como bien expresa Fedozzi (7) requiere una relación entre participación y resultados materiales, bajo pena de desgaste de la base objetiva que sustenta la credibilidad popular en el proceso de participación social. En este sentido, la movilización sin redistribución puede ser uno de los factores que van agravando la crisis permanente de gobernabilidad en América Latina. En la medida en que las esferas públicas democráticas de cogestión permanezcan restringidas a las políticas sociales, se encontrarán limitadas al debate sobre la asignación de los escasos recursos, no teniendo la posibilidad de interferir concretamente en los factores responsables de la generación de los problemas sociales. La construcción de esferas democráticas de cogestión en el nivel local, generando condiciones de gobierno y de gobernabilidad local, se enfrenta a un contexto nacional conservador, cuya resistencia a los cambios en las formas del ejercicio del poder y en la gestión de las políticas públicas puede acarrear el aumento de las tensiones y frustraciones políticas, de consecuencias imprevisibles.

Sonia Fleury
Doctora en Ciencias Políticas en IUPERJ.
Miembro del Consejo de Desarrollo Económico
y Social del actual gobierno brasileño.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Telles V. Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos. En: Villas-Boas R. (organizadora). Participação Popular nos Governos Locais. San Pablo: Pólis; 1994.
2. Calderón F, Szmukler A. Cultura Política y Desarrollo. En: Calderón F. La Reforma Política. Deliberación y Desarrollo. Caracas: Nueva Sociedad/ILDIS; 2002.
3. Arocena J. El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo. Caracas: Nueva Sociedad; 1995.
4. Crouch C. La Ampliación de la Ciudadanía Social y Económica y la Participación. En: García S, Lukes S. (compiladores). Ciudadanía: Justicia Social, Identidad y Participación. Madrid: Siglo XXI; 1999.
5. Tendler J. Bom Governo nos Trópicos. Río de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; 1998.
6. Santos M. O Espaço do Cidadão. San Pablo: Editora Nobel; 1996
7. Fedozzi L. O Poder da Aldeia. Porto Alegre: Editorial Tomo; 2000.

FORMA DE CITAR

Fleury S. Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales. [Editorial]. Salud Colectiva. 2006;2(2):109-112.
