

**LOS RETOS DE LA DEMOCRACIA
EN AMÉRICA LATINA E COMO SUPERARLOS.**
*THE CHALLENGES OF DEMOCRACY IN LATIN
AMERICA AND HOW TO OVERCOME THEM.*

Cesar Marcello Baquero Jacome*

RESUMEN: una de las paradojas de las sociedades contemporáneas en América Latina es la asimetría entre un desarrollo e modernización económica creciente, por un lado y, una estagnación y caída de la cualidad de la democracia operacionalizada en términos substantivos, o sea considerando las condiciones materiales de los ciudadanos. Comprender las razones de este dilema se constituye el objetivo de este artículo. Partimos del principio que para analizar la democracia en nuestro continente es necesario ir mas allá de conceptualizaciones minimalistas, incorporando la dimensión social. En esta reflexión presentamos otros caminos a ser pensados en la construcción de una cultura política democrática y más protagónica. Tres conceptos son discutidos y elaborados en índices que permitan pensar sobre la posibilidades de criar mecanismos que estimulen e motiven los ciudadanos a participar mas activamente en la arena política. Estos dispositivos son: potencial de desarrollo sostenible, potencial de capital social y potencial de empoderamiento. Por medio de una investigación cuali-cuantitativa en tres ciudades latinoamericanas Montevideo, Uruguay; Porto Alegre, Brasil y Santiago, Chile, donde fueron entrevistadas quinientas personas, buscando evaluar las predisposiciones de los ciudadanos con relación a los tres índices propuestos. Los datos se mostraron bastante promisoros, en la medida que indican la existencia de predisposiciones latentes de los entrevistados para se involucrar en asuntos políticos, tanto de naturaleza convencional cuanto comunitaria.

Palabras clave: democracia; América Latina; cultura política; capital social; empoderamiento.

* Doutor en Ciencia Política; Professor del Programa de Pos Grado en Ciencia Política de la Universidad Federal de Rio Grande del Sur (UFRGS), Porto Alegre (RS), Brasil; Pesquisador Associado do Latin American Centre (LAC), Oxford University, Oxford, Reino Unido (2014-2015); E-mail: marcelo.baquero@ufrgs.br

ABSTRACT: *one of the paradoxes of contemporary societies in Latin America is the asymmetry between increasing economic development and modernization on the one hand and, stagnation and decline in the quality of democracy operationalized in substantive terms, that is considering the material conditions of citizens. Understanding the reasons for this dilemma the purpose of this article is. The fundamental principle is that the analysis of democracy in our continent is necessary to go beyond minimalist conceptualization, incorporating the social dimension. In this reflection are some other ways to be thought of the building of a democratic and political culture protagonist. Three concepts are discussed and elaborated on indexes that allow thinking about the possibilities of raising mechanisms to stimulate and encourage citizens to participate more actively in the political arena. These provisions are: potential for sustainable development, potential social capital and empowerment potential. Through a qualitative and quantitative research in three Latin American cities Montevideo, Uruguay; Porto Alegre, Brazil and Santiago, Chile, where five hundred people were interviewed, seeking to evaluate the predispositions of citizens in relation to the three proposed rates. The data were broadly promising, to the extent that indicate the existence of latent predispositions of respondents to be wrapped in political affairs, both from conventional nature as community.*

Keywords: *democracy; Latin America; political culture; social capital; empowerment.*

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales avances en el final del siglo XX e inicio del XXI, ha sido el establecimiento de sociedades democráticas como un derecho humano básico, internacionalmente reconocido. Sin embargo, este notable progreso se ha materializado mucho más en el plano formal-poliárquico, dejando mucho a desear en la dimensión de conquistas sociales para la mayoría de la población, principalmente, en los países en desarrollo.

En ese sentido, la mayor parte de las reflexiones teóricas al respecto de los avances democráticos en América Latina se han restringido a la dimensión formal-procedimental. Tal énfasis ha propiciado una situación donde paradójicamente se constata la existencia de regímenes democráticos simultáneamente con Estados oligárquicos (Parga, 2004). Estos elementos impactan negativamente en el proceso de construcción de una democracia socialmente justa y éticamente fundada. Esa situación ha renovado el interés, por parte de la comunidad académica latinoamericana, por investigaciones que buscan comprender las predisposiciones actitudinales y de comportamiento de los ciudadanos con relación a la política en general y las instituciones políticas y políticos en particular. Y, en segundo plano, la preocupación ha sido en tratar de identificar dispositivos alternativos que posibiliten un mayor y más eficiente protagonismo de los ciudadanos en la política.

De esta manera, entre los principales esfuerzos para entender los mecanismos alternativos de participación política disponible para los ciudadanos, este trabajo identifica y examina tres conceptos: desarrollo sostenible, capital social y empoderamiento. El objetivo central se refiere a examinar de qué forma dispositivos alternativos de construcción de una democracia con mejor cualidad pueden contribuir para fomentar la dimensión social. Para alcanzar este objetivo, utilizo los datos de una investigación tipo “survey” realizada en tres capitales latinoamericanas¹: Montevideo-Uruguay; Santiago-Chile y Porto Alegre-Brasil².

El trabajo está estructurado en tres partes. La primera discute el estado actual de la democracia en América Latina. La segunda parte analiza formas alternativas de generar un mayor protagonismo político de los ciudadanos de las ciudades estudiadas y finalmente, examinamos empíricamente el papel del desarrollo sostenible, capital social y empoderamiento como dispositivos a ser utilizados en la construcción de una mejor democracia.

¹ Investigación cuantitativa con 500 entrevistas en cada ciudad. Muestreo probabilística en las primeras etapas con control de estratificación en la etapa final. Margen de error de 4 %, con intervalo de confianza de 95%, realizada en junio de 2005. disponible en: NUPESAL/ UFRGS.

² Fue utilizado el método comparativo que maximiza las diferencias para que ser evaluadas con historias diferentes, valores diferentes, sistemas electorales diferentes entre otros, pero pueden convergir para predisposiciones y comportamientos similares con relación al desarrollo sostenible, capital social y comportamiento.

QUE TIPO DE DEMOCRACIA TENEMOS EN AMÉRICA LATINA?

Un tema recurrente que ha influenciado a los científicos sociales, principalmente, en las últimas dos décadas se refiere a porque algunas democracias funcionan y otras no. Estas preocupaciones se han mantenido a pesar de los avances innegables de procedimientos democráticos o más conocidos como poliárquicos (Dahl, 1997). En el caso de América Latina, presentemente enfrentamos una asimetría entre procedimientos formales de la democracia representativa que aparentemente funcionan y una situación social que se mantiene estagnada y, en algunos casos, parece empeorar. De acuerdo con Patten (2001), existe una correlación negativa entre desigualdad y crecimiento económico. De esta forma ningún país puede aspirar a beneficiarse del crecimiento, del desarrollo y de la estabilidad política si no son capaces de construir sociedades inclusivas, con base en la justicia social. En suma América Latina no puede esperar un crecimiento sostenido sin que sus sociedades adquieran una mayor cohesión, la cual se encuentra en un nivel muy bajo (53.5 de un total de 100, comparado con una media mundial de 38).

La consecuencia de esta situación se ha manifestado en un crecimiento lento e insuficiente para atenuar los graves problemas sociales de la Región y ha obligado a los gobiernos a nuevamente concentrarse en mantener la disciplina fiscal y la estabilidad de precios. Estas estrategias buscan profundizar las reformas económicas para recuperar la confianza y auxiliar a colocar los países en el camino de la construcción democrática en su sentido sustantivo (BID, 2000).

El resultado de ese distanciamiento entre democracia considerada en su dimensión formal y su dimensión social ha generado esfuerzos de toda orden para tratar de comprender con profundidad cuales son los ingredientes esenciales de la estabilidad democrática, al mismo tiempo que se trata de identificar las condiciones facilitadoras que están asociadas con el proceso de construcción democrática en su sentido amplio.

En lo que se refiere a los aspectos formales, el enfoque pre-

valeciente en el área de la ciencia política, continúa a previligiar las explicaciones con base en la ingeniería institucional. Aunque se deba reconocer que hay un consenso de que no es suficiente instaurar instituciones democráticas si ellas no funcionan efectivamente. Igualmente hay una convergencia de puntos de vista con relación a la necesidad de establecer un “nuevo” contrato social socialmente justo. La expectativa que se tenía sobre el éxito de la tercera onda de democracia (Huntington, 1994), en el caso de América Latina se vio frustrada, porque la mayor parte de los países de este continente todavía no tienen las bases económicas, sociales, institucionales y una cultura política asertiva que viabilice una democracia socialmente orientada. Tal situación, al mismo tiempo que no produce bases de legitimidad de las instituciones políticas o de los gestores públicos, acaba generando un proceso de desempoderamiento de los ciudadanos, materializado en un desgobierno (Parga, 2004) que compromete el propio proceso de construcción democrática.

No es el caso aquí de establecer una polémica a respecto de tener reglas y leyes. Por el contrario, parecería ingenuo defender reflexiones que cuestionen su importancia para regular las relaciones sociales de un sistema político. Sobre este tema existen varios estudios importantes entre los cuales Sartori (1994); Huntington (1975); que apuntan la indispensabilidad de molduras legales que sean eficientes y eficaces. A este respecto Mellow (1999) argumenta que “ni los mercados, ni la política, ni la sociedad pueden funcionar sin instituciones y reglas y ellas no se refieren únicamente a las organizaciones gubernamentales porque resultan de un entrecruzamiento de varios actores interdependientes que incluyen los gobiernos, los actores de la sociedad civil y del sector privado en diferentes niveles: local, nacional e internacional”. A partir de esas conclusiones se sugiere que la palabra gobernanza se refiere a las reglas, instituciones y prácticas establecidas capaces de estimular individuos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a emprender el fortalecimiento democrático.

Desde un punto de vista meramente normativo tal argumento no tiene reparos. La dificultad se encuentra básicamente en como criar dispositivos para alcanzar esa gobernanza con justicia social. De esta manera,

creo estar determinado que ningún sistema político puede alcanzar estabilidad política sin procedimientos formales adecuados. La cuestión es la insuficiencia de estos procedimientos para garantizar la consolidación democrática, principalmente, si pensada en su dimensión social.

Inclusive porque en el modelo formal de democracia liberal, la deliberación y la participación en organizaciones autónomas no son valorizadas ni fomentadas. Aunque las elecciones existan, los partidos disputen el poder, los poderes constituidos tengan autonomía e la alternancia en el poder este garantizado por la constitución, el debate electoral público se restringe a un espectáculo comandado por los especialistas en técnicas de persuasión, limitando los temas que son debatidos.

Tal situación puede ser atribuida en mi opinión al hecho de que, de manera general, el papel de la sociedad civil ha sido negligenciado como instrumento inductor del desarrollo. Tradicionalmente, las teorías que discuten los determinantes del desarrollo económico y político se han dividido en dos campos. Uno, defendido por los “estatistas” que defienden un mayor papel para el Estado en la medida que los mercados son imperfectos e inmaduros, incapaces de garantizar una igualdad social. Por su vez, los neoliberales se posicionan a favor de la eficiencia de los mercados como ente central de las relaciones sociales y políticas y defienden, de esta manera, la reducción del papel del Estado en la economía y en la política. Lo interesante en notar es que, tanto los estatistas cuanto los neoliberales convergen para considerar el papel de los ciudadanos en la política como siendo secundario. Los estatistas basan sus argumentos en el caos que se podría criar caso las múltiples demandas de una sociedad civil fuerte no sean atendidas. Ya en el caso de la perspectiva neoliberal, el principal argumento radica en el carácter clientelístico y patrimonialista del Estado favoreciendo el atendimento de demandas de una minoría.

En esas perspectivas teóricas, la ciudadanía se limita a un papel pasivo e de indiferencia. La política, en este contexto, está en el ámbito de las elites y no de las masas. A este respecto Klesner (2007:1) argumenta que para la democracia en América Latina ir más allá de los procedimientos mínimos, es imperativa la participación de los ciudadanos. En esta perspectiva, la ciudadanía es concebida como algo más de

que su forma institucional y formal e involucra la ciudadanía como una practica social colectiva (Lister, 1997). De esa forma, de acuerdo con Thomas (1983), la democracia en su desarrollo social posibilita la construcción de una ciudadanía más activa y participativa porque:

“...la promoción y mantenimiento de la coherencia comunitaria— la reparación de las redes sociales, el despertar de la conciencia y responsabilidad de los otros y la creación de papeles y funciones - proporcionan significado individual y servicio social”. (p.83).

En este sentido, se verifica en ámbito global esfuerzos en la dirección de pensar e implementar un “renacimiento democrático” y cuyo aspecto central es de proponer nuevas iniciativas que posibiliten una mayor ingerencia de los ciudadanos en el proceso decisorio, bien como un mayor involucramiento comunitario en la definición de políticas públicas. Giddens (1988) se refiere a este proceso como el profundamiento de la democracia o democratizando a la democracia. La pregunta que surge es saber si iniciativas participativas de carácter popular, de hecho, ofrecen posibilidades reales de construcción más eficiente de la cualidad de la democracia o si, de alguna manera, más gobierno podría significar menos democracia.

Ese dilema ha sido caracterizado como una situación de pos-democracia (Crouch, 2001) en la cual se identifica la movimentación política en dos polos: (1) una participación ciudadana amplia y efectiva y (2) una sensación de desencanto y decepción con el grado de participación pública y la relación Estado y sociedad. El agravante de este tipo de democracia es que el poder se concentra cada vez más en grupos de presión representando los grupos poderosos en detrimento del desarrollo de políticas igualitarias que posibiliten la distribución del poder y de la riqueza. Si este es el caso, según el autor las izquierdas enfrentan el siguiente dilema: dar las espaldas para los esfuerzos que desarrollaron en el pasado para empoderar la ciudadanía, permitiendo que cuando en el poder apliquen las medidas que cuando en la oposición rechazaban de forma contundente. Esto explicaría, en el caso de

América Latina, el creciente debilitamiento de la sociedad.

En este contexto, varios conceptos han aparecido como alternativas teóricas intermediarias y que posibilitan el establecimiento de una conexión entre el desarrollo económico y político desde el punto de vista del Estado y del mercado. Entre estos identificamos: desarrollo sostenible, capital social y empoderamiento. En muchos casos estos conceptos han sido definidos como una tercera vía del desarrollo de un país. En la medida en que las instituciones convencionales de mediación política entran en colapso o simplemente no funcionan, las teorías subyacentes a estas dimensiones conceptuales sugieren que la auto organización de la sociedad es un elemento necesario para colocar una nación en el camino del desarrollo económico y, principalmente, social.

Sin embargo lo que observa en el caso latinoamericano, al contrario de lo que se esperaba de las nuevas democracias, es que parece que cada vez más, se tornan rehenes de las elites privilegiadas del mismo modo que ocurría en el pasado. En el contexto del inicio del siglo XXI, se han producido nuevas nomenclaturas para las democracias en los países en desarrollo, estando entre los principales la democracia predatoria (Diamond, 2001), democracia iliberal (Zakaria, 2001), democracia inercial (Baquero, 2006) o todavía la caracterización de este continente como detentor de una situación donde se constata la existencia de regímenes democráticos con Estados oligárquicos (Parga, 2004).

Estas caracterizaciones son parcialmente validas, principalmente si llevamos en cuenta que el entusiasmo por la participación vía instituciones formales ha perdido el ímpetu que se verifico por ocasión de la transición para la democracia. Lo que se constata presentemente es una significativa proliferación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) (Kliksberg, 2007) que actúan como organismos promotores de la construcción de una agenda política que objetiva dar más voz a los ciudadanos por medio de mecanismos no convencionales o informales.

De hecho, la convivencia de mecanismos formales con una situación social que empeora ha llevado a que se reflexione sobre formas alternativas de promover la construcción democrática. En esa

dirección han surgido estudios que dan énfasis a los lazos sociales los cuales actúan como dispositivos que complementan o, muchas veces substituyen a los mecanismos formales de representación y participación política. No se trata naturalmente de defender que los ingredientes formales sean eliminados o dejados de lado. Sin embargo, es necesario reconocer que la construcción democrática requiere, presentemente, llevar en cuenta el papel de la sociedad civil en el proceso político pues, las investigaciones recientes han demostrado que los ciudadanos, cada vez más, se retraen de la arena política, implicando que la estabilidad democrática puede estar lejos de ocurrir a corto plazo.

En ese sentido, la defensa por más educación con vistas a desarrollar dispositivos de involucramiento en una democracia participativa ha proliferado, con el objetivo de dar más protagonismo a los ciudadanos. Esos mecanismos han sido pensados a partir de dos elementos: (1) individual, o sea de una patología social que inhibe los individuos o los grupos a se involucrar en la política e (2) institucional, las organizaciones convencionales de mediación política simplemente no funcionan para la mayoría de la población.

Pienso que al contrario de los países más industrializados, la insatisfacción de la ciudadanía con la política en general, no es una demostración de la salud democrática de nuestros países, ni tampoco que la decepción con la política se debe a que las personas no participan porque básicamente están satisfechos con el desempeño gubernamental y porque sus necesidades son satisfechas por medio del mercado. Me parece esencial apuntar que la intensidad de la insatisfacción de las personas con la política en nuestro continente no es algo coyuntural o pasajero y si una variable estructural que inhibe el desarrollo democrático eficaz.

Para los latinoamericanos, los padrones de integración social surgieron del papel articulador del Estado y de la persistencia de un padrón de prácticas políticas tipo patrimonialista-clientelista que, posteriormente, sería asumido por los gobiernos populistas. Esos padrones colectivos de regulación fueron impulsados por agentes de control social interesados en mantener modos específicos de domina-

ción expresados en espacios institucionales y normativos coherentes.

Así, en los últimos años, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos en tratar de diseñar políticas públicas sociales eficientes, la situación de la mayoría de la población latinoamericana continua a evidenciar un proceso de deterioración económica y social (CEPAL, 2005). De acuerdo con las investigaciones llevadas a cabo en esta Región, los ciudadanos ya han tomado conciencia de que esos esfuerzos no son suficientes, pues el cotidiano de esas personas es el enfrentamiento con falta de empleo, de igualdad de oportunidades en el campo de la educación, el aumento de la pobreza, de las desigualdades sociales, de la inseguridad, de la delincuencia y de la corrupción, que están siempre presentes.

En esas circunstancias se torna relevante examinar de que manera la democracia en su dimensión más substantiva podría salir fortalecida colocando en practica dispositivos que estimulen la participación de la ciudadanía por medio de organizaciones no convencionales e/o informales.

Este tipo de participación es considerado una forma inovativa de gobernancia, pues implica una nueva forma de involucrar los ciudadanos en el proceso político. Una de las modalidades más populares de esta dinámica se refiere al presupuesto participativo y otras formas de prácticas participativas (Fedozzi, 1997). Esas nuevas formas de participación han criado dos campos de evaluación: (1) por un lado están aquellos que consideran esas iniciativas auspiciosas y necesarias e (2) aquellos que se preguntan si estas nuevas formas de involucramiento político, de hecho, son reales y contienen el potencial a ellas atribuido. Para los primeros la cuestión fundamental se refiere a la independencia de estas iniciativas pues existe el potencial de manipulación y cooptación, principalmente cuando grupos políticos organizados están involucrados. Una segunda advertencia radica en la evaluación que se hace de esas iniciativas, o sea, si realmente se constituyen en una mejoría de la participación política. Aunque la participación sea independiente, poderia se concluir que la consulta directa a los ciudadanos realmente puede ser considerado un dispositivo que mejore los resultados de las políticas publicas? La

deliberación colectiva produce resultados que son consistentes con los principios de la justicia social, incluyendo la protección de los intereses de las minorías?

Para Govea e Rodrigues (2004) las experiencias históricas han demostrado que en épocas de crisis las oportunidades de desarrollo y crecimiento se maximizan en grupos, asociaciones y comunidades unidas e inspiradas por el deseo de alcanzar metas comunes. Igualmente, crisis ayudan a cristalizar la relevancia de lo local como espacio donde convergen diversos tipos de practicas asociativas, razón por la cual es el escenario donde se puede observar el grado e intensidad de la participación política, tanto convencional cuanto comunitaria.

En este contexto, el potencial asociativo dentro de una sociedad asume saliencia y relevancia. De acuerdo con Putnam e Goss (2002:3), de Aristóteles a Tocqueville los científicos sociales han enfatizado la importancia de la cultura política y de la sociedad civil. Esta preocupación ha resurgido, en las últimas décadas, debido al hecho de que las sociedades que pasaron a depender del mercado como ente regulador del proceso y construcción democrática, experimentaron, también, un creciente distanciamiento e apatía de los ciudadanos de la esfera política. Este fenómeno no sería considerado grave si la situación social no hubiese experimentado un proceso de deterioración.

Una de las alternativas que se ha institucionalizado con peso en el mundo académico y de las organizaciones de fomento al desarrollo es el que se refiere al papel que el desarrollo sostenible, el capital social (CS), y el empoderamiento pueden tener en criar dispositivos que ayuden a generar estabilidad política. Presentemente, existe evidencia vasta (Putnam e Goss, op.cit) a respecto de la importancia de la sociedad civil para la salud de las democracias contemporáneas, sobretudo, con relación al papel de las redes sociales en el proceso de construcción democrática. La idea subyacente a este principio es que la interacción social por medio de interacciones densas auxilia el fomento de normas de reciprocidad generalizada ayudando a resolver los dilemas de la acción colectiva y teniendo como corolario el desarrollo de dispositivos concretos que promueven la solidez de la democracia.

En este sentido, se considera que la participación cívica es

fundamental no solamente porque influencia las predisposiciones de valorización de los principios democráticos, pero sobretodo viabiliza la tangibilización del potencial asociativo de las personas propiciando un campo fértil para la construcción de mejores democracias.

La teoría del capital social, por ejemplo, ha propiciado el desarrollo y proliferación de estudios e investigaciones con relación a la participación política a partir de nuevos enfoques en el centro de los cuales está el protagonismo ciudadano. La mayor parte de esos estudios han sido llevados a cabo en países desarrollados y han constatado que comunidades con estoques más elevados de capital social producen bienes materiales colectivos bien como se constituyen en espacios de entrenamiento ciudadano.

Ya en los casos de países en vías de desarrollo, el potencial asociativo de los ciudadanos fue duramente reprimido por dictaduras militares que instalaron dispositivos que inhibían la asociación política y la cooperación política entre las personas. Aunque esos dispositivos hayan sido eliminados con el proceso de democratización, aun quedan resquicios en la cultura política que constreñe la actividad colectiva. De esa manera, hablar de desarrollo sostenible, capital social y empoderamiento en América Latina impone una reterritorialización de esos conceptos de tal forma que haga sentido en sociedades con legados históricos diferentes. Por ejemplo, antes de hablar en testar hipótesis sobre el papel de CS, es necesario evaluar si existieron las condiciones para criar CS y, si afirmativo, que tipo de CS predomina y cual es su papel en el proceso de empoderamiento de los ciudadanos y en el proceso de construcción de la democracia.

A este respecto puede se constatar que a pesar de un comprometimiento retórico con la ampliación de los espacios participativos para la población, por parte de la mayoría de los candidatos al poder, acompañada de fuertes presiones ciudadanas por más participación, esto no ha sido garantía para materializar esas iniciativas. Actualmente, se verifican crisis de credibilidad de las instituciones políticas y de los políticos en general. De esta forma, aunque se haya avanzado significativamente en la implantación de procedimientos democráticos existe un retraso significativo que inhibe o desencoraja

la participación de los ciudadanos en la política.

La construcción de una cultura política democrática puede, entonces, ser enfrentada desde una perspectiva micro-analítica, con base en un tripe que incorpora los conceptos de; (1) desarrollo sostenible; (2) capital social y (3) empoderamiento.

DESARROLLO SOSTENIBLE

Existen diferentes concepciones a respecto del significado del desarrollo sostenible, incluyendo aquellas que apuestan en el mercado como la fuerza reguladora del desarrollo (perspectiva económica-liberal del mercado); las que consideran el Estado y sus instituciones de regulación y planeamiento como instrumentos indispensables para garantizar el proceso del desarrollo (perspectiva ecológica tecnocrática del desarrollo); y aquellas que destacan la participación política de los ciudadanos y de las organizaciones sociales en la resolución de los problemas ambientales (perspectiva política de participación democrática).

En las últimas décadas ha quedado claro que la sobrevivencia democrática de una nación, involucra, también, la promoción de la ciudadanía plena y de la viabilización de un sistema económico orientado para su dimensión social.

Subyacente a este pensamiento esta el principio que considera que la democracia, la estabilidad política y el control de los gestores públicos aparentemente son más eficientes en sistemas igualitarios de que en sistemas desiguales. Igualmente se considera que el desarrollo económico de un país para que sea eficiente, debe ser socialmente justo, o sea, que su lógica distributiva no privilegie a nadie y que sea amplio para la mayoría de la población.

Uno de los caminos sugeridos para alcanzar este objetivo es el desarrollo sostenible. La conceptualización de esta concepto esta lejos de tener consenso. Sin embargo, lo que ha quedado evidente es que la busca por la sustentabilidad y del desarrollo sostenible requiere la integración de factores económicos, sociales, culturales y ecológicos (Gallopín y otros, 2001). Exige, al mismo tiempo, una articulación constructiva de perspectivas diferentes de desarrollo de

base, o sea, con iniciativas que partan de la sociedad.

En esa dirección, el desarrollo sostenible señala para cambios dinámicos que ocurren permanentemente. En algunos casos se busca transformar el sistema, en otros casos, se objetiva cambiar el sistema para mejorar sus políticas sociales y ecológicas. Visto de esta manera, el desarrollo sostenible no significa exclusivamente crecimiento cuantitativo, pero se refiere a la implementación de potencialidades que incidan en la mejora de la cualidad de vida de la población por medio de políticas sociales redistributivas.

Este enfoque desloca la atención, no solamente de los gestores públicos pero también de la sociedad civil, que tradicionalmente se orientaban para el análisis de los problemas que podrían ser resueltos, para problemas que quedaban relegados a un segundo plano (salud, vivienda, seguridad y educación). Fue solamente en la última década que se observa un desplazamiento para aceptar el principio de la importancia del desarrollo sostenible en la medida que este concepto paso a incorporar la noción de desarrollo definido en términos de equilibrio entre las relaciones que involucran las dimensiones cultural, política, económica y social.

Una de las características fundamentales del desarrollo sostenible es que al contrario de la forma ortodoxa de desarrollo, se refiere a la cuestión de protección del medio ambiente, pero incorpora, sobretodo, el papel de las personas en ese proceso. Evalúa sus necesidades y analiza la percepción ciudadana con respecto a la responsividad y eficacia de los gobiernos a sus demandas, principalmente materiales (salud, educación, seguridad y vivienda). En este sentido las premisas de la discusión sobre el desarrollo sostenible remeten para el concepto de desarrollo social, entendido según Midgley (1995) como la promoción del bienestar.

En este concepto la satisfacción con las necesidades de los ciudadanos, su cualidad de vida y la cualidad del medio ambiente son interdependientes y se entrecruzan en el cotidiano de los actores sociales y políticos. De esta forma, desarrollo sostenible posibilita la transformación de los dilemas en los países en desarrollo, en problemas posibles de ser resueltos por medio de una participación

activa. No se sugiere que esta formulación implique la transferencia de responsabilidades publicas para los ciudadanos inviabilizando cualquier posibilidad de sustentabilidad (Fernández y Guerra, 2001). Apunta, eso si, para la necesidad de crear dispositivos que incorporen el ciudadano como ente protagónico de su futuro por medio de acciones articuladas entre Estado-sociedad y mercado.

Este posicionamiento de debe al hecho de que la desigualdad genera menos distribución de recursos para los pobres, pues en las sociedades desiguales son los pobres que no tienen los recursos organizacionales o políticos para colocar sus demandas en la agenda política. Al mismo tiempo, las instituciones formales de mediación política no demuestran iniciativas, capacidades o deseo de alterar o status quo, a no ser en la retórica. De esta manera, cuando las instituciones carecen de cualidad y eficiencia en la promoción del desarrollo económico, humano y social, el resultado se materializa en predisposiciones y comportamientos de los ciudadanos que cuestionan las leyes, hostilizan los gestores públicos y son antagónicos a cualquier iniciativa gubernamental de desarrollo económico impuesto de arriba para abajo.

De esta manera, la premisa fundamental del desarrollo sostenible reside en la creencia compartida por los actores políticos y sociales de que sus resultados pueden redundar, por ejemplo, en la mejoría de la cualidad de vida de la población, la eliminación de la desnutrición, la promoción de la cooperación y la acción colectiva.

Un segundo punto, dice respecto a la constatación de que el proceso o desarrollo económico no ocurre necesariamente con costos humanos. De esta forma, rompe con la idea que se institucionalizo, a lo largo del tiempo, de que el desarrollo implica en sacrificios para las personas, grupos y/o culturas que según este tipo de pensamiento, deberían desistir de bienes esenciales en el presente, para garantizar esos mismos bienes a las generaciones futuras.

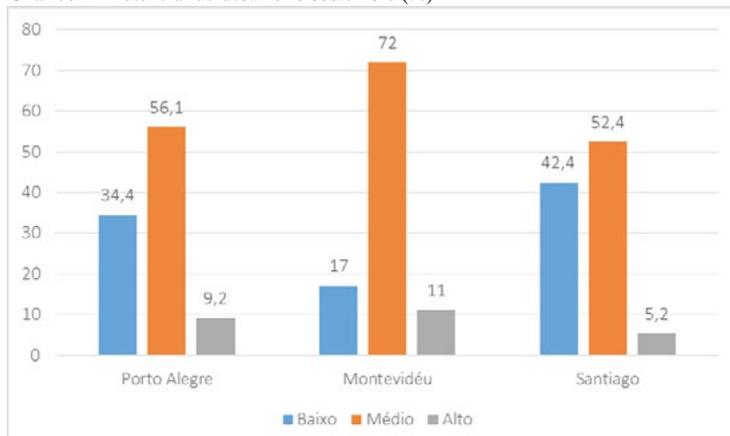
Una línea de análisis para tentar responder a esta cuestión es propuesta por Frey (2004) para quien el desafío del desarrollo sostenible es, antes de mas nada, un problema político y de ejercicio de poder, que coloca en pauta la cuestión de las instituciones político-adminis-

trativas, de la participación política y del proceso político.

En el contexto latino-americano, tratar de la temática del desarrollo sostenible bajo la perspectiva de la participación política es esencial en la dirección de vislumbrar propuestas alternativas en la revolución de problemas socio-ambientales y en la mejoría de la calidad de vida. El avance de la democracia social, la construcción de instituciones internacionales justas, efectivas y receptivas, la participación de todos los ciudadanos se pueden constituir en mecanismos para el fortalecimiento de un desarrollo sostenible que materialice el principio de una sociedad justa y responsable.

En este sentido, es pertinente examinar el potencial del desarrollo sostenible de los ciudadanos en las tres ciudades estudiadas. Para la construcción de la escala de desarrollo sostenible, bien como de capital social y empoderamiento, utilizamos preguntas de carácter actitudinal (peso 1) y preguntas de comportamiento (peso 2) (Anexo 1).

Grafico 1 - Potencial de desarrollo sostenible (%)



N POA= 201 N MON= 199 N SAN= 197

Fonte: Pesquisa “Capital Social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida”. Nupesal, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

En el Gráfico 1, los resultados de la escala de potencial de desarrollo sostenible muestra que Montevideo-Uruguay presenta el potencial mas elevado de actitudes y comportamientos orientados

para la defensa del medio ambiente y de la cualidad de vida (11%), seguido por Porto Alegre (9.2%) y en tercer lugar, Santiago de Chile con 5.2%. La magnitud de estas porcentajes podrían parecer relativamente bajas para ciudades consideradas politizadas y modernas. Creemos que estas actitudes y potencial de comportamiento considerado “pos-materialista” no este consolidado y se muestra inestable, no porque las personas no tengan interés en defender el medio ambiente o políticas para este efecto, pero son un reflejo de ciudades materialmente no resueltas, complementadas por una poca credibilidad y legitimidad que los ciudadanos atribuyen a las políticas publicas de esta naturaleza.

El aspecto positivo, sin embargo, muestra que existe un potencial latente de movilización de las personas para se involucrar en acciones de preservación del medio ambiente por medio de estrategias de movilización asociativa que estimulen los ciudadanos a participar en estas actividades. Es este el tema que pasamos a tratar ahora.

CAPITAL SOCIAL

La persistencia de la pobreza y de la exclusión social en América Latina ha propiciado la tentativa de encontrar mecanismos otros, que no los ortodoxos para combatirla y tratar de erradicarla. En esta perspectiva, uno de los elementos propuestos para la construcción y promociona de la participación de los ciudadanos ha sido el capital social, el cual, actuaría como dispositivo alternativo de involucramiento político, mas allá de las organizaciones tradicionales y convencionales de mediación política. Esta preocupación ha surgido porque se constata una erosión de los lazos sociales bien como la ausencia de una base normativa de apoyo a la democracia, comprometiendo su progreso y efectividad.

Uma de las constataciones de la ciencia politica contemporanea há sido el proceso creciente de individualizacion mas utilitarista, el cual estaria destruyendo las formas tradicionales de integracion social. De esta forma para algunos autores (Wolfe, 1989) cuando las obligaciones sociales se tornan publicas, los lazos sociales tienden

a debilitarse generando una situación en la cual el Estado es visto como la única institución capaz de proteger al ciudadano, destruyendo prácticamente la sociedad civil y la reciprocidad. Este proceso sería inevitable en las sociedades que se modernizan, pues las relaciones primarias, donde la identificación colectiva se da en el ámbito del núcleo familiar, son substituidas por las organizaciones secundarias de identificación colectiva (partidos políticos), razón por la cual la disminución de las relaciones sociales, frente a frente es considerada normal.

El mecanismo que establece un equilibrio en este proceso de disminución del papel de la sociedad civil segundo algunos autores (Dahl, 1997), es el establecimiento de una representación efectiva por las organizaciones encargadas de mediar las demandas de la sociedad con relación al Estado, o sea, los partidos políticos. Este tipo de pensamiento, por mucho tiempo, fortaleció el principio de la superioridad del método democrático o de procedimientos con relación a la dimensión más substantiva de la democracia.

Sin embargo, en las últimas décadas, la teoría de capital social ha mostrado que sin abdicar de las organizaciones formales de representación política, es posible establecer mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos puedan influenciar el proceso político vía organizaciones comunitarias de participación informal. El principio subyacente a esta propuesta está basada en la idea de que el rescate de los niveles de confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas y en los gestores públicos puede, también ser alcanzado, por movimientos alternativos de movilización política, informales y con base en la confianza entre las personas.

La evidencia histórica y empírica respalda esta afirmación, como muestra la experiencia de la creación del Banco Grameen de micro-crédito en Bangladesh por Yunus (2000). Tal vez esta iniciativa sea la afirmación más contundente sobre cómo el capital social contribuye para el bien estar de la comunidad. Al mismo tiempo, esta iniciativa mostró que es posible pensar y actuar pragmática y programáticamente de forma simultánea, alterando los presupuestos tradicionales de la ciencia política con respecto a las expectativas de comportamiento político

de los ciudadanos y que examinaba esta participación según el principio que considera el conocimiento encuanto representación simbólica. Yunus mostró que es posible trabajar con conocimiento estratégico y de incidencia en la solución de los problemas sociales, yendo más allá del mero diagnóstico y de la explicación de fenómenos que envuelven la pobreza y la exclusión social, sin abrir mano de una deflexión estructural y programática-estructural de largo plazo.

Por su vez, estudios de carácter empírico han constatado que las variables confianza y normas cívicas tuvieron un impacto positivo significativo en el desempeño económico de varios países desarrollados (Kliksberg, 2001). Con relación a la asociación estadística entre capital social y pobreza, dos estudios realizados en África han demostrado que el hecho de pertenecer a grupos formales o informales tiene una correlación positiva con el desempeño económico (Narayan y Pritchett, 1999). Igualmente estudio llevado a cabo en setenta comunidades en la India, evidenciaron que solamente la combinación de capital social con agencias estatales contribuyeron para el bien estar de la comunidad (Krishna, 2002).

En el caso de América Latina, investigaciones recientes sugieren que la acción colectiva en México y Guatemala, por medio de la participación, de la cooperación y de la participación en proyectos productivos y de defensa de intereses sindicales y políticos se tradujeron en bienes colectivos tales como: la generación de servicios de beneficio común, el financiamiento y protección de riesgos, la designación de derechos y la administración de recursos comunes (Flores y Rello, 2003). Para los referidos autores, la acción colectiva se constituye en factor llave del capital social en el desarrollo. Resultado semejante fue constatado en Nicaragua donde se verificó una correlación positiva entre capital social y salario. En Colombia de acuerdo con Gonzales (2001) el CS fue instrumental en la reducción y prevención del riesgo, bien como fue decisivo en el enfrentamiento de la vulnerabilidad social. Cabe citar también las experiencias más conocidas de CS entre las cuales se incluyen: la experiencia comunitaria de Villa el Salvador en Perú; las ferias de consumo alimentario en Barquisimeto-Venezuela y el presupuesto participativo en Porto

Alegre-Brasil (Klicksberg, 2001).

Estas investigaciones señalaron para el dilema de los países latino-americanos, comparativamente a los países desarrollados, con respecto a la importancia de construir capital social para alcanzar la eficiencia administrativa y la justicia social. Es probable que algunas correlaciones tenues y poco significativas que se encuentran entre capital social y desarrollo económico se den por la expectativa y presupuesto de que CS ya existe en América Latina. De hecho, si se lleva en cuenta el pasado histórico de estos países, se constata que los valores enraizados pelos ciudadanos, principalmente, en las últimas décadas, propician la desconstitución de las relaciones primarias sin que las relaciones secundarias se institucionalicen. En su lugar, se han fortalecido las relaciones terciarias, las cuales conducen para una relación directa entre la figura de quien comanda el país (Presidente) y los ciudadanos, al margen de las organizaciones formales de mediación política. Este tipo de escenario incide en la fragmentación de las identidades colectivas de todo tipo, agravada pelo desempeño mediocre de los gestores públicos, contribuyendo, de esta forma, para el crecimiento de la desconfianza institucional que asociada al proceso creciente de atomización e individualización, ayudan para destruir los ya precarios estoques de CS.

Me parece, de esta manera, que el desafío de nuestros países, parece que se ha vuelto para la propia construcción de capital social. Su utilidad o no, solamente podrá ser determinada después de evaluar si los esfuerzos en esta dirección han tenido o no éxito y porque? Las experiencias ya discutidas en este artículo sugieren que, donde el CS foi construido desde la base, las comunidades continúan a evidenciar mayores posibilidades de resolución de los problemas iba acción colectiva (Baquero, 2007). Con esta afirmación no queremos sugerir que el CS se constituya en una respuesta universal y necesariamente positiva para los males sociales y políticos de nuestras sociedades, pues también existe evidencia que demuestra el aspecto negativo de CS. Pero al contrario de los países desarrollados, donde la estructura gubernamental no esta en cuestionamiento, aunque no se disfrute de evaluaciones positivas por parte de los ciudadanos, en el continente latino- americano la base de CS debe ser buscada y constituida a partir del desarrollo de una base

normativa de apoyo institucional e interpersonal.

La constatación de que la ausencia de confianza en sus varias dimensiones puede generar grupos cerrados actuando de una forma a excluir otros, inibiendo el desarrollo de una nación, necesita ser substituida por esfuerzos protagonicos de constituicion de una democracia con más cualidad social. Este punto de vista, no sugiere o defiende que las organizaciones formales de la democracia representativa no sean esenciales. De hecho parece no haber desacuerdo con relación a la necesidad de tener buenas y eficientes instituciones y una sociedad civil vigorosa. También no parece haber mayores divergencias con relación al hecho de que capital social puede generar gobiernos más democráticos y eficientes y legítimas que valoricen la confianza interpersonal. En los países latinoamericanos es imperativo trabajar con las dos dimensiones, pues, no tenemos ni instituciones eficientes ni tampoco una base normativa de valorización de la confianza y mucho menos organizaciones informales que funcionen como complementos eficientes de mediación política.

Del punto de vista de resultados, la evidencia generada por el análisis de las ciudades, estos señalizan que ni la participacion convencional ni la informal se han constituido en mediadores eficientes entre Estado y sociedad. Por esta razón es necesario, en mi opinión, examinar las formas que combinan aspectos procedimentales con los informales en la busca de una estabilidad eolítica, avanza social y una democracia socialmente orientada. Pensamos que el concepto de capital social es el dispositivo que puede auxiliar a alcanzar estos objetivos.

Desde la perspectiva de las Ciencias Sociales, con relación a como se produce capital social, Coleman (1988) argumenta que el mismo se encuentra en la estructura de redes que generan colaboración y cooperación entre individuos y grupos. Ya para Burdieu (1996) son las características sociales, llevando en cuenta el escenario en el cual las personas estad inseridas que produce CS. Para Stulhofer (2001), el CS es un conglomerado de características culturales que crea y mantiene la confianza mutua y la cooperación dentro de una comunidad o grupo social.

En este sentido, debemos aclarar que las diferentes definiciones de CS, surgen de acuerdo con el área en que se esta trabajando.

Por ejemplo, en la ciencia política, se enfatiza la dimensión funcional, o sea, dice respecto a la acción colectiva. En la sociología se refiere a la cohesión social y en la economía al bienestar.

Una fuente de controversia sobre este concepto se encuentra en la forma como el mismo es utilizado por organizaciones políticas convencionales y no convencionales. Así, por ejemplo, en muchos casos este término ha sido utilizado para legitimar políticas públicas. En otros casos, se discute de una perspectiva puramente normativa.

En el caso de países en desarrollo como los de nuestro continente, me parece que el concepto de CS puede ser útil cuando evaluado sus resultados, o sea, cabe indagar si realmente crean beneficios para la comunidad? Se constituyen en mecanismos de conexión con otros actores sociales y de otras comunidades? El desafío, en este sentido es analizar su tangibilidad social vía el desarrollo de las predisposiciones actitudinales y de comportamiento que produzcan la acción colectiva social.

Vista de esta manera, el CS nace de las interacciones cotidianas y no necesariamente por legislaciones impuestas de manera descontextualizada. Cuando la confianza reciproca es generada por un proceso de auto participación, sus resultados pueden materializarse positivamente para el desarrollo comunitario.

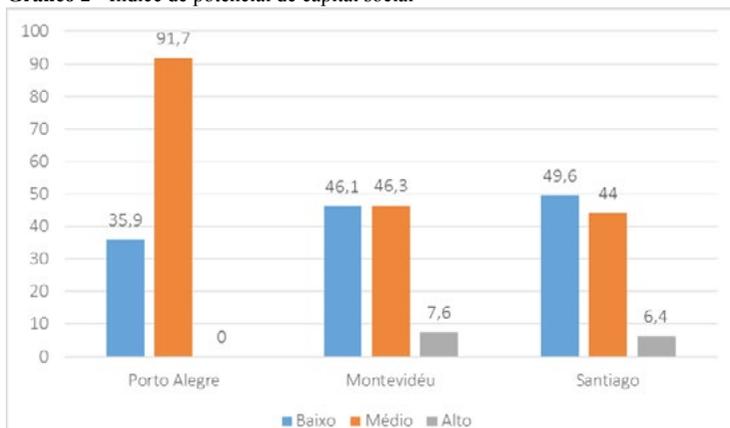
Evidencia a este respecto ha sido presentada por Aberg y Sandberg (2004) que encontraron una correlación positiva entre desarrollo democrático y aspectos sociales, históricos y culturales. Huntington (1975) también ha sugerido el impacto antecedente de la cultura en la democracia de una nación. Por su vez, Blassio y Nuzzo (2006) constataron una asociación positiva entre indicadores de capital social (productividad de los trabajadores; innovación empresarial y participación femenina en el mercado de trabajo) y desarrollo económico en las regiones italianas. El trabajo más conocido sobre la relación entre democracia y cultura política es el de Putnam (2000) en Italia.

En este sentido, aunque no sea el propósito de este trabajo, me parece imprescindible examinar las condiciones históricas y culturales que han incidido en la estructuración de la sociedad latinoamericana y analizar, a luz de esas informaciones, la posibilidad de construir una cultura política capaz de producir capital social posi-

tivo, por medio de dispositivos que estimulen el potencial asociativo de los ciudadanos. En esa dirección, nos interesa evaluar el potencial asociativo de las personas en estas ciudades investigadas.

De la misma manera que para el desarrollo sostenible, se elaboro una escala de potencial de capital social, compuesta de variables actitudinales y de comportamiento. Los resultados son presentados en el grafico 2.

Grafico 2 - Índice de potencial de capital social



N POA= 500 N MONT= 497 N SAN= 498

Fonte: Pesquisa “Capital Social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida”. Nuposal, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

En el caso de las ciudades examinadas en este artículo, su historia muestra que, de forma general, los factores históricos y las matrices estructurales formateadas por ese proceso no condujeron ni para el desarrollo de predisposiciones positivas con relación a las actividades convencionales ni no convencionales, no siendo un estímulo para la posibilidad de crear capital social (Baquero, 2007; Ranincheski, 2007; Borba, 2007). Se llevado en cuenta que el índice de capital social incorpora tanto las cuestiones referentes a las predisposiciones actitudinales cuanto de comportamiento, el panorama generado por los datos muestra una situación latente, pero positiva para la constitución de CS. Existen, sin embargo, diferencias significativas entre Porto Alegre, Santiago y Montevideo.

Se constata que en el caso de Montevideo, el potencial de

capital social es levemente mayor de que en Santiago de Chile (7,6% y 6,4% respectivamente), encuancto que en Porto Alegre, y esto es un poco sorprendente, pues esta ciudad es considerada como un caso de suceso en términos de complementar procedimientos de democracia representativa con instrumentos de democracia directa, no se verifican predisposiciones elevadas de capital social, en la medida en que la mayoría de los entrevistados se sitúan en la faja intermediaria con 91.7%. Santiago y Montevideo, por su vez, tienen porcentajes semejantes en las categorías correspondientes a baja e intermediaria (45% en la media). Por otro lado, se puede interpretar que la experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre tuvo un impacto positivo en las personas, posibilitando una dimensión latente de capital social, encuancto que en las otras ciudades hay un mayor número de personas con predisposiciones negativas a formar parte de asociaciones que promuevan la acción colectiva.

Estos datos permiten suponer que las experiencias empíricas de los ciudadanos, en su mayor parte negativas con las estructuras formales e informales de asociación política, influyen en el desarrollo del cepticismo y de la decepción con las estructuras de mediación política, llevándoles a relucrar en hacer parte de acciones colectivas. Esto no significa, sin embargo, que haya sido destruido el potencial latente asociativo de los latinoamericanos. Lo que ellos esperan es que se abra alguna posibilidad de activar esos recursos participativos. Es en esa perspectiva que el Mercado y el Estado asumen centralidad en un sentido sinérgico de constitución de CS, al mismo tiempo que sugiere la necesidad de pensar en mecanismos adicionales de activación ciudadana. Uno de estos dispositivos es el empoderamiento que pasamos a discutir.

EMPODERAMIENTO

Uno de los aspectos centrales dentro del esfuerzo de construir sociedades más participativas en América Latina se refiere al concepto de empoderamiento de los ciudadanos. Existen varias y diversas definiciones con respecto al significado del empoderamien-

to con base en la comprensión del mismo encuanto proceso o como resultado de acciones individuales o colectivas. Si pensado en términos de proceso se refiere a una natividad realizada continuadamente produciendo efectos de retroalimentación permanente. Ya en la perspectiva de resultado, se busca evaluar si los objetivos previstos antes de la acción emprendida fueron alcanzados.

De esta forma, el empoderamiento es un dispositivo que estimula las personas a “querer” se involucrar en la arena política de forma espontánea y autónoma, a partir de una comprensión sobre a importancia de su participación para tratar de modificar o transformar el estado de las cosas. Comprendido de esta manera, el empoderamiento esta enraizado en las creencias y valores de la cultura que se estudia. Es de valor intrínseco cuanto instrumental. Es relevante tanto en el nivel individual como en el colectivo y puede materializarse en la arena social, política y económica. A este respecto Narayan (2002) sugiere que, en su sentido más amplio, el empoderamiento es la extensión de la libertad de escoger y la acción autónoma. De esta manera, significa aumentar la propia autoridad y control sobre los recursos y las decisiones que afectan la propia vida. Considerado de esa forma, el empoderamiento debe ser analizado tanto como proceso cuanto como resultado.

Una de las premisas del empoderamiento es la igualdad de oportunidades para todos los sectores de la población. En el caso de América Latina, esta premisa esta lejos de ser verdadera, pues las opciones de escoger en nuestros países son muy limitados tanto por la falta de activos (bienes materiales, físicos, financieros y culturales), bien como por la impotencia de los excluidos socialmente, en tratar de negociar mejores condiciones de vida, tanto con las instituciones formales cuanto las informales. Reflexionando sobre esta situación, el Banco Mundial (Narayan, 2002:161) ha definido el empoderamiento como “la expansión de los activos y las capacidades de los hombres para participar en, negociar con, influenciar sobre, controlar y tener instituciones responsables que influyan en su vida”.

La preocupación con el empoderamiento de los ciudadanos por instituciones formales muestra que tal concepto puede ser de carácter

institucional o no-institucional. Sin embargo, la historia ha mostrado que en sociedades materialmente desiguales, la tentativa de imponer mecanismos institucionales para “dar voz” y poder a los mas pobres, puede ser contraproducente si estos esfuerzos no son acompañados por dispositivos de empoderamiento de naturaleza emancipatoria, o sea, que los ciudadanos deseen por voluntad propia, involucrarse, o no, en actividades formales o informales para transmitir sus demandas por políticas publicas mas amplias y de carácter social.

Una de las limitaciones del empoderamiento institucional se refiere al presupuesto implícito de que las sociedades que buscan mejorar su bienestar cuentan con sujetos colectivos con capacidad de reflexión crítica y voluntad autónoma. Pensando y actuando de esta forma, colocan un peso gigantesco en la espalda de los pobres al exigir de ellos, por ejemplo, iniciar el desarrollo sostenible. Esa exigencia torna la dimensión formal de empoderamiento insuficiente para la promoción de ciudadanos protagónicos.

Esa situación, por otro lado, empeora porque la persistencia de niveles extremos de pobreza y desigualdad obliga a la mayor parte de la población desempoderada a buscar canales clientelisticos para transmitir sus demandas, inibindo, de esa forma, el fortalecimiento de las instancias formales de representación de eolítica y propicia el campo para el desarrollo de acciones colectivas alternativas. Escenarios con esas características crean condiciones funcionales para la emergencia de líderes y gobiernos no populistas.

El redireccionamiento de la participación de los grupos socialmente marginalizados para la esfera informal ha mostrado que esas iniciativas no comprometen los principios básicos de la democracia representativa. Sin embargo, uno de los presupuestos para la construcción de una democracia socialmente orientada esta asentado en el principio de crear condiciones para garantizar la igualdad de la participación y oportunidades a los ciudadanos. En el caso de América Latina, de forma general, el poder económico, político y social de las elites económicas continuad a producir una situación de influencia desproporcional en el fracaso de tratar de implementar políticas sociales justas y equitativas, dando continuidad a la per-

manencia de estructuras formales que toman decisiones sin transparencia, dificultando que los ciudadanos adquieran poder y voz en el proceso decisorio. A este respecto, Massum (2006) ha sugerido que el problema de nuestros países no es la pobreza, pero si la falta de oportunidades para que los ciudadanos salgan de ella.

Una de las formas de empoderar al ciudadano al margen de la institucionalidad vigente, pero sin salir de ella completamente, se ha traducido en iniciativas de predistribución por medio de una participación más amplia. Ejemplos de estas iniciativas son: (1) la campana de planeamiento descentralizado en Kerala – India a partir de 1996 y (2) el presupuesto participativo en Porto Alegre – Brasil que se inicia en 1990 y ha sido apuntado como modelo para otras ciudades, dentro y fuera del país.

Esas experiencias han mostrado que en algunas circunstancias es posible complementar las dinámicas de la democracia poliárquica con formas de democracia directa. Este tipo de democracia, no solamente es considerado fundamental en la promoción de formas alternativas de participación política, pero, sobretudo, se ha deduzido que tienen una capacidad empoderadora de los ciudadanos. La evidencia utilizada para respaldar estos argumentos esta basada en el numero creciente de organizaciones informales que tratan de estimular y motivar para que las personas se involucren en actividades comunitarias, o que ha llevado a se suponer que la experiencia de deliberación de esas iniciativas producirían ciudadanos mas críticos y participativos, o sea, empoderados.

Varios estudios en Brasil, han mostrado sin embargo que no es este el caso (Gonzales, 2002; Andrade, 2005). Esas investigaciones han sugerido que a pesar de los esfuerzos de politización de la política e iniciativas de acción colectiva comunitaria, los grupos con escaso poder de movilización, en virtud de su situación económica, continúan a experimentar una situación de desorganización estructural. En muchos casos su situación de clientes de un patrón se ha transformado en un clientelismo con base en el Estado- asistencialista moderno, impidiendo, de esta forma, que el ciudadano común trascienda su condición de excluido. Tratar de resolver, por tanto, los problemas de las personas mas pobres con políticas publicas asistencialistas y populistas no conduce al

empoderamiento del ciudadano y si al desempoderamiento.

Creemos que superar tal condición demanda esfuerzos de otro tipo de empoderamiento. Este tipo esta basado en los estudios de Paulo Freire e Iran Shore (1986) y parte del presupuesto de empoderamiento de la clase social, la cual trasciende el nivel individual y se configure como un acto colectivo que se materializa por medio de la interacción entre individuos, lo que envuelve necesariamente un desequilibrio de poder en la sociedad. A este respecto Rute Baquero (2006, p.136) nos dice:

En la perspectiva freiriana, el empoderamiento individual, fundado en una percepción crítica sobre la realidad social es fundamental, pero este aprendizaje necesita tener relación con la transformación más amplia de la sociedad. La pregunta que se coloca, según Freire es “a favor de quien y contra quien ellos usan su nueva libertad en el aprendizaje y como es que este se relaciona con los otros para transformar la sociedad” (p.136).

De este modo, la autora destaca el empoderamiento individual como siendo necesario, pero no suficiente para emprender un proceso de transformación social y añade:

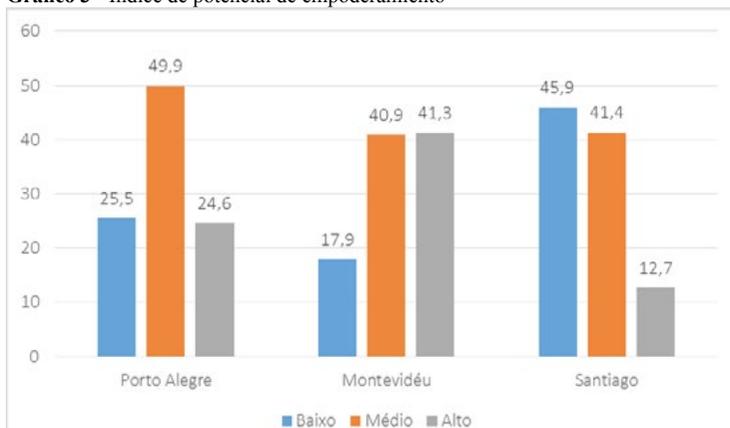
El proceso de empoderamiento envuelve un proceso de concientización, el pasaje de un pensamiento ingenuo- para una conciencia crítica. Pero esto no ocurre en un vacío, en una posición idealista, según la cual, la conciencia cambia dentro de si misma, por medio de un juego de palabras en un Seminario. La concientización es un proceso de conocimiento que ocurre en la relación dialéctica hombre-mundo, en un acto de hacer reflexiva, o sea, en la praxis. Concientizar no significa manipular, conducir el otro a pensar como yo pienso; concientizar es “tomar pose de lo real”, constituyéndole en un mirar más crítico posible de la realidad; envuelve un distanciamiento de lo que es real para poder objetivarlo con sus relaciones (Baquero, 2006).

El objetivo de este tipo de empoderamiento informal es buscar

la liberación de los individuos frente a las estructuras, coyunturas, prácticas culturales y sociales que se revelan injustas, opresivas y discriminatorias. Implica, de esta forma, en la promoción de estrategias de compartir el poder de decidir con la participación e todos los miembros de una comunidad, es una causa que afecta a todos.

La cuestión a ser respondida es: como pueden ser construidos los mecanismos de compartir?. La respuesta a esta pregunta en este trabajo es abalizada en términos de predisposiciones actitudinales complementadas con comportamientos en lo que denominamos de potencial de empoderamiento. La escala construida obedece a los mismos criterios de las escalas anteriores. Los resultados están en el Gráfico 3.

Gráfico 3 - Índice de potencial de empoderamiento



N POA= 501 N MON= 492 N SAN= 497

Fonte: Pesquisa "Capital Social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida". Nuposal, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

El Gráfico 3 muestra que es Montevideo la ciudad con mas potencial de empoderamiento (41,3%); seguida por Porto Alegre con un indice intermediario (49,9%) y Santiago de Chile con el menor indice (45,9%). Cuales son las implicaciones de estos resultados?

Si el éxito de una nación que adhiere a los principios democráticos y los valoriza, produciendo estabilidad e igualdad social, depende del compromiso de sus ciudadanos en se envolver en ac-

tividades que promuevan el bien colectivo, sean ellas en el campo formal o informal, a partir de la comprensión de que su participación es fundamental, entonces la credibilidad y legitimidad del gobierno esta mas próxima de se materializar. Si al contrario, las instituciones políticas no consiguen promover la participación publica, la legitimidad del régimen es episódico y superficial.

En este contexto, lo que caracteriza la legitimidad de un sistema político democrático, mas allá del sufragio universal, es la garantía del derecho de libertad, pluralidad de pensamiento, libre competición y el principio de la mayoría y, actualmente, la capacidad de un redimen en reconocer y saber tratar con las nuevas formas de participación eolítica que han emergido autónoma y espontáneamente de los sectores excluidos. Si esas condiciones estad ausentes, el resultado es la proliferación de los conflictos sociales y consecuentemente la (des) institucionalización de las instituciones de mediación política, promoviendo, al mismo tiempo, el desempoderamineto de las personas y manteniendo el sistema meramente en su dimension electoral.

Los datos del Grafico 3 muestran que existen condiciones para fomentar el empoderamiento de los ciudadanos, siendo que Montevideo esta al frente de las otras ciudades. Lo que merece ser destacado es que los datos examinados en esta sección señalizan para una situación paradójal en las sociedades latinoamericanas que exigen un tipo de ciudadano que ellas mismo no producen, por el contrario establecen las bases para un sujeto político cínico, pasivo e indiferente, o sea, desempoderado.

CONCLUSIONES

Que posibilidades existen de que la confianza actué como sustituto de las instituciones do Estado para alcanzar la cooperación? Provelmente muy pocas. En realidad, es posible que las instituciones no se constituyan en sustitutos de la confianza, pero si una precondition para que surjan relaciones con base en la confianza recíproca. Cuando las instituciones convencionales de la política no consiguen que los ciudadanos confien en sus acciones, la confianza

no se genera, o se desarrolla en ambientes cerrados, lo que puede, por su vez, ser la base para el fracaso de la cooperación en nivel más amplio. En condiciones de incertidumbre con relación a los otros que deriva del colapso de la capacidad representativa del Estado, las posibilidades de alcanzar una cooperación eficiente entre los ciudadanos es remota.

La alternativa al colapso del Estado en su función agregadora de las demandas de la población se ha materializado, en América Latina, en la constitución de algo parecido como un Estado paralelo, el cual paradójicamente cuenta con el apoyo de la población más carente. En esas condiciones, es imperativo que el Estado comience a atribuir el peso debido a otras formas de ingerencia política, sin que esto signifique abdicar de su capacidad representativa. Ya existen experiencias en países desarrollados sobre los aspectos positivos de crear instituciones gubernamentales (Canadá, Franca, por ejemplo) orientadas para aumentar el capital social comunitario y sinérgico.

Al mismo tiempo, se ha tornado evidente la necesidad de comenzar a pensar en dispositivos que permitan que los ciudadanos también participen de los esfuerzos para mantener un medio ambiente equilibrado y que produzca mejores condiciones de vida concomitantemente con iniciativas patrocinadas por el Estado y otras organizaciones.

El lo que se refiere al concepto de empoderamiento, por ocasión del Summit Internacional del Desarrollo Social realizado en Copenhagen en 1995, este concepto fue reconocido como objetivo a ser alcanzado. De hecho quedo claro esta preocupación en la siguiente declaración: “we affirm that in both economic and social terms, that most productive policies and investments are those which empower people to maximize their capacities, resources and opportunities”.

Este reconocimiento se dio porque se considero que el proceso de globalización afecta severamente la capacidad de movimentación de los grupos marginalizados llevando al desempoderamiento de las personas. Por su naturaleza, la globalización, retira poder de las naciones y de las personas. Cuando el estado se retrae de las funciones de desarrollo, las personas pierden su capacidad de aumentar

su poder socioeconómico y político. En este sentido, la seguridad económica es crucial para que las masas aumenten sus capacidades. Pero el mercado no lleva en cuenta estos aspectos. Si las personas no tienen un buen salario, como puede aumentarse el empoderamiento?

El concepto de empoderamiento formal coloca una énfasis muy excesiva en los arreglos institucionales. En el Estado, subordinado por la disciplina de mercado, la estructura de poder será controlada por clase, alienando y excluyendo los subalternos. La cuestión crucial es como asegurar la cohesión social en una sociedad fragmentada donde la mayoría de la población es excluida en el nombre de competitividad y eficiencia.

Este trabajo no tiene la pretensión de dar respuestas definitivas a los dilemas impuestos por el establecimiento de una economía de mercado que relega los intereses de los ciudadanos a un segundo plano. Trata esto si de, a partir de una perspectiva de la cultura política, evaluar las posibilidades de fomentar una mayor participación y de carácter emancipatorio de los ciudadanos trabajando con la modificación de valores y normas relacionadas a la evolución democrática.

Los datos examinados mostraron que con respecto a los tres dispositivos analizados, desarrollo sostenible, capital social y empoderamiento, que existen predisposiciones latentes positivas, por parte de los ciudadanos, bastante (no queremos minimizar la magnitud de la tarea) encontrar dispositivos que activen esas dimensiones en pro de la construcción democrática mas social.

De hecho, este trabajo es un paso inicial y exploratorio y que será complementado por estudios más de fondo, sobre la posibilidad de crear mecanismos concretos de participación ciudadana en con-

textos diferenciados.

REFERENCIAS

- ABERG, M. e SANDBERG M. *Social capital and democratization: Roots of trust in post-communist Poland and Ukraine*, 2004.
- ANDRADE, E.T. Democracia participativa, orçamento participativo e clientelismo: um estudo em Blumenau e Porto Alegre. *Tese* (Doutorado em Ciência Política), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.
- BAQUERO, M. Globalização e democracia inercial: O que o Capital Social pode fazer na construção de uma sociedade Participativa. In: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (Orgs.). *Capital Social: teoria e prática*. Ijuí: Editora da Unijui, 2006.
- BAQUERO, R. V. A. Empoderamento: questões conceituais e metodológicas. *Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*. Vol. 11. nº2, maio/agosto 2006. Universidade de Santa Cruz do Sul. EDUNISC.
- BOURDIEU, P. The forms of Capital. In: RICHARDSON, J.G. (Ed.). *Handbook of Theory and Research for Sociology of Education*. New York: Greenwood Press, 1996.
- BID – Progreso económico y social en América Latina. *Banco Interamericano de Desarrollo*. 2000. Informe, Washington, DC.
- BLASSIO, G. de and NUZZO, G. The legacy of history for development: the case of Putnam's social capital. *Sabatini Papers*, 2006.
- CEPAL. Comissão Econômica para América Latina. *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2005.
- COLEMAN, J. S. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.
- CROUCH, C. *Posdemocracia*. México:Taurus-Pensamiento, 2004.
- DAHL, R. A. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Ed. USP, 1997.
- DIAMOND, L. Civic communities and predatory societies. Intercultural management Institute, American University, Washington, DC, may 10, 2001.

- FEDOZZI, L. J. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 1997.
- FLORES, M. e RELLO, P. Capital Social: virtudes y limitaciones. In: ATRIA, R. et al. *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Libros de la CEPAL, 71. Universidade de Michigan. Chile, 2003, p. 71-92.
- FREIRE, P.; SHOR, I. *Medo e Ousadia: o cotidiano do professor*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- FREY, K. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. 2004. In: *Ambiente & Sociedade* - n. 9, Campinas, Jul/Dez 2001 – Disponível em: < <http://www.scielo.br> > - Acesso 07/12/2004.
- GALLOPIN, G.; FUNTOWICS, S, O'CONNOR, M and RAVETZ, J. Science for the 21st century: from social contract to the science core. *International Journal of Social Science*, 2001.p.219-229.
- GIDDENS, A. *The third way: the renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press,1988.
- GONZÁLEZ, R. S. Capital social, ação coletiva e orçamento participativo. In: BAQUERO, M. (Org). *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.
- GOVEA, H. y RODRIGUEZ, I. Capital social. Potencial para el análisis integral sociopolítico. CAYAPA. *Revista Venezolana de Economía Social*. Año 4, 2004. pp.66- 85.
- HUNTINGTON, S. P. *A Ordem Política nas sociedades em mudança*. Trad. Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro, Florence Universitaria; São Paulo, USP, 1975. 496p.
- _____. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.
- KLESNER, J. *The 2006 Mexican elections: Manifestation of a divided society? Political Science & Politics*. Cambridge University Press. Vol. 40, nº1, pp.27-32, 2007.
- KLIKSBERG, B. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. *Como avanzar la participación en América Latina, el*

- continente más desigual? Anotaciones estratégicas. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*, Ciudad de Guatemala, 2007.
- KRISHNA, Anirudh. Enhancing political participation in democracies. What is the role os social capital? In: *Comparative Political Studies*. Duke University, 2002.
- LISTER, R. *Citizenship. Feminist perspectives*. Basingstoke, UK: MacMillian, 1997.
- MASSUM, I. *Clientelismo Político*. Buenos Aires: Editorial Metodos S.A. 2006.
- MELLOW, G. O. *Characterizing the new American student*. Washington, DC: American Association for Higher Education, 1999.
- MENON, S. V. Globalisation, state and disempowerment: study of farmers suicide in Warangal. Ahmedabad: *ICFAI Bussiness School* , nº.3, pp.1-46, 2006.
- MIDGLEY, S. *Social development: the development perspective in social welfare*. London: Sage Publications, 1995.
- NARAYAN, D and PRITCHETT, L. Cents and sociability: household income and Social Capital in Rural Tanzania. *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 47, nº. 4, pp. 871-897, 1999.
- NARAYAN, D. *Empoderamiento y reducción de la pobreza*. Libro de consulta. Bogotá: Banco Mundial/Alfa Omega, 2002.
- PARGA, S. J. 2000. La comunicación entre el norte y el sur. In: Así se escribe la historia. Comunicación y ciudadanía, 9-26. *Folleto informativos nº 11*. Madrid: Manos Unidas, Medicus Mundi, 2000.
- _____. Por que se desligitima la democracia? El desordem democrático. Quito: *Revista Ecuador Debate*, pp. 41-82. 2004.
- PATTEN, C. 2001. Luncheon speech at the Rio Group Ministerial, Chile. 28 March. <http://europa.eu.int/news/patten/speech01150htm>.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiênciã da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- PUTNAM, R. and GOSS, K. A. Introduction. In: PUTNAM, Robert (Ed.) *Democracies in flux*. The evolution of social capital in contemporary

- society. New York: Oxford University Press, 2002, pp. 3-20.
- SARTORI, G. *A teoria da democracia revisada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.
- STULHOFER, A. Nevidljiva ruka tranzicije. *The invisible hand of transition*. Zagreb: Hrvatsko sociolosko drustvo, 2001.
- THOMAS, T. *The making of community work*. London: Allen and Unwin, 1983.
- VÁZQUEZ, F. H. Confianza y cooperación en ausencia del Estado. *Revista Internacional de Sociologia (RIS)*. Vol. LXV, nº. 46, pp. 87-105, 2007.
- WOLFE, A. *Whose keeper?* Social science and moral obligations. Berkeley: University of California Press, 1989.
- YUNUS, M. *O banqueiro dos Pobres*. São Paulo: Ática, 2000.

Recebido em: 15/08/2015.

Aprovado em: 17/10/2015.