

Forthcoming in "Culture and Public Action"  
Edited by Vijayendra Rao and Michael Walton.

Spanish Version  
English Version Forthcoming

## CULTURA POLÍTICA Y DESARROLLO<sup>1</sup>

### Introducción

En este artículo se intenta discutir la relación entre igualdad y desarrollo a partir de la noción emergente de cultura deliberativa, que implica una relación con el otro distinto en términos de intercambio de argumentos comprometidos con valores y aspiraciones de equidad. Esta preocupación nace tanto de experiencias concretas de participación en América Latina y otras partes del mundo, como de un debate teórico sobre la cultura del otro en la redefinición de la democracia<sup>2</sup>.

La tesis es que una cultura deliberativa supone una concepción pluralista de justicia basada en la búsqueda de reconocimiento de igualdad en la diferencia. Esta noción de cultura deliberativa puede constituir una palanca que impulse un desarrollo económico socialmente compartido a partir de la idea de que el desarrollo se hace con otros diferentes, retrabajando las nociones de bien común y de responsabilidad pública; asimismo, permite vincular de una manera renovada lo local, lo nacional y lo global, buscando usar la tecnología de información de nuevos modos<sup>3</sup>. En el artículo se destacan los siguientes aspectos de esta cultura: su comprensión tanto en términos de procedimiento como de valor democrático para lograr niveles aceptables de articulación y participación social y política que promuevan una nueva cultura del desarrollo; la equidad en los actos de habla en el marco de una cultura política igualitaria que respete las diferencias; las posibilidades que ofrece de aumentar la capacidad reflexiva de los actores y de ser una respuesta frente a la diferenciación y a la sociedad de riesgo; su crítica a la cultura de la desigualdad, a la visión tecnocrática de las políticas sociales y a un enfoque economicista de la pobreza.

Acotando los límites de este texto, la cultura de la deliberación será trabajada en relación con: a) la diferenciación social en la globalización, con sus límites y oportunidades para la región; b) la cultura de la desigualdad, que implica la exclusión e intolerancia hacia los otros distintos; c) la

---

<sup>1</sup> El presente artículo es en gran medida una síntesis del libro *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*, de Fernando Calderón, actualmente en prensa.

<sup>2</sup> En este artículo se enfatiza la noción de *cultura deliberativa* y no las de *democracia* o *política deliberativas*, que si bien pueden suponerla, no son idénticas a la primera.

<sup>3</sup> Por ejemplo, para Castells (1998c), la globalización económica, tecnológica y comunicacional permite un vínculo más directo de los municipios y las regiones con la globalización y una reconfiguración del Estado Nación, que se va transformando en "Estado red", forma institucional que le permitiría responder con mayor efectividad a los retos de la globalización y a la pérdida de soberanía económica nacional (aunque tenga aún capacidad de intervención). Hoy la economía mundial se caracteriza por la existencia de redes de empresas de diferente tamaño y nacionalidad, que se articulan globalmente en torno a grandes conglomerados de capital descentralizados operativamente a través de redes de comunicación e información, que funcionan como unidad en tiempo real a nivel planetario. El Estado, mientras tanto, para satisfacer las demandas globales, debe desatender las demandas locales, apareciendo los gobiernos locales y regionales como más flexibles para negociar con los flujos globales, al tiempo que mantienen una relación más estrecha con los ciudadanos.

pobreza y la exclusión, a partir de la necesidad de repensar el concepto de pobreza desde una cultura igualitaria. Estos temas serán abordados conceptualmente, revisando críticamente la literatura existente, y empíricamente, a partir del análisis de casos específicos y de datos empíricos.

## I. Diferenciación y riesgo en la globalización

¿En qué medida y cómo la globalización tecno-económica y cultural y política profundizó los procesos de diferenciación social en América Latina? Pues si bien aumentaron las posibilidades de mayor interconexión a partir de las particularidades con las que cada país puede aportar, el acceso desigual a la globalización afecta fuertemente las chances de los países de integrarse de manera plena. El proceso de diferenciación, sin embargo, no se da sólo entre países, sino al interior de ellos, al privilegiarse ciertas actividades y lugares en detrimento de otros, fenómeno que ocurre también en los países desarrollados. Un ejemplo de diferenciación puede verse en el cuadro que sigue, que muestra una distribución del ingreso inequitativa dentro de los países.

Ingreso per cápita del 20% más pobre, 1993 (PPP en dólares)

País	Ingreso medio per cápita	Ingreso per cápita del 20% más pobre
Estados Unidos	24.240	5.814
Japón	20.850	9.070
Países Bajos	17.330	7.105
Reino Unido	17.210	3.958
Rep. de Corea	9.630	3.563
Chile	8.400	1.386
Hungría	6.050	3.297
Brasil	5.370	564
Guatemala	3.350	352
Indonesia	3.150	1.370
Nigeria	1.400	357
India	1.220	537
Bangladesh	1.290	613
Nepal	1.020	464
Guinea-Bissau	840	88
Tanzanía	580	70

Fuente: Basu 1995, en: UNDP, 1996, *Informe de Desarrollo Humano*, 1996, p. 17.

La diferenciación social se produce tanto en el plano socioeconómico como en el político. En el socioeconómico, ella se manifiesta en una creciente inequidad social, de ingresos y de distribución de la riqueza y en el aumento de los niveles de pobreza; por tanto, en una mayor exclusión social, siendo los más perjudicados indígenas, mujeres y jóvenes. En el plano político, se expresa en una creciente fragmentación y debilitamiento de los actores políticos y sociales y en la fragilidad del sistema institucional de representación y participación ciudadana, lo que erosiona los sentimientos de pertenencia y los lazos sociales, creando anomia y apatía y relegando a los individuos al ámbito privado. Este fenómeno se da tanto en las áreas rurales como en el espacio urbano, con características particulares. Por su parte, la diferenciación funcional, que implica una separación y autonomía creciente de las distintas esferas de la sociedad (la política, la economía, la justicia, la

ciencia), favorece una imagen segmentada de la misma, perdiéndose un horizonte integrador y desdibujándose las ideas de progreso, libertad e integración, propias de la cultura moderna.

La globalización refuerza ambos procesos de diferenciación en América Latina, pues al tiempo que genera altas aspiraciones y expectativas, sobre todo de consumo, no integra por sí misma, menos aún cuando el Estado se deshace crecientemente de responsabilidades sociales dejando al mercado la función integradora, que tampoco puede cumplir<sup>4</sup>. Lo que ocurrió en realidad es que se complejizó la pobreza, la exclusión y la inestabilidad social, afectando de manera muy negativa la sociabilidad.

Se entiende aquí por globalización al proceso principalmente económico que afecta de manera decisiva al planeta entero, con fuertes implicaciones socioculturales y políticas, en tanto, por ejemplo, limita la capacidad de gestión de los Estados-Nación y les exige reorientar sus políticas hacia el encuentro con los flujos globales de información y desarrollo. Las naciones definirán cada vez más su posición de acuerdo a su capacidad de acción dentro del mundo globalizado.

La tecnología de información, telecomunicaciones y transporte, que articula el mundo a través de una red de flujos de información que actúan en tiempo real e inciden en el conjunto de la vida humana ha promovido la globalización<sup>5</sup>. Ella reorganiza la percepción del tiempo y el espacio, desborda las fronteras nacionales, influye sobre la vida cotidiana de la gente y tiende a desestructurar economías y sociedades debilitando los lazos sociales y las culturas de solidaridad. Los sucesos políticos o económicos se conocen cada vez más rápidamente y las consecuencias de las decisiones, sobre todo financieras, son globales. Los cambios trascendentales en el ámbito de la comunicación y la información alteran la cotidianidad de las personas y cambian patrones de vida y de cohesión social que en el pasado parecían inmutables. Sus efectos sobre la política son notables, al tiempo que abren una serie de oportunidades de desarrollo de capacidades a escala global. Es quizás el único momento de la historia en que el pluralismo cultural, fundamentalmente de base nacional, se puede articular con un nuevo cosmopolitanismo virtual y real, y con esto también se empiezan a crear nuevas lealtades y condiciones de reproducción cultural.

En el plano político, la globalización provocó una pérdida relativa de soberanía del Estado Nación y un debilitamiento de propuestas de progreso sociales que fueron puestos en duda provocando cierta desorganización en términos socioculturales. Asimismo, es importante reconocer que existe un proceso de instrumentalización de la política cada vez más internacionalizado en función de intereses de poder hegemónicos de Estados Unidos, particularmente en el plano de las políticas económico-financieras y militares. Correlativamente, ganan y concentran poder las empresas y se

---

<sup>4</sup> De acuerdo con un estudio de la CEPAL, la televisión ha aumentado las expectativas de la gente mientras al mismo tiempo disminuyen sus ingresos, lo que les resta capacidad de consumo que la TV propugna. Esto genera una gran frustración que puede dar lugar a actos de delincuencia y violencia. De acuerdo con la misma fuente, el número de televisores por 1000 habitantes aumentó entre 1980 y 1988 en un índice mayor a 130. (CEPAL, 1992:28-29.) Asimismo, en promedio, los latinoamericanos pasan 5 años de su vida viendo televisión, sobre todo publicidad, telenovelas y “enlatados” norteamericanos. (UNESCO, 1988.)

<sup>5</sup> Un ejemplo ilustrativo de ello es el funcionamiento de los mercados financieros que operan las 24 horas del día en forma simultánea e instantánea en todas partes del mundo. Una nueva estructura social con rasgos globales de una sociedad red estaría emergiendo. La trilogía de Manuel Castells *La era de la información* constituye un referente obligatorio para comprender los cambios en la sociedad y economía contemporáneas. La obra explora analítica, empírica y casuísticamente las tendencias emergentes a escala mundial de una sociedad de redes de información.

vive, aparentemente, en un mundo relativamente despolitizado e internacionalizado, pero cada vez menos integrado en el plano de los valores, lo que exige una reflexión responsable sobre las posibilidades y contenidos de la democracia en el mundo actual. Las enormes desigualdades en cuanto a la distribución del ingreso y su creciente concentración en el mundo refuerzan esta necesidad de repensar la democracia. Por ejemplo, “en 1960 el 20% de la población mundial que vivía en los países más ricos tenía 30 veces el ingreso del 20% más pobre, y en 1995 tenía 82 veces ese ingreso”<sup>6</sup>. Pero los datos sobre la disparidad entre las personas más ricas del mundo y las más pobres son aún más escandalosos: “... los 225 habitantes más ricos del mundo tienen una riqueza combinada superior a un billón de dólares, igual al ingreso anual del 47% más pobre de la población mundial (2.500 millones de habitantes)”<sup>7</sup>.

La globalización implica una interdependencia creciente en la vida de las personas, pues cada vez más el crecimiento de los flujos de información y de una cultura global de imágenes vincula, en los ámbitos del mercado y la industria culturales, a las personas en áreas, culturas, regiones y países otrora muy distantes. La política tendría que responder renovadamente a los nuevos desafíos, enfrentando los desajustes entre el tiempo hiper-acelerado de la globalización y el lento tiempo de la política típica, por lo demás, de la sociedad industrial dependiente.

Surgen nuevas demandas y posibilidades, que traspasan incluso las fronteras nacionales. Por ejemplo, la cultura nacional en México, Bolivia, Perú o la India no sólo está presente en su territorio, sino también en otros países mediante la fuerza cultural de los emigrados y la tecnología virtual, a través de la cual miles de personas solas o desde sus empresas se integran a la sociedad red intercambiando mensajes, comprando, vendiendo, mirando y transmitiendo sus propios deseos y valores en un espacio sin tiempo ni fronteras. Las fronteras son cada vez más borrosas, lo que no significa que la nación vaya a desaparecer, pero sí que necesita redefinir su papel y esto sólo será posible si toma en cuenta la dinámica de sus ciudadanos, sus identidades culturales y sus memorias colectivas particulares; sólo desde allí las naciones podrán fortalecer la democracia y promover el desarrollo en un contexto globalizado<sup>8</sup>.

En la sociedad moderna global también se han globalizado los riesgos. A diferencia de lo que ocurría hasta mitad del siglo XX, hoy las consecuencias negativas de la modernización sobre la ecología, y por tanto sobre los seres humanos, son globales. Para Beck, por ejemplo, los riesgos actuales tienen su origen en la sobreproducción industrial y constituyen una amenaza global; no amenazan un lugar concreto o a una clase social específica, como en el pasado, sino que ponen en peligro al planeta en su conjunto. Sin embargo, aunque las consecuencias de la globalización de los riesgos repercuten tanto en países desarrollados como subdesarrollados, existen nuevas desigualdades internacionales pues, por ejemplo, en la actualidad las fábricas se han trasladado a los

---

<sup>6</sup> Al interior de los países, como ya mencionamos, la concentración es igual de clara y también ha ido en aumento; por ejemplo, en 1960 en Brasil, el 50% más pobre recibió el 18% del ingreso contra el 54% que recibió el 10% más rico; pero en 1995 el 50 % más pobre recibió sólo el 11,6%, mientras el 10% más rico recibió el 63%. (UNDP, 1998:29.)

<sup>7</sup> Pero además: “Las tres personas más ricas tienen activos que superan el PIB combinado de los 48 países menos adelantados. Las quince personas más ricas tienen activos que superan el PIB total del Africa al sur del Sahara. La riqueza de las 32 personas más ricas supera el PIB total del Asia meridional. Los activos de las 84 personas más ricas superan el PIB de China, el país más poblado, con 1.200 billones de habitantes”. (UNDP, 1998:30.)

<sup>8</sup> En este sentido, una lógica democrática solamente institucionalista y representativa, si bien es clave, es insuficiente para enfrentar el cambio moderno, sobre todo cuando se vive en sociedades altamente autoritarias y negadoras de la diferencia como las latinoamericanas.

países en vías de desarrollo por los bajos salarios y también para que la polución se genere allí (aunque este segundo motivo está más guardado de ser público). Pero la globalización de los riesgos tiene un efecto boomerang por el cual el riesgo, aunque se produzca mayormente en los países en vías de desarrollo, es “exportado” luego a los países desarrollados por ejemplo a través de los alimentos o simplemente porque una característica central del daño ecológico es que afecta al planeta en su conjunto aunque se produzca en un lugar específico<sup>9</sup>.

Ahora bien, ¿cómo la globalización de las economías (que tiende a concentrar poder, desestructurar sociedades y restar autonomía a los Estados-Nación) afecta los patrones de diferenciación social en nuestras sociedades caracterizadas históricamente por una tremenda desigualdad social interna?

Nos enfrentamos a una situación de desestructuración de las clásicas relaciones de clase y de los patrones de organización social; de aumento y complejización de las brechas sociales, provocando menores niveles de integración; de debilitamiento de los clásicos movimientos sociales latinoamericanos (nacionalistas, obreros, campesinos) y, por otra parte, de desarrollo de múltiples actores vinculados con temas de subjetividad e identidad cultural. Estos factores, entre otros, muestran la imposibilidad de reproducir el orden estatal industrial del pasado y, la emergencia, en su lugar, de una suerte de sociedad policéntrica y pluriconflictiva donde la exclusión social, la inequidad y el riesgo, asociados con el acceso a las redes de información y con el manejo de códigos de modernización, serían los rasgos de un nuevo orden social más excluyente y donde existen menos chances de representación política<sup>10</sup>.

En este contexto, el aumento de la *diferenciación social*, la inequidad y la pobreza, se entiende en términos de una distancia creciente entre países centrales y periféricos conjuntamente con fuertes mecanismos de concentración económica, haciendo que las relaciones de interdependencia (desigual) entre ellos se basen en intereses distintos que devienen en contradicciones con rasgos estructurales<sup>11</sup>. La globalización aceleró los procesos de una modernización socialmente excluyente, lo que constituye un obstáculo a la democracia<sup>12</sup>. Asimismo, en el nivel nacional aumentó la

---

<sup>9</sup> Beck, U., 1998. Desde un enfoque sistémico, el riesgo se asocia con la contingencia, que a su vez se vincula con la incertidumbre. En la sociedad moderna no hay certezas claras y entonces siempre está presente el riesgo. Lo único que permite enfrentar la incertidumbre de alguna manera es la confianza, entendida como recurso para reducir la complejidad del sistema social, para relativizar los niveles de incertidumbre. Sin embargo, ella no reduce los riesgos, sino que representa una apuesta. Asimismo, tener o no confianza en algo o en alguien depende de la historia particular; es un sentimiento que se aprende socialmente (a partir de la relación madre-hijo), pero que se expresa no sólo en la autoconfianza individual sino también de manera más amplia, por ejemplo en la confianza en las organizaciones políticas. Actitudes y acciones repetidas pueden infundir confianza o desconfianza.

<sup>10</sup> Calderón, F. y Lechner, N., 1998.

<sup>11</sup> “Las desigualdades mundiales han aumentado constantemente durante casi dos siglos. Un análisis de las tendencias de largo plazo de la distribución del ingreso mundial (entre países) indica que la distancia entre el país más rico y el más pobre era de alrededor de 3 a 1 en 1820, de 11 a 1 en 1913, de 35 a 1 en 1950, de 44 a 1 en 1973 y de 72 a 1 en 1992. Es más sorprendente todavía que los británicos tuvieran en 1820 un ingreso alrededor de 6 veces superior al de los etíopes en 1992. Esas tendencias, sin embargo, ocultan el hecho de que muchos países han alcanzado a los más adelantados. Japón, por ejemplo, tenía apenas el 20% del ingreso de los Estados Unidos en 1950, pero el 90% en 1992”. (UNDP, 1999:38.)

<sup>12</sup> El proceso de modernización tendría, como sugirió Germani hace ya varios años, una fuerte carga autoritaria. Para él, los procesos de secularización, caracterizados muchas veces por la predominancia de la elección racional, la aceleración del cambio institucional y la diferenciación de roles e instituciones, erosionan cada día más los principales valores de la modernización en occidente. La integración social, en esta perspectiva, se hace más y más reducida; hasta el individuo y los contextos individuales se ponen en duda. El desarrollo de una sociedad moderna erosiona los rasgos estructurales de

distancia entre clases sociales, regiones (ricas y pobres), culturas (siendo los indígenas los más excluidos) y géneros (por ejemplo, las mujeres acceden al mercado laboral con un costo muy alto de discriminación salarial).

En el ámbito económico, se amplió la inequidad en la distribución del ingreso, contribuyendo a la migración de gran parte de la población, que fundamentalmente se dirige del campo a la ciudad, donde, sin embargo, no puede ser absorbida plenamente en el mercado laboral, acentuando su exclusión social y económica o integrándose en condiciones de gran injusticia y discriminación, que también son formas de exclusión y marginalidad.

En las ciudades, los fuertes cambios de la estructura económica (desindustrialización y reconversión industrial, principalmente, que debilitaron fuertemente los movimientos sindicales), el aumento de la población migrante rural en busca de fuentes de trabajo, la falta de movilidad social ascendente, la terciarización e informalización creciente de la economía y la incapacidad de las políticas urbanas de cubrir las necesidades de la población, profundizaron la diferenciación social, redefiniendo un dualismo crónico urbano. Miles de personas han quedado desempleadas o con empleos muy precarios, lo que resta condiciones al ejercicio ciudadano y actúa negativamente en la percepción del futuro en términos de integración social y simbólica y de aspiraciones de movilidad social generalizadas en la región, donde tradicionalmente se asocia urbanización con integración. Consecuencias de este fenómeno son, además, los altos niveles de inseguridad en la vida cotidiana, tanto por la incapacidad de gran parte de la población de acceder a bienes y servicios hoy privatizados, como por la creciente desconfianza hacia el otro, al desconocido, y por el temor al desempleo. Por otra parte, la pauperización de los sectores medios urbanos en varios países de América Latina y la desocupación por la privatización de servicios públicos son también efectos de los procesos de modernización en términos de diferenciación social<sup>13</sup>.

En el campo, la diferenciación impactó fuertemente la estructura agraria, que tiene hoy un carácter dual, quedando, por un lado, los empresarios agrícolas y, por otro, los campesinos<sup>14</sup>. Asimismo, al interior de estos dos grupos existe una alta segmentación: entre los primeros están desde quienes han incorporado alta tecnología hasta latifundistas propios de relaciones precapitalistas de producción. Entre los segundos se encuentran desde quienes han podido implementar una cierta tecnificación en sus sistemas productivos hasta quienes son semi-asalariados o asalariados sin tierras y tienen inmensas dificultades para acceder al mercado, que son la gran mayoría. La diferenciación económico-productiva tiene su correlato social y político: mientras que los campesinos que poseen mayores ventajas en términos productivos tienen una cierta organización y pueden defender y negociar sus intereses, la capacidad de organización económica y productiva de los campesinos más débiles es escasa, no pudiendo ejercer presión suficiente para hacer escuchar sus demandas. Es decir, los campesinos más pobres en términos económicos son también los más

---

la democracia. La dinámica de los procesos de modernización reduce el acceso de las sociedades al sistema político de toma de decisiones y delega obligatoriamente en el especialista la toma de decisiones. El proceso de modernización es, de una u otra manera, la base de un nuevo autoritarismo. Así, con extraordinaria lucidez, Germani muestra las sombras que conllevaría una modernización sin democracia. (Germani, G., 1985. Véase también Calderón, F., 1993.)

<sup>13</sup> Véase, entre otros estudios recientes, UNDP - Chile, 1998; Karasimeonov, G. *et al.*, 1997; UNDP, 1994 y PRONAGOB - UNDP Bolivia - ILDIS, 1996.

<sup>14</sup> Cf. Calderón, F., Chiriboga, M. y Piñeiro, D., 1992:55.

vulnerables en términos de representación social y política, es decir ciudadana<sup>15</sup>. Así, la pobreza rural debilita aún más el ejercicio de derechos ciudadanos y la participación política y social y aumenta la frustración política pues, como lo demuestran varios estudios, el mundo campesino e indígena tiene importantes demandas de participación democrática. Hay una evidente contradicción entre una dinámica de integración política propia de los procesos de democratización y los procesos reales de exclusión social que genera el funcionamiento de la economía. Probablemente el resurgimiento de regímenes autoritarios y/o populistas en varios países de la región se explica por este tipo de oposiciones.

En el plano político, uno de los efectos centrales de la diferenciación es la fragmentación de los actores sociales históricos y las dificultades de los sistemas de partidos de procesar los procesos de complejización social. Dichos actores, al fragmentarse, se han vuelto más reactivos que proactivos y viven un fuerte proceso de aislamiento y localismo, lo que puede observarse, por ejemplo, en la pérdida de capacidad del movimiento obrero para negociar demandas, en la baja representación de los partidos políticos y en la proliferación de múltiples y pequeños movimientos sociales que no logran articular propuestas en torno a una visión de la sociedad más amplia que la restringida a la defensa de sus intereses específicos. Esta situación debilita aún más la representación social y los niveles de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. El nuevo rol del Estado, ya mencionado, profundizó los efectos negativos de la diferenciación social.

Los procesos de ajuste estructural generaron una gran distancia entre una dinámica estatal reducida en el plano económico e incluso social y el mantenimiento de prácticas clientelares en la relación entre el Estado y la sociedad. Mercados financieros y funcionamiento económico globalizados y búsqueda de hegemonía a escala global de EEUU marcan las pautas de un nuevo orden mundial en el cual América Latina participa de manera subordinada. Este fenómeno supone la conformación de un nuevo eje de poder que se organiza en función de las empresas transnacionales, los grupos nacionales más concentrados y el sistema de partidos en el juego político. Si bien este “pacto” permitió la realización de importantes reformas y la región de alguna manera se integró a la globalización, los mecanismos de intermediación patrimonialista y el clientelismo burocrático propio del régimen populista permanecieron y las reformas liberales en el plano político fueron más de forma que de fondo, deslegitimando aún más el régimen democrático en el continente.

Por su parte, los procesos de *diferenciación funcional* se expresan en la creciente autonomía de los distintos campos de la sociedad, como la economía, la justicia, la ciencia, la tecnología y la política, que funcionan, en apariencia, cada vez más independientemente, dificultando una visión integral del orden social. El caso de la economía parece ser el paradigma de la diferenciación exacerbada. Asimismo, la formulación de las políticas sociales aparece sólo como un asunto de eficiencia tecnocrática, sin considerar la debilidad e inequidad de la estructura económica y social de los países como raíz de la pobreza, transformándose las políticas en un fin y no en un medio. Cada campo parece tener su propia lógica sin vincularse entre sí bajo una racionalidad única. Al perderse su sentido de interdependencia y de integración del orden social, también se diluyen los ideales modernos de progreso, libertad y realización humana. En el plano del imaginario social nacional,

---

<sup>15</sup> Cabe destacar en este sentido que las políticas estatales en el ciclo de ajustes económicos fueron anti-campesinas y redujeron las capacidades de diversificación y reproducción social en el campo.

esta diferenciación contribuye a resquebrajar el sentimiento de pertenencia a la comunidad<sup>16</sup> -que carece de capacidad integradora, lo que también promueve un retraimiento hacia lo privado-, a debilitar el ejercicio ciudadano y a generar lazos sociales frágiles y efímeros.

Si bien desde una lógica sistémica la diferenciación funcional permitiría la reproducción del sistema como tal<sup>17</sup>, en la sociedad de riesgo las consecuencias de dicha diferenciación no podrían ser procesadas por el sistema. Beck de algún modo concuerda con esta apreciación cuando sostiene que “mientras en la sociedad industrial la lógica de producción de riqueza domina la producción de riesgos, en la sociedad de riesgos se invierte esta relación”, que el mismo éxito del progreso económico tecnológico tiende a eclipsarse por su propia producción de riesgos y que los avances en este campo se transforman en amenazas para la vida que operan a escala mundial<sup>18</sup>. Estos rasgos de la diferenciación funcional y el carácter estructural del riesgo se acentúan con las debilidades estructurales de nuestras sociedades, a saber, la fragilidad del Estado de bienestar social y la baja participación de las distintas economías nacionales en la economía mundial. Un dato al respecto es que el conjunto de la economía latinoamericana no alcanza al 7% del PIB mundial<sup>19</sup>; asimismo, mientras que en los países más desarrollados se invierte un promedio del 2,4% de su PIB en investigación y desarrollo, en los países en desarrollo sólo se invierte el 0,8% (América Latina y el Caribe, el 0,6%), y en tanto en los primeros el gasto medio en educación pública por alumno es de 5,360 dólares estadounidenses -el 21% de su PIB per cápita-, en los segundos es de 194 -el 16% de aquél- (en América Latina es de 465 dólares, que representan el 14% de su PIB per cápita)<sup>20</sup>.

Los procesos anotados de diferenciación se vinculan entonces a los cambios globales de la sociedad de la información, donde el acceso asimétrico y desigual de los países de la región a la economía y tecnología globales ha abierto mayores brechas con los países desarrollados pero también al interior de nuestros países, generando, en la mayoría de los casos, mayor exclusión, precariedad y pobreza. La pregunta es, entonces, ¿cómo, desde nuestras especificidades, podemos mejorar el acceso a los beneficios de la globalización y cómo podemos disminuir la exclusión socioeconómica, abriendo el espacio social y político a la participación ciudadana? Nuestra idea es que sólo a través de una cultura deliberativa pluralista, capaz de reconocer a los otros diferentes en términos de igualdad, se podrá establecer metas compartidas en función de un desarrollo más incluyente; pero antes de entrar

---

<sup>16</sup> Schnapper plantea que la construcción nacional implica una noción de comunidad asociada con una noción de relaciones sociales diferenciadas. (Schnapper, D., 1994.)

<sup>17</sup> Aunque este artículo no está sometido al enfoque de la teoría de Luhmann, su concepto de diferenciación funcional es especialmente importante para comprender las sociedades contemporáneas. El autor la define como “... el último producto de la evolución sociocultural ... [y] como una reproducción, dentro de un sistema, de la diferencia entre un sistema y su entorno (...). La diferenciación reproduce así el sistema en sí mismo, multiplicando las versiones especializadas de la identidad original del sistema mediante la división de éste en varios sistemas abiertos y en los entornos a ellos afiliados (...). [Ella] organiza los procesos comunicacionales en torno a funciones especiales que han de ser abordadas a nivel de la sociedad. Puesto que todas las funciones necesarias tienen que ser realizadas y son interdependientes, la sociedad no puede conceder primacía absoluta a ninguna de ellas. Tiene que usar un segundo nivel de formación de los subsistemas para instituir una primacía de funciones específicas limitadas a un conjunto especial de relación sistema/entorno. Ejemplos al respecto son la función política de producir decisiones colectivamente vinculantes, la función económica de asegurar la satisfacción de necesidades futuras dentro de horizontes temporales ampliados y la función religiosa de interpretar lo incomprensible”. (Luhmann, N., 1998:78-80.)

<sup>18</sup> Beck, U., 1998:19. Un ejemplo especialmente notable es la crisis financiera asiática reciente y sus múltiples impactos en los planos económico y social y en la vida cotidiana a escala global. Frente a ellos fue evidente la debilidad de la política y de los Estados nacionales. (UNDP, 1999.)

<sup>19</sup> World Bank, 1998:162.

<sup>20</sup> UNDP, 2001:41, 57 y 93.

en el tema, conviene analizar algunos rasgos de la cultura de la desigualdad en la región.

## II. La cultura política de la desigualdad

En la región los procesos de diferenciación se vinculan a una cultura política que históricamente se ha sostenido en la negación del otro, del distinto, siempre considerado en términos de inferioridad.

Retomando las ideas de Almond y Powell y de Touraine sobre la cultura política, aquí se la entiende como el conjunto de ideas, sentimientos, valores y actitudes con relación al otro que se expresa en la forma de hacer política, de elaborar la memoria histórica y de procesar las dinámicas políticas, sociales, culturales y económicas de un país, lo que tiene ciertos resultados que se expresan en los comportamientos de los habitantes de un país<sup>21</sup>. Un rasgo peculiar de la cultura política en América Latina es la exclusión del otro y la negación de la diferencia, expresadas en la desigualdad que en distintos espacios y épocas históricas se manifestó de maneras diversas, rasgo que nos interesa tratar de manera específica .

Esa cultura política de la desigualdad se basó, como se explicará seguidamente, en: a) el origen, b) una concepción homogénea de la cultura y la sociedad, y c) la “libre” integración al mercado. En América Latina se vincula a lo que se ha llamado la “dialéctica de la negación del otro”, referida al rechazo cultural vinculado inmediatamente a una inferiorización del otro (indígena, mujer, marginal, campesino), que se superpone con su exclusión social, económica y política. Esta negación de la cultura del otro se dio con la conquista, la colonización y la evangelización, y luego se reprodujo en los procesos de modernización en la región, generando exclusión y rechazo y por tanto volviendo frágil las democracias y las posibilidades de ejercicio ciudadano en el continente<sup>22</sup>.

Así, la cultura política de la desigualdad se apoya en factores culturales, económicos, políticos: los distintos cultural o étnicamente también son pobres y son quienes tienen dificultades o no pueden ejercer ciudadanía política. La pertenencia a una clase, etnia, cultura y/o género específicos hace que los sujetos sufran las consecuencias de esta cultura política de la desigualdad en América Latina, cultura política que se manifiesta en la acción política, en la educación, en el acceso a los mercados, en las relaciones sociales cotidianas, etc. A continuación se analizarán los fundamentos de estas tres culturas que, si bien se plantean de manera separada, en los hechos coexisten y deben comprenderse en su interacción.

### a) La cultura de la desigualdad ligada al origen

La desigualdad dada por el origen o el “estatus adscrito” tiene una impronta colonial y de casta, donde la igualdad se entiende como pertenencia (por herencia o adscripción) a un determinado segmento étnico, socioeconómico, político y/o cultural, y por tanto se tiende a negar al otro, al distinto, precisamente por su origen. El régimen de la hacienda, primero colonial y luego

---

<sup>21</sup> Almond, G. y Powell, G., 1992; Touraine, A., 1997.

<sup>22</sup> En *Esa esquiva modernidad* se vio la “negación del otro” como barrera del desarrollo y contracara de un tejido cultural que lo potencia, pero no se profundizó lo que se está trabajando aquí, es decir la relación de este tema con la igualdad y con una cultura deliberativa que permita reconstruir una visión de lo público y del bien común.

republicana, dio base social a este tipo de cultura<sup>23</sup>.

Esta cultura política en América Latina tiene sus raíces en la conquista y el rechazo del indígena y, más tarde, del “cabecita negra”, del mestizo, del mulato, es decir, del considerado inferior tanto por pertenecer a una cultura diferente como por ser explotado económicamente. Esta discriminación no sólo es étnica, parece constituir un patrón de relación con el otro que se extiende a otros grupos poblacionales como las mujeres, los jóvenes, los homosexuales, etc., y su origen se vincula a la complejidad de la identidad cultural en la región. En este ámbito, cobra especial importancia la discriminación de la mujer, pues la negación actual de sus derechos en la región se origina en la colonia y se vuelve transversal a las distintas culturas de desigualdad. Estas culturas se explican y refuerzan en gran medida por un patrón patriarcal de origen colonial existente en la región, donde la identidad es producto del encuentro conflictivo entre distintas culturas que, con el tiempo, fue configurando un tejido intercultural complejo. En este contexto sociocultural (que cruza géneros, clases sociales, elites políticas, sociedades regionales y sectores económicos), se han dado procesos de búsqueda de igualdad de manera conflictiva, sin que se logre un reconocimiento pleno de la igualdad en la diversidad. Por el contrario, el otro ha sido casi siempre negado. Tal negación parte de las elites que, diferenciándose del otro, pasan inmediatamente a considerarlo inferior. Por su parte, el rechazado vive la negación de diversas formas, que van desde autonegar la propia identidad para sentirse más integrado a una sociedad discriminadora (que lo seguirá rechazando a pesar de ello), hasta tener una actitud de resistencia defendiendo la identidad en términos absolutos.

En América Latina, la discriminación del otro ha constituido un obstáculo importante para el fortalecimiento democrático y el afianzamiento del ejercicio pleno de derechos ciudadanos para todos. Por lo tanto es un límite también a la posibilidad de libertad real, pues frena la expansión de las capacidades de variados grupos humanos. En general, sobre esta cultura de la desigualdad vinculada al origen se construyeron proyectos políticos y un patrón de relaciones sociales del mismo carácter en la vida cotidiana autoritarios<sup>24</sup>.

Esta percepción de la desigualdad tuvo consecuencias en el ejercicio ciudadano, pues al negar al otro también se lo excluye de pertenecer a una misma comunidad. Como sostiene Walzer, todos los individuos que cohabitan el territorio nacional pueden participar del mercado, del intercambio de bienes, pero no están incluidos como portadores de derechos ciudadanos, como, por ejemplo, el derecho a la previsión, a la salud, a la educación. En tal sentido, el origen heredado (la pertenencia a un grupo étnico y/o socioeconómico determinados, a una zona pobre o rica o a un género) determinaría la posibilidad de ejercer ciertos derechos<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Para comprender mejor el significado sociológico del régimen de la hacienda, retomamos aquí los rasgos centrales que Medina Echaverría (1964) encontró en él; ellos son: la concentración político-militar y económica; el poder ligado a las familias que se irradiaba al conjunto de las instituciones de la sociedad; ser modelo de autoridad; dar origen a un “tipo humano de un carácter singular”. Comentando estas ideas, Faletto (1988:79) sostiene que “... la hacienda fue el fundamento de una ... cultura política”.

<sup>24</sup> Calderón, F., Hoppenhayn, M. y Ottone, E., 1996.

<sup>25</sup> Walzer, M., 1993. Obviamente, esta determinación del origen sobre las posibilidades de ejercer derechos democráticos tiene consecuencias nefastas, pues en principio se basa en la negación del otro. Al respecto, Hirshman (1986:42) sostiene que “Muchas culturas –incluyendo la mayoría de las latinoamericanas que conozco– confieren enorme valor a tener opiniones firmes sobre prácticamente todo desde el principio, y a ganar una discusión en lugar de escuchar y descubrir que a veces se puede aprender algo de los demás. A tal punto que se hallan básicamente predispuestas a una política no democrática sino autoritaria”.

En América Latina, este tipo de cultura tuvo una fuerte influencia sólo contrapesada hasta cierto punto por una visión extensiva de los derechos ciudadanos dada por movimientos en su mayoría nacional-populares que, sin embargo, como se verá en seguida, cuando se transformaron en Estado vincularon la idea de igualdad social a la adscripción al partido o al movimiento, dándole un carácter patrimonialista-clientelar, en gran medida paternalista y también con rasgos autoritarios.

b) La cultura de la desigualdad ligada a un patrón clientelar-patrimonialista

Los regímenes nacional-populares tendieron a achicar las brechas de desigualdad generadas por la pertenencia a un cierto sector socioeconómico y cultural, reconociendo bajo una misma subjetividad nacional a los distintos grupos y culturas que convivían en el territorio nacional. La extensión de derechos ciudadanos a amplias masas hasta entonces desprotegidas y relegadas de la comunidad política nacional, propició un sentimiento de integración y pertenencia y brindó una mayor igualdad de oportunidades a través del reconocimiento de esos derechos.

El pueblo, identificado con la nación y el Estado, era visto como homogéneo y sin fisuras. De esa manera, lo social y lo cultural fueron subsumidos a lo político. Así, si bien hubo un reconocimiento del otro discriminado por una cultura autoritaria basada en la adscripción, se rechazó la expresión de la diversidad política y cultural, negándose así la complejidad del tejido identitario. El intento de construir una comunidad nacional a partir del Estado y del partido impidió la creación de una comunidad política, cultural y socialmente diferenciada, que seguramente hubiese permitido transitar un camino de integración, transformación y desarrollo nacional diferente<sup>26</sup>.

Por otra parte, el contenido corporativo y paternalista de estos regímenes tendió a favorecer a quienes lo apoyaban y a excluir a quienes estaban en contra. Por tanto, el reconocimiento político y cultural no fue completo y la igualdad social, aunque ampliada, fue asociada al acuerdo con una ideología nacionalista y/o a la pertenencia al partido nacional-popular o, al menos, a la falta de confrontación de ideas.

Estos gobiernos generaron relaciones de tipo clientelar entre las instituciones públicas (orientadas sobre todo al área social) y las organizaciones de la sociedad civil, a través de las cuales el Estado satisfacía necesidades sociales de la población a cambio de lealtades políticas que los legitimaban, aprovechando la debilidad del sistema de partidos que no alcanzó a cubrir las demandas de representación de toda la población. El clientelismo-burocrático se refiere tanto a un sistema de control de flujo de empleos y prebendas como a mecanismos de intermediación de intereses entre el Estado y la sociedad. Se forman así una suerte de grupos o asociaciones clientelísticas informales que disputan el intercambio y los flujos de recursos del Estado. El producto final de intercambio de prebendas por legitimidad es considerado como un hecho natural por los involucrados. La cultura popular registra muy bien este hecho usando metáforas sarcásticas como las de la *grilla* y la *movida* en México, o la del *árbol* en Bolivia.

---

<sup>26</sup> El significado sociológico de este tipo de cultura de la desigualdad ligada a un patrón clientelar se encuentra en sus rasgos centrales, a saber: los acelerados procesos de urbanización que vivió la región junto con el limitado crecimiento de la industrialización (esto implicó el desarrollo de ciudades sin industria); el carácter informal de las relaciones sociales, vinculadas a economías de pequeña escala diversificadas; los altos niveles de integración simbólica mediante el consumo cultural popular; las propuestas de construcción de una comunidad nacional donde el Estado era el actor principal; la débil institucionalidad. Se trata de ciudades que generaron semi-ciudadanos y ciudadanías políticas después avasalladas por regímenes autoritarios. (Véase, entre otros, Medina Echavarría, 1964; Di Tella, T., 1965.)

La cultura conspirativa de los gobiernos nacional-populares consideraba al otro (al que no estaba de acuerdo, al extranjero, etc.) como sospechoso, como amenaza contra el proyecto nacionalista, amenaza que había que eliminar al menos políticamente. En la base de esta cultura se hallaba una gran desconfianza, por lo que, al considerar al otro como enemigo, se intentó cooptarlo o destruirlo, es decir subsumirlo a la ideología imperante o discriminarlo de la sociedad en tanto actor.

Si bien los gobiernos populistas cambiaron las sociedades latinoamericanas, revalorizando al discriminado (al pobre, al marginal, al campesino, al indígena, al excluido de la acción política, etc.), otorgando posibilidades de ascenso social y desestabilizando la visión que las elites socioeconómicas tenían de sí mismas, el clientelismo y la visión homogeneizadora desde el Estado constituyeron límites duros a la integración y al reconocimiento plenos. Desde una perspectiva democrática, no puede existir una genuina igualdad compleja si no se produce un reconocimiento pleno de la diversidad, si no se otorga “voz” en el reparto a los diferentes.

c) La cultura de la desigualdad ligada a una concepción neoliberal

Para comprender mejor este tipo de cultura, vale la pena mencionar sus principales antecedentes en la región, a saber: a) la derrota política de las fuerzas populares que acompañaron la transición a la democracia; b) la aplicación de programas de ajuste estructural con altos costos sociales; c) los procesos de globalización económica que la mayoría de los países y regiones no estaban en condiciones de enfrentar de manera favorable para ellos; d) la victoria política de fuerzas de derecha en algunos países, muy a menudo vinculadas a la discriminación por el origen. En este contexto, el pensamiento más influyente fue el de Francis Fukuyama con el fin de la historia, rápidamente reelaborado por ideólogos latinoamericanos como Alvaro Alzogaray o Hernando de Soto.

Se trata de una cultura que apela al mercado, identificado con la razón, como único y natural distribuidor de oportunidades y como reconstructor del orden sociopolítico y económico, dando un rol subordinado al Estado, la sociedad, el régimen de partidos y la democracia misma. Sin embargo, y especialmente en América Latina, el mercado no tiene la capacidad de integrar social y/o económicamente de manera eficaz por su escaso dinamismo, convirtiéndose más en una ideología que en una realidad, pues si bien los procesos de ajuste y reformas estructurales racionalizaron varias instituciones económicas, hicieron que las economías nacionales se integraran limitadamente a una globalización esencialmente monopolizada y con mercados protegidos especialmente en los países desarrollados.

El mercado funciona sobre el principio racionalizador de maximización de beneficios individuales, promoviendo una visión de la sociedad desprovista de una noción más sustantiva del bien común, transformando a los individuos más en consumidores que en ciudadanos y favoreciendo un retraimiento sobre la vida privada y una concepción egoísta e individualista del futuro. La lógica del mercado tiende a debilitar los lazos sociales y los niveles de integración, dando a la igualdad de oportunidades carácter abstracto, sin brindar acceso a toda la población e incluso sin asegurar un tratamiento igualitario a quienes sí tienen acceso<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> La igualdad de oportunidades en el mercado no existe por la inequidad económica y por la persistencia de culturas de la desigualdad, entre otros motivos. Aunque el mercado es un factor clave de integración social, en la región ha sido muy limitado y desde luego no el único. Una visión crítica del mercado desde la lógica neoliberal, entendida como

La integración social a través del mercado estaría dada por el acceso que los distintos individuos puedan tener al consumo, dejando en evidencia los límites del modelo, sobre todo en los países de la región que han realizado duros ajustes estructurales con efectos de pauperización y precarización laboral para vastos sectores que hoy tienen un nivel de vulnerabilidad social mayor como consecuencia de ellos. El acceso al mercado descansa en las posibilidades individuales para obtener un empleo (éstas están determinadas a su vez por las habilidades y capacidades adquiridas, pero sin que sean una llave infalible para participar en él) y será desigual de acuerdo a la calificación adquirida, los empleos obtenidos (que muchas veces subvaloran la calificación de la mano de obra), el contexto económico hoy privatizado, etc.

Un efecto de esta nueva cultura es el resquebrajamiento de una noción de igualdad de oportunidades asociada a las capacidades adquiridas a través de la educación y/o el desarrollo de un oficio, suponiendo que quien tiene más conocimientos posee también, y sería justo que así fuera, mejores chances en el mercado laboral, y que quien tiene iguales capacidades, posee iguales oportunidades en el mercado. Sin embargo, el aumento de los niveles de desempleo y la inestabilidad laboral favorecen una percepción de la igualdad cada vez más injusta y dependiente de la suerte, el destino y las posibilidades de ejercer influencias, pues aunque se acceda al mercado, las condiciones de esa participación son distintas para cada persona, a pesar de que tengan un nivel semejante de formación<sup>28</sup>. Estos fenómenos no niegan la fuerza del mercado en la globalización sino tan sólo muestran sus limitaciones en el plano de la igualdad y la integración social, política y económica. La igualdad automática propuesta por el neoliberalismo llevaría en conclusión tanto a un

---

utopía, puede verse en Bourdieu, P., 1998. Entre otras cosas, este autor subraya que: "... en nombre de una concepción tanto (ETROITE) como estricta de la racionalidad identificada con la racionalidad individual, [se] pone entre paréntesis las condiciones económicas y sociales de las disposiciones racionales (y en particular de la disposición de cálculo aplicada a las cosas económicas que es el fundamento de la visión neoliberal) y de las estructuras económicas y sociales que son la condición de su ejercicio, o, más precisamente, de la producción y de la reproducción de esas disposiciones y de esas estructuras". (Bourdieu, P., 1998:108. Traducción propia.)

<sup>28</sup> El tema de la percepción de las desigualdades como un fenómeno de injusticia creciente ha sido trabajado recientemente por varios autores (entre otros, Sen, A., 1995; Fitoussi, J. y Rosanvallon, P., 1997). Las desigualdades estructurales (referidas a la distribución del ingreso, el acceso a la educación y la salud, a bienes y servicios básicos, etc.) han aumentado, pero a la vez han surgido nuevas por las diferenciaciones al interior de un mismo sector social, por ejemplo profesional, que hasta no hace mucho eran aceptadas porque existía una movilidad social ascendente que brindaba un horizonte de superación de esas diferencias, lo que hoy no ocurre. Las nuevas desigualdades intra-categoriales replantean otro tema central: el de la identidad. La percepción de este tipo de desigualdades como un fenómeno social creciente erosiona fuertemente el sentimiento de pertenencia y las identidades sociales, produciendo exclusión. Lo que está en juego es la ruptura de los procesos de integración social propios de las sociedades dependientes y del modelo de integración nacional. Hoy, quienes hasta no hace mucho compartían un campo homogéneo (profesionales, obreros, maestros, etc.) empiezan a percibir sus oportunidades como libradas al azar. La percepción de una creciente injusticia está ligada a la situación laboral precaria que hace que personas con iguales capacidades corran distinta suerte. Hasta no hace mucho, el aumento de conocimiento casi aseguraba la movilidad social, la cual era vista como un fin, sobre todo para las clases medias urbanas. El estancamiento de esta movilidad, la pérdida de un sentido social progresivo, que desalienta una visión esperanzadora de futuro, y un proceso regresivo que pauperiza a los sectores sociales medios, acentúan la sensación de malestar. En tal sentido, cada individuo debe resolver su situación como mejor pueda, y esa mirada individualista y desesperada tiende también a socavar los lazos sociales y el propio ejercicio ciudadano. La crisis de la ciudadanía, referida al derecho a tener derechos (a la participación política, a la educación, a la salud y al trabajo) pone también en crisis, según sostiene Bobbio (1995), una razón igualitaria. Los derechos al trabajo, a la salud y a la educación tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quien tiene y quien no tiene, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento y condición social.

debilitamiento mayor de la ciudadanía como a una regresión en el plano del desarrollo humano.

Esta visión crítica del mercado no niega su importancia fundamental en el desarrollo y su papel modernizador en la sociedad, sino tan sólo enfatiza que, aunque es necesario es absolutamente insuficiente para el desarrollo. El Estado y el mercado deberían trabajar en la lógica que se está argumentando aquí, es decir, en función de lo público<sup>29</sup>.

### *La cultura de la igualdad: un breve balance*

Con el fin de delinear lo que se entiende aquí por igualdad, e intentando ensayar una respuesta a la pregunta planteada por Elster sobre “cuál es la relación entre el acceso inequitativo al proceso deliberativo y la distribución de los ingresos, [y si] impone la igualdad de acceso un piso a los ingresos, un techo, o ambos”<sup>30</sup>, se hará a continuación un balance crítico sobre la relación entre igualdad y deliberación.

En principio, se puede argumentar que la igualdad se refiere a distintos ámbitos (igualdad ante la ley, igualdad de ingresos, igualdad de oportunidades, etc.), y por tanto la percepción de igualdad depende del ámbito que una sociedad determinada reclame como importante, lo que a la vez permite una evaluación social al determinarse criterios de prioridad<sup>31</sup>. Asimismo, como estos ámbitos pueden ser diferentes según las distintas perspectivas sobre el orden social, el problema de la diversidad quedaría resuelto<sup>32</sup>. Sin embargo, las diferencias entre los seres humanos (no sólo económicas, sociales o culturales, sino también individuales) inciden fuertemente en las desigualdades. La cuestión, nuevamente, es cómo lograr igualdad en el respeto de las diferencias. Para Sen, la demanda de igualdad se justifica finalmente por una preocupación ética, aun sin haber determinado el campo de exigencia de igualdad.

En un debate sumamente interesante sobre el tema, Tabboni sostiene que es imposible lograr igualdad en la diferencia porque la misma idea de diferencia conlleva un patrón jerárquico que obliga a pensarla en términos de desigualdad. Para la socióloga un problema que no resuelve la democracia ni sus leyes radica en que se pretende, muy legítimamente, abolir la discriminación y generar espacios de igualdad, pero al hacer esto indefectiblemente se anulan las diferencias<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Algunas medidas que pueden favorecer un mercado en función de lo público serían: inversiones en educación, salud y aptitudes de la gente; distribución equitativa de activos, sobre todo de tierras en las sociedades agrarias pobres; otorgar créditos a los pobres; acceder a información en cuanto a oportunidades que brinda el mercado; infraestructura física suficiente y apoyo a investigación y desarrollo; marco jurídico claro; ausencia de barreras vinculadas a factores culturales, género o religión; estabilidad macroeconómica; sistema de incentivos y régimen fiscal justo; protección de la competencia, los consumidores, los trabajadores, los grupos especiales (mujeres, niños y minorías étnicas) y el medioambiente; contar con redes de seguridad social que atiendan a las víctimas transitorias de las fuerzas del mercado para volver a integrarlas. (UNDP, 1993:37.)

<sup>30</sup> Elster, Jon, Comp. (2001):30.

<sup>31</sup> Sen, A., 1995. Este autor destaca que en algún ámbito considerado importante, todas las teorías éticas, sociales y políticas, han hecho referencia a algún tipo de igualdad, incluso aunque defiendan la desigualdad en otros ámbitos.

<sup>32</sup> “Las diferentes exigencias de igualdad reflejan posturas divergentes con respecto a las cosas que tienen que ser directamente valoradas en ese contexto. Muestran ideas diferentes en cuanto a cómo deben evaluarse las ventajas de las diferentes personas frente a otros. Las libertades, derechos, utilidades, ingresos, recursos, bienes elementales, satisfacción de necesidades, etc., ofrecen diferentes formas de ver las vidas respectivas de la gente, y cada una de estas perspectivas conduce a una visión correspondiente sobre la igualdad”. (Sen, A., 1995:37.) Para este autor, el ámbito de exigencia de igualdad debe ser el de la libertad y potencialidad de realización de los proyectos individuales.

<sup>33</sup> Tabboni, S., 2001.

Como contrapartida, Touraine argumenta que la relación entre igualdad y diferencia no es de oposición sino de complementariedad, pues la igualdad tiene un origen meta-social (dado por principios religiosos, por la capacidad racional de los individuos o por la ciudadanía, por ejemplo) en un principio superior a la sociedad que se vincula a lo que ella determina como bien común. Tal principio aseguraría el reconocimiento de la diferencia, pues para que el sujeto pueda realizarse individualmente debe reconocer el mismo derecho de auto-realización (y, agregaríamos, libertad) de los demás individuos sin excluirlos por sus adscripciones o atributos de cualquier tipo (clase, género, cultura, etnia, educación). El autor no niega que exista desigualdad en el ejercicio del poder (un individuo rico tiene mayor influencia que un obrero, dice), pero sostiene que la democracia, a través de ese principio meta-social (que para el autor está mejor y más ampliamente garantizado a través de la ciudadanía y los derechos humanos<sup>34</sup>) debe asegurar el respeto por la igualdad de derechos políticos y haga posible la realización plena de los derechos sociales, lo que garantizaría que *todos* los individuos puedan hacer reconocer sus diferencias<sup>35</sup>.

Tabboni critica que el análisis de Touraine no se describe los comportamientos concretos de los sujetos, quienes en los hechos no pueden acceder a esa igualdad en la diferencia porque están inmersos en relaciones de poder y dependencia. La autora, tomando como referencia el análisis de Nancy Fraser, encuentra dos tipos de enfoques para tratar la relación entre igualdad y diferencia: 1) el *distributivo* que, desde una perspectiva social, coloca el problema en la distribución de riquezas y recursos y en la explotación económica, la marginalidad y la exclusión, e invita a una reflexión en términos de equidad y de igualdad de capacidades para todos (sus exponentes son A. Sen, J. Rawls, N. Fraser, R. Dworkin); 2) el del *reconocimiento* que, desde un enfoque cultural, coloca el problema en las injusticias culturales, pretendiendo eliminar la dominación de unas culturas sobre otras y la falta de respeto de derechos culturales que genera grandes distancias e inequidades (sus representantes son Ch. Taylor y A. Honneth).

Para Fraser es difícil vincular estos enfoques en un único proyecto político porque los efectos de las políticas distributivas y los efectos de las políticas de reconocimiento son contradictorios entre sí, ya que con las primeras se pretende acabar con las desigualdades (sobre las cuales se apoyan las diferencias) y con las segundas se intenta revitalizar y dar oportunidad de recrear las diferencias, las que dejarían existir con la aplicación de políticas redistributivas eficaces. Young intenta, por su parte, una respuesta diferente cuando sostiene que en los hechos no se da tal dicotomía, ya que generalmente las injusticias económicas se superponen a injusticias culturales. Para esta autora, la demanda de reconocimiento es a la vez una vía para lograr igualdad de oportunidades económicas; al mismo tiempo, las políticas redistributivas viabilizan el reconocimiento de demandas culturales.

---

<sup>34</sup> "... la idea de ciudadanía, aunque se limita ella misma a un conjunto político particular, tiene una fuerte carga de universalismo ya que define un principio de igualdad sin referirse a ninguna realidad exterior 'objetiva'. Y la idea de derechos humanos ... es la más explícita: ella proclama, antes de todo otro principio, que los seres humanos nacen y mueren libres e iguales en derechos. El orden del derecho comanda aquí el orden de la sociedad, tal como es definido por la construcción de un poder y por aquello llamado el interés general o la misma soberanía popular". (Touraine, A., 2001:86. Traducción propia.)

<sup>35</sup> "Entre el mercado abierto y el comunitarismo cerrado, entre la igualdad caricaturizada y la diferencia prohibida, el sujeto crea y define un universo de libertad y de reconocimiento mutuo dentro del cual se unen igualdad y diferencia. Lo que era imposible, contradictorio en las 'sociedades' como han existido por mucho tiempo, la asociación, la complementariedad de la igualdad y la diferencia, deviene no solamente posible sino necesaria para todos aquellos que quieren ser aceptados como iguales in perder su diferencia, sobre todo cuando ellos constituyen una minoría". (Touraine, A., 2001:89. Traducción propia.)

Así, igualdad y diferencia no se contraponen sino que se refuerzan mutuamente<sup>36</sup>.

Sin embargo, para Tabboni el problema de estos análisis sigue siendo que ignoran la jerarquía que supone la noción de diferencia y que agrava su relación con la igualdad. Es para ella innegable que la sociedad jerarquiza la idea de diferencia; negar esto o sostener la necesidad de aceptar positivamente la diferencia, suprimiendo prejuicios y estereotipos, es una demanda de carácter normativo. Por tanto, en esta perspectiva las políticas que buscan una relación de equilibrio entre igualdad y diferencia serán eficaces en la medida en que acepten que las soluciones a este dilema serán, por la propia incertidumbre democrática, precarias, no finales, y que nuestros juicios sobre la igualdad y la diferencia son ambivalentes, ambivalencia con la que hay que convivir<sup>37</sup>.

Quizás, debemos pensar, siempre teniendo en cuenta las relaciones de poder a las que los individuos y actores estamos sometidos, que es posible pensar una relación menos contradictoria entre igualdad y diferencia en la medida que se refuerce una cultura deliberativa que no sólo permita la canalización institucional de la participación ciudadana, sino que implique tomar en cuenta la participación que aparece aislada, centrada en problemas concretos, pero donde el aporte de los individuos y de los actores se vuelve central para redefinir aspectos que hacen al bien común, el cual debe ser discutido en función de los intereses y propuestas diversos de los distintos participantes. Es decir, la idea es que la cultura deliberativa permita la manifestación de múltiples voces para construir nuevos horizontes de desarrollo más equitativo y eficiente para todos.

Otro grave problema es que en la actualidad, en la percepción general, la igualdad no está establecida como exigencia en ningún ámbito ni su relación con la diferencia en ninguna utopía socialmente compartida. Esto refuerza el sentimiento de injusticia frente a diversas desigualdades y falta de reconocimiento, provocando una gran frustración. Este fenómeno se vincula al debilitamiento del ejercicio ciudadano y al aumento de la fragmentación social, económica y cultural, y a la desafección política, reforzando un sentimiento de malestar generalizado.

En síntesis, los procesos de diferenciación social y funcional descritos en la primera parte producen un grado de inseguridad muy alto en la población y un creciente malestar social que se acentúa por la cultura política de la desigualdad en América Latina, que valoriza más las jerarquías sociales que la igualdad de oportunidades, no encontrando respuestas en el mercado, donde por el contrario se profundizan las desigualdades. El “hombre igual” de Tocqueville en la región es desgraciadamente todavía una utopía, como lo es la igualdad de estatus presente en la elaboración de la noción de igualdad compleja promovida por Walzer<sup>38</sup>. La distancia entre los problemas anotados y las respuestas parciales desde la política (por su visión instrumental del crecimiento económico), pone en un primer plano la necesidad de reformar la política como espacio capaz de reinterpretar el nuevo malestar social teniendo como horizonte un proyecto de desarrollo en el que la igualdad y la participación sean temas centrales, temas por lo demás presentes en la experiencia de buena parte de los movimientos populares en América Latina, que hoy tienen que reconstituirse impulsando una democracia más participativa y más justa.

La idea central que se deriva de lo anterior es que en la región existen tanto límites como

---

<sup>36</sup> Tabboni, S., 2001:80-81.

<sup>37</sup> Tabboni, S., 2001:82.

<sup>38</sup> Miller, D. y Walzer, M., Comps, 1995.

disposiciones para potenciar la cultura deliberativa. Entre los límites destacan: a) los procesos de heterogeneidad estructural interna (muy fuertes en el plano económico y sus diferentes dinámicas); b) las brechas y la diferenciación social compleja y, por tanto, la diferenciación funcional y la alta fragmentación; c) la convivencia de subjetividades diversas que viven en tensión con la industria y el mercado cultural que tiende a subsumirlas (con esto se vincula en gran medida el policentrismo de los conflictos sociales); d) la crisis de la política y de los sistemas de representación; e) el malestar de la ciudadanía. Todo esto coloca en primer plano la necesidad de construir un espacio público de interacción. Por otra parte, entre las disposiciones puede subrayarse: a) las demandas de participación y resolución de conflictos por medio del diálogo; b) las experiencias comunitarias, sindicales, territoriales y participativas en general con elementos deliberativos; c) las experiencias de concertación y pactos políticos y sectoriales; d) una cierta voluntad de dialogar para llegar a acuerdos y producir resultados concretos. Experiencias de este tipo serán trabajadas más adelante en detalle en los casos escogidos como ejemplo de construcción de espacios de deliberación. En función de lo anterior, parece pertinente retomar la noción de cultura deliberativa.

### *Cultura deliberativa*<sup>39</sup>

La cultura deliberativa se opone a estos tipos de cultura política de la desigualdad, al resignificar valores y buscar una ética que coloque a la justicia como tema central en función de lograr igualdad en el marco del pluralismo de nuestras sociedades. Esta cultura supone que las decisiones serán tomadas colectivamente por todos los afectados por ellas a través de sus representantes y que la deliberación entre los actores, más allá de las relaciones de poder a las cuales estén sometidos, debe basarse en argumentos racionales y comprometidos con la imparcialidad, a partir de los cuales puede impulsarse formas de cooperación, búsqueda de autonomía e incluso disputa de las orientaciones de desarrollo predominantes en función de una cotidianeidad más libertaria, tolerante y justa<sup>40</sup>.

La deliberación supone construir variados espacios públicos donde los actores e individuos, a partir de sus especificidades culturales y condiciones socioeconómicas, actúen, se reconozcan y se comuniquen como iguales, puedan llegar a acuerdos que favorezcan el bien común y que sean evaluables colectivamente. Se trata de un mecanismo que permite acercar libertad e igualdad social partiendo del supuesto de que el desarrollo de las capacidades políticas se hace con otros distintos. Esto en sí mismo sería un factor de desarrollo en la medida que posibilita la construcción de opciones que los ciudadanos pueden elegir de acuerdo a sus identidades culturales, valores y aspiraciones personales y colectivas<sup>41</sup>. La deliberación supone al menos el reconocimiento de la existencia de igualdad política, equidad en los actos de habla y capacidad reflexiva de una sociedad.

### *Igualdad compleja*

La deliberación entre distintos actores puede ser entendida como una práctica que permite intercambiar aspiraciones e intereses a partir de valores democráticos compartidos en el marco de

---

<sup>39</sup> El tema fue introducido por Habermas (véase, 1999). Como un buen balance de la discusión sobre este tema, véase Elster, J., Comp., 2001; también, Bohman, J. y Reg., W., Ed., 1997.

<sup>40</sup> Varias experiencias históricas en la región ilustran esta posibilidad, entre ellas las tradiciones comunitaristas con rasgos deliberativos, sobre todo entre indígenas y obreros. Otra evidencia en este sentido es la opción por el diálogo como forma de resolver problemas en distintas sociedades latinoamericanas, como se verá más adelante en el texto.

<sup>41</sup> Sen, A., 1997a y 1999.

una institucionalidad que despierte confianza y compromiso por parte de los actores. Esto supone que la comunicación entre ellos se oriente a la búsqueda de un bien común sustentado en la igualdad entre los deliberantes. La agenda y la solución de problemas se construyen a partir de la deliberación pública de los participantes, es decir de manera colectiva a través de la argumentación y contra-argumentación entre los involucrados.

La igualdad y la justicia son el resultado de una construcción deliberativa de la comunidad política, siendo la sociedad deliberante la que interpreta y da significado a esta igualdad. Así, sólo en deliberación cobra sentido una visión y una práctica de la igualdad. Si bien se reconoce que en muchos planos existe desigualdad social fruto de la lógica del poder, en el campo político la comunidad de ciudadanos, por la lógica de los intereses mayoritarios, que deben estar presentes activamente, tendería a la igualdad, a partir de la conciencia de los actores deliberantes de que son sujetos capaces de tomar decisiones con otros sobre las orientaciones que pueda tener la sociedad, es decir, buscan resultados<sup>42</sup>.

Se trata de construir una acción colectiva argumentativa que permita optimizar el logro de intereses particulares ampliándolos a la vez al conjunto social. Los resultados de este proceso serán más efectivos cuanto mayores sean las oportunidades de una amplia gama de actores. El bien común, en tanto se construya con otros en espacios públicos deliberativos, beneficia a todos los participantes, dando sentido a la práctica política porque es legítimo y eficiente para tomar decisiones<sup>43</sup>.

#### *Equidad en los actos de habla*

El bien común supone que las personas se expresen y desarrollen su capacidad de expresarse en público: hacerse oír, escuchar y respetar la voz del otro y poder plantear aspiraciones en espacios públicos bajo condiciones de igualdad deliberante. Esto promovería mayor equidad política en la toma de decisiones, mayor legitimidad democrática y una nueva forma de procesar e institucionalizar conflictos. En otras palabras, se busca construir una nueva cultura de comunicación deliberante siendo conscientes de que prevalecen sólidas culturas autoritarias y antimodernas en nuestras sociedades y lógicas excluyentes en los países desarrollados.

El acto de habla no es, empero, mecánico; significa que el actor entiende o busca entender el sentido de la acción del otro al menos en relación con: a) su propia historia cultural (en el caso latinoamericano, a partir de la negación del otro y la lucha por la autoafirmación y reconocimiento como igual); b) la sociabilidad de los otros y su forma de vincularse con la naturaleza; c) la auto-interpretación de sus historias personales. La inequidad traspasa lo socioeconómico o político y se coloca en lo subjetivo y cultural, expresándose en los actos de habla en los ámbitos cotidianos: la familia, el trabajo, los espacios de recreación. Aquí radica un núcleo autoritario duro asociado con patrones patriarcales de larga duración y muy cercanos a la cultura del macho latinoamericano. Es imposible, por lo demás, que exista equidad en los actos de habla sin la presencia de actores con capacidad de oposición, de crítica, de plantear demandas al sistema político institucional y de transformar sus demandas, mediante los actos de habla, en trayectorias de acción concertadas.

---

<sup>42</sup> Miller, D. y Walzer, M., Comps., 1995; Walzer, M., 1998. Esta es la idea central en la cual se basó el *Informe de Desarrollo Humano de Bolivia, 2000*. Para una comprensión de la deliberación como vía para mejorar la racionalidad de la acción, puede verse Stokes, S., 2001 y Przeworski, A., 2001.

<sup>43</sup> Sen, A., 1999.

## Capacidad reflexiva

Además de los requerimientos de igualdad de ciudadanía de esta cultura deliberativa (autonomía de los actores, expectativas de solución consensuada de problemas, racionalidad sustantiva y pluralista), ella también convoca una mayor capacidad reflexiva, tanto respecto de los cambios en la “sociedad de riesgo” como por la posibilidad de modificar la argumentación del otro, tomando en cuenta su subjetividad, su sociabilidad y su reflexión. Se trata, en definitiva, de desarrollar la capacidad reflexiva y el uso de los “códigos de modernidad” de las sociedades a partir de las experiencias de vida de los ciudadanos y de sus comunidades con el objetivo de poder convivir mejor con los cambios en curso y las incertidumbres del mundo en que vivimos.

Este ejercicio podría, además, incentivar la comunicación tanto entre los actores nacionales y locales como a escala internacional apelando a los valores universales que la democracia supone. En este ámbito, el uso de las redes de información y de imagen globales puede, en un horizonte temporal de mediano plazo, ser absolutamente crucial; empero, esta discusión recién está comenzando<sup>44</sup>.

La deliberación intrínsecamente supone un aumento de la calidad del sistema de toma de decisiones en democracia y fundamenta el ejercicio de una justicia distributiva auto-construida por la comunidad política, incrementando además la capacidad de los ciudadanos y de los actores para comprender mejor la sociedad y las transformaciones cambio modernas. Se trata de reconocer la centralidad del conocimiento, de los cambios y los entrecruzamientos interculturales en curso a partir de un procedimiento argumentativo entre distintos actores y personas que viven y sufren tales experiencias, pero que en su comunicación podrán elaborar trayectorias de acción común públicas que favorezcan el desarrollo de sus capacidades y orientaciones culturales.

Sin embargo, la deliberación también conlleva muchos peligros. Desde una visión crítica, Stokes y Przeworski destacan que ella puede ser más bien un espacio de manipulación ideológica a partir de la cual se inducen preferencias y creencias y se conoce una determinada información. Asimismo, supone una desigualdad pues si todos tenemos la misma información y capacidad para procesarla, entonces nuestras creencias y preferencias no cambiarían en el procesos deliberativo<sup>45</sup>. Asimismo, para quienes sostienen que no existe igualdad sin diferencia (como es el caso de Tabboni) sería muy difícil, sino imposible, hacer efectiva una cultura deliberativa. En el cuadro que sigue se exponen los límites y las potencialidades vinculados a dicha cultura.

Potencialidades	Límites
<ul style="list-style-type: none"><li>○ Refuerza el espacio público.</li><li>○ Logra eficacia en los resultados.</li><li>○ Facilita la viabilidad para elaborar demandas y lograr consensos.</li><li>○ Es un fin moral en sí. A partir de él deben rediscutirse las ideas de bien común y</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Refuerza intereses corporativos.</li><li>○ No logra eficacia en los resultados.</li><li>○ Es difícil lograr consenso y el debate puede terminar en votación, siendo la agregación del voto, y no el debate, lo que decide.</li><li>○ No todos comparten este fin moral. Asimismo, enfatiza los medios y no los</li></ul>

<sup>44</sup> Véase Castells, M., 1998a, Cap. 6.

<sup>45</sup> Stokes, S., 2001 y Przeworski, A., 2001.

<p>responsabilidad pública y los principios básicos sobre los cuales descansen las decisiones de políticas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mejora la acción colectiva racional porque es legítima y eficiente. Asimismo, legitima procesos y elecciones finales asociados con justicia distributiva.</li> <li>○ Implica un debate argumentativo de ideas donde debe ganar la opción más eficiente y racional porque es mejor para todos.</li> <li>○ Se parte del supuesto de que la información está lo más equitativamente distribuida y es lo más transparente posible para todos.</li> <li>○ Se parte del principio de que en la deliberación todos los individuos son considerados libre e iguales.</li> </ul>	<p>finés, ya que en la práctica no se discuten valores sino instrumentos de políticas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ No siempre se opta por lo más eficaz y/o legítimo (si no se llega al consenso); esto más bien le resta legitimidad cuando se conocen opciones mejores.</li> <li>○ No convencer a otros de mi propuesta no implica abandonarla; el debate se puede trabar y puede no elegirse lo más eficiente y racional.</li> <li>○ No toma en cuenta la manipulación de la información para tomar decisiones e inducir preferencias.</li> <li>○ La cultura de la desigualdad no se discute, pues se parte del supuesto de que se delibera entre sujetos libres e iguales.</li> </ul>
--	--

Sin negar el conflicto y los límites, pero sin ocultar tampoco la búsqueda de cooperación, la cultura deliberativa puede ser un eficaz y legítimo recurso contra las culturas de la desigualdad que han excluido al distinto por diversos motivos, en función de reorientar el desarrollo con el horizonte en el bien común, construido a través del consenso, y en la igualdad respetando las diferencias, en el contexto altamente complejo e inequitativo de la globalización. Vale la pena examinar estas cuestiones en términos de una temática sustantiva, como lo es la de la exclusión y la pobreza, para pasar luego a analizar dos ejemplos pertinentes en América Latina.

### III. Pobreza, exclusión y ciudadanía

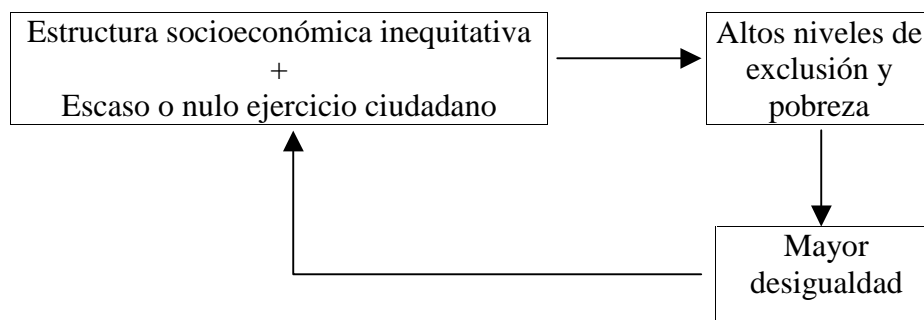
En contra de las nociones economicistas de pobreza, que la vinculan de manera directa a los bajos ingresos, se la entiende aquí en el contexto de relaciones sociales basadas en la desigualdad y en la escasa (o nula) capacidad de los pobres de ejercer su ciudadanía. Así, se intenta adecuar el concepto de pobreza a las capacidades de acción de la sociedad, inseparables de las capacidades técnicas y ciudadanas, y a una noción de justicia que promueva en la práctica la igualdad y defienda el pluralismo. Como se mencionó, el otro desvalorizado, siempre asociado al pobre, ha sido excluido a través de comportamientos y acciones basados en patrones político-culturales que fueron cambiando históricamente, pero siempre manteniendo la denominada “dialéctica de la negación del otro”. Por tanto, es preciso repensar el desarrollo a partir de la relación entre pobreza, cultura de la desigualdad y ejercicio ciudadano.

Para empezar, la pobreza no es un conjunto de atributos estadísticos, sino que está definida por las relaciones sociales a las que las personas pertenecen. Por eso sus adjetivos son importantes, pues no sólo son distintos los/las pobres rurales de los/las pobres urbanos, sino que también existen importantes diferencias según sexo, edad y cultura, asociadas con procesos y mecanismos específicos de funcionamiento de la economía, la cultura y la política. Por eso cualquier estrategia exitosa de lucha contra la pobreza es compleja y tiene que partir de una visión integrada, crítica, sistémica y participativa.

La cuestión de la pobreza es inseparable de la igualdad y de la expansión de libertades políticas, pues ambas son el principal recurso con que pueden contar las sociedades y las personas para desarrollarse<sup>46</sup>. En esa perspectiva, los valores, aspiraciones y subjetividad de los individuos y las comunidades tienen un valor fundacional. Desde allí se debe tratar de realizar los juicios analíticos, políticos y deliberativos sobre la pobreza. Es preciso adecuar la noción de pobreza a las capacidades de acción de una sociedad sobre sí misma, lo que implica reconocer los distintos significados que puede adquirir la pobreza según la cultura<sup>47</sup>.

Ahora bien, ¿cómo comprender la pobreza en un contexto de modernización-globalización altamente complejo<sup>48</sup>? Tal complejidad está dada principalmente por: a) la creciente diferenciación social y funcional ya analizada que dificulta los procesos de cambio social; b) el aumento de la exclusión y fragmentación económica y social y, derivado de ésta, c) el alto nivel de inequidad de las estructuras sociales que obstaculiza el logro de niveles de integración social más altos. Y a esto se suma la crisis del Estado, que puso en evidencia la fragilidad de las instituciones que hacen posible el ejercicio de los derechos ciudadanos, lo que se vincula estrechamente con la pobreza.

Así, una noción renovada de la pobreza debería vincularla al análisis de los límites de la ciudadanía y de aquellos impuestos por estructuras socioeconómicas altamente inequitativas, donde la creciente diferenciación social y funcional produce altos niveles de exclusión y pobreza, que refuerzan una percepción de la desigualdad como un fenómeno que en lugar de disminuir se va profundizando, en un contexto de debilitamiento del ejercicio ciudadano como efecto de los mismos procesos de exclusión social. Es decir, como en un círculo vicioso, la existencia de estructuras socioeconómicas inequitativas junto con el escaso o nulo ejercicio ciudadano provocan mayores niveles de exclusión y pobreza que aumentan la desigualdad, generando así mayores inequidades de la estructura socioeconómica y un mayor debilitamiento del ejercicio de derechos ciudadanos.



En este contexto, ¿qué políticas contra la pobreza se han dado en la región? ¿Han influido en el aumento de las capacidades de los más pobres? ¿Cómo ha intervenido el Estado en estos procesos y cómo afecta la globalización y la reestructuración económica las posibilidades

<sup>46</sup> Sen, A., 1999.

<sup>47</sup> A este propósito, por ejemplo, la pobreza tiene diversos significados en la cultura occidental y en la andina. En la primera, el término proviene del latín *pouvertas*, que significa estéril, improductivo; mientras que en quechua pobreza se dice *waqcha* o *waycha*, que significa huérfano, sin padre, madre o comunidad, es decir, sin lazo social. Por eso es distinto ser pobre en el Norte de Potosí que en una calle de Manhattan.

<sup>48</sup> Véase para este tema, entre otros, Dahrendorf, R., 1995; Germani, G., 1985; Giddens, A., 1995; Haferkamp, H. y Smelser, N., Eds., 1992. Para la situación latinoamericana puede consultarse Calderón, F. y Lechner, N., 1996.

de superación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, para lograr mayores niveles de integración? ¿Cómo se relacionan pobreza, ciudadanía y cultura deliberativa en la región?

### *La insuficiencia de las políticas sociales*

Un mecanismo estatal extendido en América Latina para enfrentar la pobreza fue el de las políticas sociales focalizadas. El nuevo tipo de Estado surgido con la reestructuración durante los 80 considera a los excluidos como necesitados, figura que reemplaza a la del ciudadano desde un enfoque asistencialista que enfatiza una visión privada de la sociedad y un retraimiento del individuo sobre sí mismo, visión sobre la cual se basaron en su mayoría las políticas sociales<sup>49</sup>.

Siendo el excluido un necesitado y no un ciudadano en el contexto de relaciones sociales desiguales y de una cultura política de la desigualdad, las políticas sociales focalizadas actúan más como paliativos de los efectos nocivos de las inequidades estructurales que atacando sus causas, es decir, la estructura económico-social. La “cuestión social” se aborda de manera fragmentada y las políticas sociales se tratan como asunto de gobernabilidad, pues en parte responden a demandas sociales dispersas que deben ser atendidas en cierto grado para conservar niveles mínimos de gobernabilidad. En la región, las políticas sociales se vincularon en gran medida con el clientelismo político y tuvieron escasa o nula participación de los interesados; esto limitó sus efectos en la lucha contra la pobreza y no fortaleció el ejercicio ciudadano, contribuyendo a profundizar el círculo vicioso mencionado<sup>50</sup>.

Los programas de ajuste estructural aplicados durante los años 80 y 90 tuvieron un costo social muy alto, y si bien se han recuperado irregular y relativamente niveles de crecimiento económico en algunos países, ello no ha redundado en un nivel de empleo suficiente ni en más equidad en la distribución del ingreso. Por otra parte, algunos grupos se han visto más perjudicados: ha aumentado el porcentaje de niños y adolescentes trabajadores, la mujer es discriminada en el mercado laboral y se elevó el porcentaje de mujeres jefas de hogar. Simultáneamente, el gasto social se fue focalizando, logrando una cierta orientación progresiva si se excluyen los gastos en seguridad social, que en casi todos los países se incrementaron e inciden de manera regresiva en la distribución global del gasto social<sup>51</sup>.

Los gobiernos vieron en la focalización del gasto social un mecanismo de alivio de los niveles de

---

<sup>49</sup> En cierto sentido, el actual reconocimiento de la diversidad cultural, tras la defensa de valores como la tolerancia y el respeto hacia el otro, oculta el resquebrajamiento de otros valores, como la solidaridad y la defensa de algún tipo de igualdad, reforzando la mencionada perspectiva individualista que debilita el lazo social y un imaginario social común. “Los valores sociales centrales son la tolerancia mucho más que la solidaridad y la imparcialidad mucho más que la igualdad. La 'buena sociedad' es aquella que permite la coexistencia pacífica de las diferencias; ya no es más aquella que asegura la inserción. El principio de ciudadanía no implica más una exigencia de redistribución en este contexto, él se reduce a la confianza común en la ley civil organizadora de la autonomía”. (Rosanvallon, P., 1995:68.) Sobre el mismo tema puede verse también, Fraser, N., 1995.

<sup>50</sup> “... la sociedad civil -la ciudadanía- es incompatible con el privilegio. Esto se mantiene no sólo ... dentro de un país dado, donde el privilegio es al mismo tiempo la negación de la ciudadanía de otros, sino también internacionalmente. Mientras algunos sean pobres y muchos más estén condenados a mantenerse pobres porque viven fuera del mercado mundial, la prosperidad en cualquier lugar aparece como una ventaja injusta. Mientras algunos no tengan derechos de participación social y política, los derechos de unos pocos no pueden ser descritos como legítimos. La inequidad sistemática ... es incompatible con las asunciones del Primer Mundo”. (Dahrendorf, R., 1995:2.)

<sup>51</sup> CEPAL, 1994.

pobreza intentando superar una noción asistencialista de las políticas sociales. La focalización implica racionalizar el gasto priorizando problemas y poblaciones específicas con el fin de favorecer a quienes realmente lo necesitan dada la escasez de recursos; apunta a determinar correctamente la población-meta y a promover la participación de la población en la planificación y propuestas de políticas sociales. Intentó a la vez ser una respuesta frente a la segmentación social provocada por los procesos de diferenciación de la modernización y de ajuste estructural en la región<sup>52</sup>. Pero, ¿benefició realmente a los más pobres de los pobres o sólo racionalizó el asistencialismo sin atacar las raíces estructurales de la pobreza?

A pesar de los esfuerzos de los gobiernos, en lo fundamental los resultados de la focalización no parecen haber hecho disminuir efectivamente la pobreza porque las políticas sociales focalizadas no se orientaron a resolver problemas estructurales y mantuvieron un rol compensatorio. Así, su aplicación en alguna medida intentó legitimar los programas de ajuste estructural entre los grupos poblacionales más perjudicados por ellos, siendo una respuesta de grupos privilegiados frente a la pobreza que prefirieron implementar estas políticas en lugar de revertir las tendencias regresivas de la distribución del ingreso. Además, la focalización muchas veces no llegó a los sectores más vulnerables, generándose una distancia entre eficiencia económica y eficacia social, lo que se sumó a una escasa participación de los sectores interesados, entre otras razones porque esos sectores no tienen capacidad organizativa.

¿Puede la focalización de las políticas sociales actuar de manera efectiva sobre los complejos problemas de diferenciación social, o se trata de una aproximación insuficiente desde la política a la complejidad de los procesos de modernización y a los problemas claves de la estructura social, como la existencia de altos niveles de inequidad que aumentan los niveles de pobreza?

De acuerdo con la CEPAL, entre 1990 y 1994 la lucha contra la pobreza en la región alcanzó éxitos moderados; si bien algunos países obtuvieron más logros que otros, ninguno alcanzó a reducir los niveles de pobreza de los años 70<sup>53</sup>. Los escasos resultados se deberían a la desigual distribución de los costos sociales del ajuste y a las tendencias regresivas de la distribución del ingreso. Esta situación no sólo afectó a los más pobres sino también a sectores medios que se fueron pauperizando debido a los programas de privatización de empresas públicas y al achicamiento del aparato estatal. Un problema clave es la desocupación y la precariedad del empleo que afecta principalmente a los más pobres por su baja calificación y porque la pérdida de un salario en estos hogares modifica sustancialmente su situación. Esto se produce a pesar del crecimiento del PIB, desmintiendo la idea de que a mayor crecimiento económico menor nivel de pobreza, al menos en cuanto a la ocupación laboral, debido a que la estructura ocupacional se fue modificando, afectando principalmente a los sectores más desfavorecidos y con menor nivel de educación.

Las políticas sociales y sus efectos sobre la disminución de la pobreza se contextualizan en un marco más amplio de relaciones y estructuras socioeconómicas y de poder que determinan la situación de exclusión. En general, su fracaso o escaso impacto llevó a una revisión más bien técnica, acentuando su carácter compensatorio y complementario de políticas económicas, sin considerar la complejidad de los procesos de modernización mencionados. Todo indica que las políticas sociales no serán exitosas en el largo plazo mientras se ignoren las bases estructurales de la

---

<sup>52</sup> CEPAL, 1995.

<sup>53</sup> CEPAL, 1995.

exclusión y la pobreza y mientras no haya participación ciudadana en los procesos de creación de las mismas. No obstante, es preciso tener en cuenta que la población más pobre no sólo está excluida económicamente sino también política y socialmente, razón por la cual su capacidad de ejercer presión y de deliberación es escasa, realimentándose el círculo de inequidad y falta de ciudadanía, desigualdad y pobreza. En conclusión, el problema no radica tanto en las políticas, sino en los límites de la estructura socioeconómica y del sistema político de las sociedades para viabilizar la participación y deliberación de los ciudadanos<sup>54</sup>.

Parece urgente retrabajar la cuestión de la exclusión social y la pobreza en términos de ciudadanía y cultura deliberativa. *En una región donde los procesos de diferenciación y exclusión social son complejos y persistentes, la pobreza en realidad es una condición pre-ciudadana.* Parece que América Latina vive una suerte de paradoja perversa pues, por una parte, se opera un proceso de democratización aunque limitado y, por otra, como consecuencia de los programas de ajuste estructural, se produce una gran exclusión económica y política. Las ideas de exclusión social y pobreza necesitan abolir la figura del necesitado al cual hay que dar ayuda y, al contrario, ver al pobre como un ciudadano con derechos y capacidad de deliberación y participación política.

### *Repensando el concepto de pobreza*

De lo dicho hasta aquí se desprende la necesidad de problematizar la visión de la pobreza estableciendo vínculos con el ejercicio de la ciudadanía y la cultura deliberativa, temas ligados a la participación social y a la necesidad de lograr niveles mínimos de equidad socioeconómica.

Como se mencionó, la noción de pobreza es diferente según el momento histórico y la cultura<sup>55</sup>. Reconociendo en primer lugar a la *pobreza como privación* frente a la cual -una vez determinada la población que la sufre- la sociedad *debe* tomar medidas tendientes a superarla, Sen propone una definición más o menos generalizable cuando plantea que “la pobreza [puede comprenderse] como carencia de capacidades básicas para alcanzar determinados niveles [de vida] mínimamente aceptables. Los funcionamientos pertinentes para este análisis van desde los físicamente

---

<sup>54</sup> La experiencia asiática deja en evidencia la importancia de algunos requisitos sociales y políticos para el crecimiento económico (base fundamental para la disminución de la pobreza) y la superación de niveles de pobreza (entre ellos puede mencionarse: fuerte intervención estatal en la orientación del desarrollo económico, a través de la regulación del funcionamiento del mercado; atención a los factores institucionales del desarrollo económico; alta efectividad de la política industrial con perspectiva de largo plazo; liderazgo político con visión de integración nacional; compromiso del sector privado con el desarrollo del país; altos niveles de movilidad social y de cohesión social; inicial distribución relativamente equitativa del ingreso; estructura social igualitaria basada en la extensión de la educación básica y el acceso a oportunidades de educación superior, en una justa distribución de capitales, incluyendo la tierra, y en la creación de oportunidades para la emergencia de nuevos empresarios; sentido de identidad nacional). Contrariamente a los supuestos ideológicos de los programas de ajuste estructural, esta experiencia demuestra que la distribución equitativa del ingreso, la extensión de la educación y la inversión en recursos humanos, la reforma agraria y un progresivo nivel de empleo, entre otros, son *requisitos previos* al desarrollo económico y no consecuencias de éste. No pretende proponerse el traslado de este modelo de desarrollo a América Latina, pero parece importante aprender de él para relativizar un modelo basado en el mercado, cuyas consecuencias en el plano de las políticas sociales ya mencionamos. Para ser efectivas y sostenibles en el largo plazo, las políticas públicas deberían orientarse a elevar la capacidad de la gente y a relacionar tal capacidad con las oportunidades, vinculando de este modo oferta y demanda de capital humano, disminuyendo el desempleo y volviendo más equitativa la distribución del ingreso, lo que generaría mayores niveles de integración social. (Véase, entre otros, Ohno, I., Comp., 1996; UNDP, 1996.)

<sup>55</sup> Para un análisis del concepto de pobreza véase, entre otros, Argüello, O. y Franco, R., 1982; Boltvinik, J., 1990; David, D., 1994a; Sen, A., 1989 y 1995.

elementales, como estar bien nutrido, o vestido y protegido adecuadamente, o libre de enfermedades que pueden ser prevenidas, etc., hasta logros sociales más complejos, tales como participar en la vida de la comunidad, poder aparecer en público sin avergonzarse, y así sucesivamente”. La forma que adquiere cada uno de estos funcionamientos, así como lo que se considera privación, varía de una sociedad a otra; es decir, a partir de esta noción general de pobreza, sus definiciones culturales más concretas puede variar según la sociedad. Esta visión contrarresta aquella que reduce la pobreza a bajos ingresos, colocando el énfasis en los aspectos políticos y culturales de la cuestión<sup>56</sup>.

Los niveles de pobreza se miden a través de diversos métodos, con los cuales se ha intentado comparar países, regiones o grupos poblacionales<sup>57</sup>. Sin embargo, los mismos suponen, por lo general, una visión estrecha de la pobreza pues, por un lado, separan el grado de satisfacción de necesidades de los hogares de la estructura de distribución del ingreso y de los servicios públicos, enfrentando dificultades para medir el acceso a bienes y servicios públicos, aun en el caso de métodos que lo intentan<sup>58</sup>. Por otro lado, la mayoría de los estudios que miden la pobreza se ha basado en los ingresos de los hogares, igualando pobreza a “ingresos bajos”, sin tomar en cuenta las distancias pequeñas o grandes que separan a las personas en el hogar de esa línea de pobreza indicada por un ingreso determinado. Además, la privación no sólo se refleja en los ingresos, por tanto si únicamente éstos son tomados en el análisis, pueden ignorarse otras variables que indiquen privación, como las capacidades personales para utilizar los ingresos<sup>59</sup>.

Otro problema es que estos métodos -incluso en su aplicación combinada- hacen difícil captar

---

<sup>56</sup> “Si queremos identificar la pobreza en términos de ingresos, no podemos mirar solamente a los ingresos (sean éstos altos o bajos) independientemente de la capacidad de funcionar derivada de esos ingresos. La suficiencia de los ingresos para escapar de la pobreza varía paraméricamente con las características y las circunstancias personales”. (Sen, A., 1995:127.)

<sup>57</sup> Los métodos más utilizados han sido los de Línea de Pobreza (LP) y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); luego se ha aplicado el Método Integrado de LP y NBI para una precisión mayor de los niveles de pobreza. Para medir el desarrollo se ha utilizado el Producto Interno Bruto (PIB) como indicador principal, agregándose otros indicadores para completar la visión. El PNUD utiliza el Índice de Desarrollo Humano que combina esperanza de vida, educación e ingresos per cápita, incorporando indicadores no estrictamente económicos, bajo una visión más global del desarrollo. Empero, se insiste una vez más que estos indicadores cobran sentido en el marco de relaciones de poder específicas y sólo se pueden explicar a partir de interpretaciones teóricas normativas.

<sup>58</sup> Tradicionalmente, la identificación de los factores explicativos y de las características de la pobreza se realizó a partir de investigaciones cuantitativas basadas en encuestas de hogares, método fuertemente vinculado con un enfoque de la pobreza basado en la carencia de ingresos económicos. Recientemente, diversas instituciones están explorando la pobreza y la falta de bienestar a partir de estudios cualitativos, que buscan que los mismos grupos de pobres caractericen su situación e identifiquen los factores y causas que tienden a perpetuar sus condiciones de vida. Más allá de la importancia de consultar a los propios pobres sobre su situación, esto implica un cambio mayor en el enfoque del tema, pues se refleja un uso cada vez más frecuente de un concepto de pobreza plural que enfatiza la heterogeneidad social y cultural de las carencias de bienestar. La percepción de las carencias desde esta óptica excede frecuentemente lo meramente económico y se amplía a factores vinculados a la persistencia de estructuras sociales y políticas excluyentes. En general, en estos estudios, los problemas de capacidades políticas, de estructura institucional o de existencia de barreras sociales y étnicas para el desarrollo, aparecen como elementos cruciales de las futuras políticas de lucha contra la pobreza. El estudio mundial *Voz de los pobres*, auspiciado por el Banco Mundial, y diversos estudios nacionales (como el *Informe de Desarrollo Humano Bolivia, 2000*), son un ejemplo de esta nueva línea de investigación.

<sup>59</sup> “Algunas veces [problemas como] la edad, la incapacidad o la enfermedad, reducen la capacidad de uno para obtener ingresos y pueden también dificultar la conversión de ingresos en capacidades. Es frecuente que una alta proporción de pobres en los países desarrollados sufra estos problemas y la extensión de la pobreza en dichos países se infravalora sustancialmente, dado que sobrevalora los ingresos obtenidos y los ingresos utilizados en la generación de capacidades. ... Las desventajas en la utilización de los ingresos pueden agravar sustancialmente el característico bajo poder adquisitivo de determinadas personas afectadas por desventajas”. (Sen, A., 1995:130.)

situaciones coyunturales de pobreza, pues no miden riesgos de vulnerabilidad o de precariedad, ni la desesperación ante la miseria<sup>60</sup>. La pobreza es más amplia que sus aspectos estrictamente económicos y de insatisfacción de necesidades básicas; ella incluye también la imposibilidad de acceder a bienes, servicios, derechos y actividades políticas que constituyen la base del ejercicio ciudadano y de la participación en una cultura política deliberativa más igualitaria, inaccesibilidad que está marcada muchas veces por problemas de discriminación étnica y de género, por la explotación de menores, o por la extra-legalidad a la que se encuentran sometidos los pobres.

Tomando como referencia el tema de la extra-legalidad, De Soto sostiene que el problema central que haría prevalecer la pobreza en los países en vías desarrollo no es que los pobres no tengan propiedades o no trabajen (lo que no es cierto), sino que no pueden acceder a sistemas legales formales para “capitalizar” sus “activos” (como él denomina a sus bienes) por los altos costos en dinero y tiempo que ello requiere. Esto los fuerza a crear sus propios sistemas extralegales que, si bien no les permiten interactuar con los sistemas formales, al menos legitiman sus bienes y actividades dentro de su comunidad. La cuestión para el autor es poner en concordancia los sistemas legales con los extralegales, es decir, legalizar lo que no es legal pero que representa una gran proporción del PIB de las economías y de la actividad laboral latinoamericana o del Tercer Mundo, y esto dependería de que los gobiernos asumieran esta realidad y reconocieran jurídicamente las actividades y propiedades de los pobres<sup>61</sup>.

Creemos que si bien este enfoque aporta un dato interesante en relación con el tema de la legalidad, no dimensiona en su complejidad el problema de la pobreza. En primer lugar, los pobres no sólo están excluidos de un sistema legal que garantice la propiedad y les permita funcionar laboralmente en los marcos formales, sino que están excluidos del ejercicio de la ciudadanía, lo que impide que participen en los sistemas de toma de decisión más generales; para transformar sus activos en capital los pobres no sólo necesitan integrarse legalmente, sino aumentar su capital individual y social y ejercer plenamente sus derechos ciudadanos<sup>62</sup>. En segundo lugar, la situación de los pobres no puede depender únicamente de un gobierno o de sus líderes; deben existir mecanismos institucionales y participativos extra-institucionales a través de los cuales sean los mismos pobres los que planteen sus intereses, necesidades y demandas. Por otra parte, para hacer uso de los sistemas legales se precisa información, y para hacer uso de la información se necesita desarrollar capacidades, desarrollo al que en su gran mayoría los pobres tampoco tienen acceso. Finalmente, considerar que el problema de los pobres es puramente económico-legal y dependiente de la voluntad de los gobiernos a aceptar una realidad que hoy aparece como extralegal, es reducirlo a una visión simplista que no toma en cuenta la complejidad cultural, social, política y económica que él conlleva. La pregunta es, ¿los pobres dejarían de ser tales si se legaliza su propiedad y su actividad? No pretendiendo restar importancia a este aspecto, en el plano económico partimos de la

---

<sup>60</sup> David, D., 1994a:42.

<sup>61</sup> De Soto, H., 2001. Desde el subtítulo del libro (“Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo”), creemos que el autor parte de una falsa premisa, ya que este supuesto (más allá de las distancias entre los mundos desarrollado y en desarrollo) ignora la propia pobreza existente en los países desarrollados. Otra debilidad de su trabajo es que se basa en datos periodísticos y no en investigaciones académicas empíricas, que le darían mayor seriedad a su análisis.

<sup>62</sup> Cabe también preguntarse aquí qué costos y qué beneficios tendría para la gente entrar a un sistema legal formal que probablemente no sea absolutamente amplio. Fuera de las empresas extralegales, ¿cómo entrarían las empleadas domésticas, los changadores, los lustra-botas, los vendedores ambulantes? ¿Cómo defenderían ellos sus intereses para entrar a un sistema legal que los beneficie? ¿a través de qué mecanismos?

idea de que la pobreza está vinculada sobre todo a la inequidad en la distribución del ingreso. Por supuesto, dar legalidad a bienes y actividades de los pobres mejoraría probablemente su situación, pero eso no eliminaría la precariedad de sus viviendas o el hacinamiento, ni elevaría la calidad de la educación que reciben, ni haría disminuir la inasistencia escolar, ni tampoco elevaría las capacidades de auto-desarrollo. El problema de la pobreza es más grave de lo que plantea De Soto, quien por lo demás no deja entrar en su propuesta a los mismos pobres como protagonistas de las decisiones que les atañen directamente. En nuestra opinión, la superación de la pobreza está ligada indefectiblemente al logro de niveles aceptables de integración, participación y deliberación social y, por tanto, a la equidad en la sociedad y en la economía.

Hasta la crisis del Estado, y cuando existía aún la idea de progreso ascendente, se pensaba que la pobreza sería superada en la medida que los países subdesarrollados adoptaran las políticas de crecimiento e industrialización de los países desarrollados, considerándose que las necesidades serían satisfechas a través del crecimiento económico. Esta visión lineal del progreso se ha visto fuertemente erosionada por los cambios económicos, sociales y políticos a nivel mundial<sup>63</sup>.

Las respuestas de los gobiernos en el marco de la aplicación de programas de ajuste estructural severos han sido políticas sociales más de tipo compensatorio que orientadas de manera efectiva a superar la pobreza, pues, como ya se argumentó, tal superación requiere la formulación de un proyecto de largo plazo dirigido a modificar las bases estructurales de la misma, “en particular aquellas ligadas al acceso a los recursos productivos, la valorización de los recursos humanos, la organización social [y la participación de los sectores interesados] y los lazos de solidaridad”<sup>64</sup>.

Como telón de fondo está la vinculación entre la calidad del crecimiento económico y lo social y lo político. En la perspectiva del presente artículo, los temas de producción son también de integración social y ambos son políticos. La cuestión es combinar crecimiento económico con desarrollo en equidad, y si bien tal combinación supone aprender a navegar contra el viento -en zigzag, para usar la metáfora de Albert Hirschman-, ambos temas deben ser considerados públicos y sometidos al debate, dado que involucran al conjunto de la sociedad. Consiguientemente, la cuestión del desarrollo y las políticas sociales atañe a todos y por eso constituye un tema político de primera prioridad que debe ser abordado participativamente en un contexto deliberativo.

#### **IV. Dos experiencias latinoamericanas de búsqueda deliberativa**

Varias experiencias en la región tienen rasgos deliberativos en sus procesos. Aquí nos referiremos sólo a dos: la del Presupuesto Participativo de Porto Alegre en Brasil y la de los procesos de participación popular en Bolivia.

##### *El Presupuesto Participativo de Porto Alegre*<sup>65</sup>

El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de toma de decisiones sobre las políticas públicas y el presupuesto urbanos que intenta aumentar la eficiencia en la distribución de recursos a partir del

---

<sup>63</sup> Un breve síntesis de este cambio de visión sobre el progreso puede verse en Calderón, F. y Szmukler, A., 1995.

<sup>64</sup> David, D., 1994b:60.

<sup>65</sup> Para un análisis sintético de esta experiencia, véase Franché, M-A., 2000.

control del gasto y de la determinación de las políticas por parte de la ciudadanía a través de la democracia deliberativa. El sistema se aplica desde hace unos 15 años en varios municipios y constituye una respuesta a la crisis de representatividad en un contexto nacional general de descentralización (que ha hecho que los municipios se hicieran cargo de los servicios sociales), gran inequidad socioeconómica (que se expresa en la carencia de servicios básicos para gran parte de la población), prebendalismo y corporativismo político y reformas liberales a través de políticas de ajuste con altos costos sociales.

El PP se basa en seis principios: 1) “directa inclusión del ciudadano en un proceso de empoderamiento; 2) completa autonomía de los movimientos sociales involucrados; 3) manejo compartido de fondos públicos por parte de los gobiernos locales y la sociedad civil; 4) traducción de las demandas sociales en prioridades; 5) movilización y organización de grupos sociales a fin de acceder a algunos recursos disponibles; 6) identificación de antemano de los recursos involucrados en el proceso”<sup>66</sup>.

Este sistema participativo de toma de decisiones nace en el contexto de la transición a la democracia en el Brasil, ya que durante el gobierno de facto iniciado en 1964 los municipios eran ejecutores de políticas decididas en el gobierno central. Hacia 1975 algunos municipios comenzaron a implementar métodos participativos de planificación de políticas públicas como una vía para oponerse a la dictadura y expresando las demandas de descentralización. Pero fue durante los 80, con la entrada del Partido de los Trabajadores (PT) en algunos municipios, que esta propuesta participativa comienza a implementarse. Para el PT el punto era la inclusión de los más pobres en la toma de decisiones políticas y cómo esto modificaría las prioridades de políticas públicas en un contexto de acelerada urbanización y aumento de la pobreza; para desarrollarla, acudió a la experiencia en cuatro sectores: los sindicatos, los movimientos sociales urbanos, los movimientos católicos de la teología de la liberación -muy fuertes en este país- y el trabajo de intelectuales brasileños sobre institucionalización y movimientos sociales<sup>67</sup>.

El proyecto político de carácter nacional que sustenta esta modalidad participativa apunta a 5 desafíos básicos<sup>68</sup>: 1) adecuar la tecnología como requisito para generar competitividad productiva y poder insertarse de manera renovada en la economía global, pero tomando como base la estructura económica y productiva nacional; 2) reformar el Estado, de manera tal que exista control público a partir de un nuevo contrato social, para “inducir el desarrollo económico endógeno e incorporar una masa enorme de brasileros en condiciones mínimas para el ejercicio de la ciudadanía”<sup>69</sup>; 3) estimular el mercado interno de consumo masivo, que debe responder a las necesidades básicas de la población y debe vincularse a una fuerte política fiscal a partir de la cual pueda redistribuirse de manera más equitativa la riqueza; 4) incrementar el mercado laboral a través de programas de realización de obras públicas que debe darse juntamente con un fuerte control de la corrupción; esto movilizaría la productividad con base en el fortalecimiento de la economía interna; 5) generar reservas invirtiendo el flujo de la balanza comercial. Estos desafíos se enmarcan en una transformación del Estado a partir de un proyecto nacional que pone en un lugar privilegiado el

---

<sup>66</sup> Pires, V., 1999:94.

<sup>67</sup> Véase, por ejemplo, la compilación hecha por Scherer-Warren, I. y Kriskhke, P., 1987.

<sup>68</sup> Genro, T., 2001:7-11.

<sup>69</sup> Genro, T., 2001:8. Traducción propia. Ese nuevo contrato social no dependerá ahora de la clase trabajadora, aunque ella deberá participar de manera consciente. El problema es que esa clase trabajadora ahora ha quedado sin trabajo o está en condiciones laborales muy precarias, lo que sólo se resolverá con el crecimiento económico.

tema de la igualdad y con el horizonte de incluir masivamente a quienes hoy están excluidos de la economía y del trabajo<sup>70</sup>.

A diferencia de la política municipal tradicional, prebendalista y clientelar, la propuesta del PP era una vía para democratizar la toma de decisiones y la distribución del gasto público. La idea central es que la eficiencia de las políticas públicas se vincula a las decisiones locales que deben ser tomadas en un marco de democracia participativa, donde la ciudadanía pueda plantear sus demandas y tomar decisiones. Se trata de una propuesta de modificación del Estado desde abajo, lo que supone un nuevo tipo de relación entre la ciudadanía y el Estado, en la que la primera se compromete más con las políticas públicas y el segundo descentraliza poder y recursos. El PP no pretende oponerse a la democracia representativa, sino ampliar la participación en las instituciones para ejercer una democracia deliberativa, de abajo hacia arriba, desconcentrando el presupuesto urbano y buscando opciones de desarrollo asociadas con el bien común.

¿Cómo funciona? Aunque su funcionamiento es revisado periódicamente, se trata de un proceso no formal de planificación del presupuesto anual de los municipios. La ciudad de Porto Alegre, a partir de acuerdos logrados en 1989 con todas las organizaciones sociales, fue dividida en 16 zonas; en cada una de ellas la población elige, una vez al año, cuatro prioridades de políticas entre ocho<sup>71</sup>. En cada una de las cuatro prioridades, la zona determina los trabajos y servicios necesarios. Además se realizan cinco asambleas anuales con temas definidos para discutir en toda la ciudad con un horizonte de largo plazo, en las que participan otros actores sociales, no sólo territoriales, como sindicatos, estudiantes, el sector privado y otros movimientos<sup>72</sup>.

Una vez determinadas las prioridades por zona, hay una Primera Ronda de discusión a la que puede asistir cualquier ciudadano. Este es un ámbito importante para las organizaciones civiles pues los representantes que asisten a ella determinan el peso que tendrán en asambleas siguientes, ya que en allí se eligen los delegados a participar en las próximas reuniones. En ella el gobierno presenta los resultados de la inversión del año anterior y el presupuesto aprobado para el año en curso, elaborado en instancias anteriores del PP. En la Primera Ronda siempre se discute la tarea y el presupuesto para el año siguiente, es decir, el proceso está siempre adelantado un año. Después de ella siguen otras rondas intermedias donde los trabajos y servicios se analizan y priorizan en detalle. En la Segunda Ronda, el gobierno presenta el presupuesto disponible para el año siguiente y la población elige los consejeros (que tienen mandato por un año) para las asambleas de zona y temáticas. Luego de estos espacios deliberativos, las demandas se canalizan a través del Gabinete de Planificación que, en coordinación con las secretarías del gobierno, las analizan de acuerdo con los requisitos legales, técnicos y financieros, determinando las prioridades y la asignación presupuestaria.

---

<sup>70</sup> “Sin una ambición nacional transformada en proyecto, la articulación con la economía-mundo sólo puede profundizar las desigualdades internas; desestructurar cada vez más las clases sociales, generar más desempleo y marginalización, extinguiendo, en un grado cada vez más elevado, los sujetos sociales capaces –psicológica e ideológicamente- de colocar en el debate la cuestión de la igualdad. Este proyecto nacional no restaurará ... la sociedad de clases tradicional de la segunda revolución industrial. ... Su gran movimiento de constitución de nuevos sujetos –a través de puestos de trabajo o espacios de ‘actividad’- viene de la idea realizable de *inclusión masiva*. Esta idea es suficientemente subversiva de la economía y del mundo de vida del neoliberalismo y es capaz de desestabilizarlo, pues el necesita *excluir socialmente* para reproducirse”. (Genro, T., 2001:11. Traducción propia.)

<sup>71</sup> Ellas son saneamiento básico, vivienda, pavimentación de barrios, educación, asistencia social, salud, transporte y circulación y organización de la ciudad.

<sup>72</sup> Los temas tratados en esas asambleas son: circulación y transporte; salud y asistencia social; educación, cultura y deportes; desarrollo económico y código fiscal; organización y desarrollo urbano.

¿Cuáles han sido los resultados del PP? La participación de la población en el proceso de construcción y priorización de políticas públicas aumentó de manera impresionante; se redistribuyó el dinero del municipio que llegó a obras en las zonas pobres de la ciudad; se amplió el alcance del transporte a zonas periféricas; aumentó la calidad y extensión de las obras y los servicios públicos (pavimento, vivienda y proyectos de desarrollo urbano); bajó la corrupción; aumentó la cantidad de obras así como la confianza en el gobierno municipal y la responsabilidad de sus funcionarios.

¿Por qué, más allá de sus limitaciones, esta experiencia de participación y deliberación dio buenos resultados? Se puede mencionar que: 1) los actores participantes en estos procesos deliberativos vieron los beneficios que el mismo aportaría, no sólo en términos de conseguir más recursos materiales para elevar su calidad de vida, sino también como medio para aumentar el capital humano, institucional y social en función de disminuir la pobreza y estimular el desarrollo; 2) los actores vieron en estos procesos una posibilidad de superar la crisis económica de una manera más eficiente; 3) el alto nivel de representatividad de las organizaciones sociales en esta sociedad favoreció enormemente la deliberación y la concertación, pues hay muchos intereses y demandas representados en el proceso; 4) se institucionalizó el procedimiento mediante el cual se logran los acuerdos, aunque no se trate de un grado muy formal de institucionalización<sup>73</sup>; 5) se modificó la actitud de los actores estatales, que comenzaron a descentralizar poder, a evaluar positivamente la concertación y dar cabida a nuevos actores en los procesos de participación, desligándose, también a partir de ciertas normas, del clientelismo tradicional; 6) la descentralización administrativa se profundizó; 7) la confianza entre los actores involucrados en un proceso deliberativo que veían como un camino de soluciones a sus problemas impulsó la concertación, así como que los acuerdos alcanzados se expresaron en resultados concretos que materializan el proceso deliberativo.

En fin, la conclusión, más allá de los límites de esta experiencia y de sus permanentes revisiones y posibles perfeccionamientos<sup>74</sup>, es que a partir de una instancia deliberativa, en la que participan las organizaciones territoriales y civiles así como los principales movimientos sociales, con la confianza necesaria entre los representantes (cuyo mantenimiento los procedimientos aseguran), y en función de lograr consensos frente a los problemas que la población marca como prioritarios, es posible atacar a la pobreza a partir de la misma opinión de los afectados y llegar a acuerdos de corto, mediano y largo plazo, en función de un desarrollo compartido.

### *La participación popular en Bolivia*

Bolivia resalta en el contexto latinoamericano por la gran cantidad de conflictos que se expresan en la calle, a través de demostraciones que llegan incluso a poner en riesgo la propia vida. Los conflictos vividos en el país los últimos años han estado asociados a los ajustes económicos, a la insuficiencia de las políticas sociales que no pudieron elevar los niveles de bienestar de la mayoría de la población, a la crisis económica de manera más reciente, a un malestar cultural y político

---

<sup>73</sup> “... una simple división de responsabilidades y tareas puede ser suficiente para institucionalizar el procedimiento. En otros casos, será suficiente la creación de un mecanismo que asegure la continuación del proceso deliberativo”. (Franché, M-A., 2000:51.)

<sup>74</sup> Entre las limitaciones de esta propuesta se encuentran la dificultad para que la misma se realice a nivel nacional por los distintos grados de confianza entre los actores y por los límites estructurales nacionales que pueden incidir en la imposibilidad de resolver ciertas cuestiones locales. Asimismo, en el caso que abordamos, la iniciativa proviene de un partido político y no se hicieron las reformas necesarias para su continuidad si cambia el partido de gobierno.

generalizado, al agotamiento de un sistema de representación que excluye a muchos de la toma de decisiones políticas (fenómeno vinculado en gran medida con las culturas de la desigualdad trabajadas en este artículo) y de un modelo de mercado con altos costos sociales que repercute negativamente sobre las posibilidades de mayor integración social.

En este marco, no todo es negativo, pues ha habido avances de algunas reformas realizadas durante los últimos años. Entre ellas, la experiencia que destaca es la de la participación popular a nivel municipal asociada a la descentralización. La Ley de Participación Popular, promulgada el 20 de abril de 1994, a través del reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones territoriales de base (OTBs), intenta dar canales de representación y participación a sectores relegados de los ámbitos municipales hasta ese momento (sobre todo comunidades indígenas rurales), momento en que el territorio nacional fue completamente municipalizado, estableciendo de este modo un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad que desde entonces prioriza a los actores territoriales. Asimismo, la Ley establece una redistribución de los recursos fiscales en función de la densidad poblacional, intentando lograr mayores niveles de equidad distributiva al otorgar la misma cantidad de recursos por habitante, sea éste de una gran ciudad o de un pueblo alejado y pequeño del campo. El otro elemento importante es que se amplían las competencias de los municipios, pues no sólo se transfirieron recursos sino que se descentraliza, dejando en sus manos la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, riego y cultura, lo que aumenta las responsabilidades que muchas veces los municipios son incapaces de asumir plenamente, pues no cuentan con los recursos suficientes. En fin, a partir de esta Ley, los gobiernos municipales asumen la planificación y ejecución de acciones orientadas a promover el desarrollo humano en el ámbito local.

Desde el lado de las organizaciones que representan a la población local (OTBs), la Ley establece ámbitos para que ellas puedan realizar propuestas en torno a las necesidades del municipio y supervisar el funcionamiento de los servicios municipales y la realización de obras. Así, las mismas organizaciones de base tendrían mecanismos procedimentales que les permiten participar tanto de la planificación y planteamiento de problemas como de la elaboración de las soluciones, su puesta en práctica y el control de su ejecución.

Aunque se ha criticado que la Ley, al dar preeminencia a las organizaciones territoriales desconoce de alguna manera la importancia de las organizaciones históricas del país (como los sindicatos y los comités cívicos), que existe mucha heterogeneidad de niveles de organización entre las OTBs y desigualdad entre las organizaciones de base en general como para participar de manera regular, que el peso de las elites locales puede obstaculizar los procesos participativos<sup>75</sup> y que muchos municipios no pueden asumir las grandes responsabilidades traspasadas por el Estado, *lo central es que la Ley los colocó en el centro de un nuevo proceso de participación democrática a nivel local.*

---

<sup>75</sup> La participación popular no ha tenido iguales resultados en todos los municipios, lo que puede observarse en el grado de institucionalidad de los mismos. En los que tienen una institucionalidad en proceso de consolidación (27%), predominan las lógicas de concertación en sus elites; en los que tienen un grado de institucionalidad poco consolidado, los procesos de diálogo para tomar decisiones son limitados (22%); otros municipios tienen un grado de institucionalidad intermedio entre los dos primeros (51%)<sup>75</sup>. Por tanto, es necesario buscar mecanismos que consoliden el nivel de institucionalidad de los municipios, los que no sólo tienen que ver con acceder a instrumentos que mejoren la gestión del gobierno local, sino fundamentalmente con incrementar las capacidades de los actores para tomar decisiones de manera concertada. (UNDP-Bolivia, 2000:95.)

Así, parecen existir dos tendencias contradictorias en la sociedad boliviana: si bien por un lado existe un alto nivel de conflictualidad, que se expresa en protestas y movilizaciones que se dan casi a diario, muchas veces fragmentadas y aisladas<sup>76</sup>, por el otro existe participación e interés de los individuos y actores de dialogar para hallar soluciones a sus problemas<sup>77</sup>. Ambas tendencias se dan simultáneamente e incluso pareciera que los actores que protestan son también los que dialogan.

---

<sup>76</sup> Dos ejemplos recientes ilustran esta idea: las protestas por el agua en Cochabamba y las acciones del movimiento comunitarista indígena aymara. El problema que inició las *protestas en Cochabamba* fue la firma de un contrato entre el consorcio transnacional Aguas del Tunari y el gobierno boliviano en 1999 para la gestión del servicio de agua potable y alcantarillado de Cochabamba y la construcción de la represa Misicuni, contrato mediante el cual el consorcio invertiría 85 millones de dólares en 5 años para la red de agua y alcantarillado y de 129 millones para la construcción de la represa, con la cual se resolvería definitivamente el problema del agua en esta ciudad (CEDIB-Programa INFO-BOLIVIA, 1999). Era, sin embargo, un contrato muy ventajoso para la empresa, ya que prácticamente no debía invertir ningún capital pues los recursos para las inversiones provendrían de los pagos de actuales y potenciales usuarios, parte de los cuales deberían pagar sin tener aún el servicio. El contrato preveía un aumento promedio de la tarifas de 35%, pero en enero de 2000 ellas habían aumentado en algunos casos en más del 100% (De la Fuente, M., Villareal, F. y Seifert, A., 2000. “*Los Tiempos* [periódico local] informó que Aguas del Tunari no habría adelantado más de 20 mil dólares para la adquisición de una compañía con un valor estimado de 40 millones. Además de este hecho se supo que no existían aún las prometidas inversiones”. Roncken, T., 2000.) Estos antecedentes, junto con anuncios de juicio contra el consorcio por parte de la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Prefectura Departamental por verter aguas servidas a canales de riego, desencadenó una ola de protestas de la población, liderada por la Coordinadora de la Defensa del Agua y la Vida, que ganó el apoyo de corporaciones profesionales, asociaciones de barrio, agrupaciones campesinas, sindicatos y otros, y que terminó con la rescisión del contrato con Aguas del Tunari en abril de 2000. Un tema clave en estas protestas fue el mal manejo político de la empresa transnacional que, sin informar ni invertir, aumentó las tarifas del agua, recurso muy escaso en Cochabamba y por lo mismo una demanda muy sentida de toda la población. Este hecho generó gran indignación en la población, que conformó la Coordinadora para organizar la manifestación de sus demandas. Por su parte, el *movimiento comunitarista indígena* recoge tres tipos de demandas campesinas aymaras: 1) la intención de refundar la nación aymara como respuesta milenarista de retorno al pasado; 2) la expectativa (aunque no explícita) de continuar reproduciendo relaciones clientelares y de cooptación Estado-sindicato que, a partir de la revolución del 52, fueron claves para entender los procesos de reforma en el campo; 3) la exigencia dirigida al Estado de generar respuestas económicas y sociales vinculadas al desarrollo campesino. El conflicto abierto surgió en septiembre de 2000 cuando los campesinos del altiplano paceño decidieron bloquear los caminos, bloqueo que duró aproximadamente 20 días durante los cuales comenzó el desabastecimiento en las ciudades. Su pliego petitorio incluía desde demandas puntuales vinculadas a la reactivación de la economía campesina hasta demandas políticas globales como la derogación de leyes económicas aprobadas 15 años atrás (referidas a los ajustes estructurales y al achicamiento de las atribuciones del Estado). Hasta fines de julio de 2001 estas movilizaciones y bloqueos se intercalaron con períodos de tregua. El conflicto no está completamente resuelto pero, más allá de los impulsos comunitaristas discriminadores de los mismos campesinos hacia la elite blanca que gobierna, hay una cierta disposición al diálogo. Tanto en el caso de Cochabamba como en el del comunitarismo aymara se ve una asociación con la internacionalización de la política: en el primero, a partir del reclamo hacia una empresa transnacional que no fue capaz de construir una política dirigida a la población de la cual iba a obtener beneficio económico; en el segundo, como una articulación con el movimiento indigenista internacionalizado a partir de la política y las acciones del Movimiento Zapatista de Liberación Nacional de Chiapas. Asimismo, ambos movimientos tienen una política explícita hacia los medios (por ejemplo, ambas organizaciones poseen página web).

<sup>77</sup> El movimiento indigenista amazónico, de carácter territorial, es un ejemplo de búsqueda de participación política y de manifestación de demandas a través de acuerdos y de procesos de negociación, aceptando que las relaciones entre el Estado y la sociedad son diferentes al pasado y donde las luchas, que expresan justas defensas por las condiciones de existencia, se transforman en demandas por autonomía que aspiran a actuar en el sistema institucional. Desde el ámbito estatal, la realización del Diálogo Nacional (el primero en 1997 y el segundo en 2000) con el fin de llegar a consensos con distintas organizaciones de la sociedad civil sobre las políticas globales que debía enfrentar el Estado es otro ejemplo. En 1997 el Diálogo abarcó distintos temas (desarrollo económico, lucha contra el narcotráfico, Estado-sociedad y desarrollo humano), destacando la predisposición de las distintas organizaciones sociales, partidos políticos y organismos gubernamentales de entablar una discusión abierta y pluralista sobre las necesidades del país, sin pretender llegar a consensos en todos los temas, intentando escuchar a los otros y tratando de construir los intereses generales a partir de visiones de conjunto. Un límite importante de esta experiencia fue, sin embargo, que no contó con

Esta tensión entre las demandas de participación institucionalizada y diálogo, por un lado, y la manifestación de conflictos y protestas abiertas, por el otro, constituye un círculo vicioso que, sin embargo, parece querer romperse. Esa ruptura sólo puede darse a través de diálogos que lleven a acuerdos, los que deben transformarse en resultados concretos, en el contexto de mantenimiento de umbrales mínimos de funcionamiento de la economía, la sociedad y la política; si esto no sucede, nuevamente se abre el ciclo de conflictos y protestas y pierde legitimidad el diálogo y la misma cultura deliberativa.

Los datos presentados por el Informe de Desarrollo Humano de Bolivia 2000 son ilustrativos de esta predisposición a resolver los problemas a través del diálogo. Por ejemplo, el 59% de los encuestados respondió que en sus organizaciones se toman decisiones mediante el diálogo para llegar al consenso; asimismo, el nivel de confianza en las organizaciones es mayor cuando se trata de organizaciones de carácter local (como juntas escolares y vecinales u organizaciones comunitarias), es decir, cuando están más cerca de la gente y donde la gente puede participar efectivamente; para el 56% de la población encuestada los límites a la solución de problemas se debe a la falta de diálogo y a la ignorancia y en segundo lugar (50%) a la discriminación, que es un factor que también obstaculiza el diálogo entre individuos y actores. Más del 83% dijo que es posible llegar a acuerdos sobre el desarrollo del país, lo que demuestra una predisposición fuerte a la deliberación, y casi el 50% piensa que es posible lograr acuerdos entre la gente y en un número importante de organizaciones<sup>78</sup>.

Empero, aunque existe una importante predisposición a la participación, sobre todo en organizaciones de carácter local (y con mayor intensidad en el campo que en las ciudades), la participación institucionalizada es compleja por los factores críticos ya mencionados. Una experiencia interesante de participación con base territorial ha sido la del Diálogo Nacional realizado en el año 2000, para el cual esta vez el gobierno nacional convocó a los municipios, por ser las instituciones más cercanas a la gente, con el objetivo central de discutir el tema de la pobreza en el marco del otorgamiento a Bolivia del Programa de Alivio a la Pobreza (HIPC Original y HIPC II), una de cuyas exigencias en la realización de una consulta a la sociedad para definir cómo será la utilización de los recursos otorgados por estos programas. La idea era definir prioridades, fijar lineamientos de políticas públicas y formular de manera participativa una política de Estado de lucha contra la pobreza.

Entre las conclusiones más importantes de esta última experiencia destacan: su carácter colectivo, la importancia de la participación para priorizar problemas, la pervivencia de ciertos patrones de comportamiento excluyente, la necesidad de contar con procedimientos claros y de capacitar e informar sobre todo a las organizaciones de la sociedad civil municipal que, por su falta de información, participaron menos que las autoridades y las elites locales. Otro límite a una deliberación más genuina es la subsistencia en los espacios de poder municipal del clientelismo

---

un mecanismo de seguimiento y monitoreo de los acuerdos alcanzados, favoreciendo un sentimiento de frustración perjudicial para los procesos de diálogo y deliberación. En el año 2000 se repitió la experiencia, pero esta vez se canalizó a través de las organizaciones territoriales municipales, como se verá en el texto. (República de Bolivia, 2001.)

<sup>78</sup> Los encuestados dijeron que es posible lograr acuerdos: entre la gente (79%), entre gobierno y municipios (72%), entre gobierno y regiones (68%), entre gobierno y organizaciones campesinas (66%), entre partidos políticos (57%), entre gobierno y COB (54%) y entre gobierno y oposición (48%). Los datos mencionados en este párrafo pueden consultarse en UNDP-Bolivia, 2000:147-152.

político. Este Diálogo mostró, asimismo, que los actores locales están asumiendo sus responsabilidades, que las preocupaciones centrales giran en torno al desarrollo local económico y productivo y que hay una exigencia de transparencia y castigo a la corrupción. En cuanto a la conformación de una Estrategia de Reducción de la Pobreza, se destacó la necesidad de: priorizar la ejecución de políticas económico-sociales en los más pobres, respetar la asignación de recursos definidos en el Diálogo, que exista control social de la acción pública, profundizar la descentralización municipal, ser transparentes, privilegiar la producción para enfrentar la pobreza<sup>79</sup>.

Este fenómeno complejo de participación, en el que se mezclan la predisposición al diálogo sobre todo a nivel local y la manifestación de demandas a través de protestas dirigidas especialmente al Estado central, ponen en evidencia al menos tres fenómenos importantes: uno, la heterogeneidad estructural económica escasamente articulada de Bolivia; dos, la diversidad sociocultural (étnica, pero también religiosa), que muestra la desigualdad en relación con las diferencias; tres, la búsqueda de soluciones de conflictos, de manifestación de demandas y de generación de propuestas a partir de la participación en diálogos abiertos y del logro de consensos. Asimismo, queda en evidencia la incapacidad del sistema de representación política partidaria de dar lugar a una participación ciudadana más amplia y la necesidad de generar nuevas instancias y mecanismos de participación fundamentalmente locales por la cercanía con la gente. Un tema central es cómo articular acciones y demandas, que también tienen tendencias al faccionalismo y la fragmentación, dentro de una cultura deliberativa que supone el logro de acuerdos en función del bien común consensuado por los distintos actores. Las instancias municipales parecen las más adecuadas para profundizar la democracia y viabilizar procesos de deliberación y diálogo por la cercanía de los ciudadanos a las instancias locales, porque ellas tienen mayor credibilidad que las nacionales y departamentales y porque allí es más viable la fiscalización de la ciudadanía.

Finalmente, como se vio en ambos casos, existe una predisposición hacia una cultura deliberativa que de un marco de equidad, tolerancia y aceptación de los otros en el proceso de toma de decisiones a través de la participación y búsqueda de acuerdos y consensos a través del diálogo. La efectividad de estos procesos estará marcada por la eficacia que se logre en la puesta en práctica de las decisiones tomadas, lo cual realimentaría un círculo virtuoso entre participación con cultura deliberativa, logro de acuerdos y consensos sobre resultados y ejecución de las decisiones. Sin embargo, esto no es una idealización de los procesos donde actúan actores e individuos con distintas posiciones de poder y jerarquía; de lo que se trata es de aceptar una base mínima a partir de la cual sea posible el diálogo, lo que no niega la existencia de conflictos. El tema es cómo éstos se manejan: si se orientan hacia la fragmentación y la consecuente ineficacia para todos, o hacia la concertación y el acuerdo, hacia la discusión sobre el desarrollo y entonces hacia las posibilidades de mayor bienestar y equidad.

## **Bibliografía**

- Almond, Gabriel y Powell, G. Bingham (1992), *Comparative Politics Today. A World View*. New York: Harper Collins Publishers.
- Argüello, Omar y Franco, Rolando (1982), "Pobreza: problemas teóricos y metodológicos". En: CEPAL-ILPES-UNICEF, *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*. Santiago de Chile:

---

<sup>79</sup> Véase República de Bolivia, 2001.

CEPAL–ILPES–UNICEF.

- Beck, Ulrich (1998), *Sociedad del riesgo*. Paidós: Buenos Aires.
- Bobbio, Norberto (1995), *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.
- Bohman, James y Rehg, William, Eds. (1997), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge: The MIT Press.
- Boltvinik, Julio (1990), *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*. Caracas: UNDP.
- Bourdieu, Pierre (1998), *Contre-feux. Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néolibérale*. París: Liber – Raisons d'Agir.
- Calderón, Fernando (1993), "La sociología en Latinoamérica: la tesis de Germani y la cuestión del otro". En: *Persona y Sociedad*, Año 1994, Vol. VIII, N° 1-2. Santiago de Chile: ILADES.
- Calderón, Fernando, Chiriboga, Manuel y Piñero, Diego (1992), *Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe*. Documento N° 18. San José de Costa Rica: IICA.
- Calderón, Fernando y dos Santos, Mario (1991), *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*. Santiago de Chile: FCE-CLACSO.
- Calderón, Fernando, Hopenhayn, Martín y Ottone, Ernesto (1996), *Esa esquivada modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*. Caracas: UNESCO-Nueva Sociedad.
- Calderón, Fernando y Lechner, Norbert (1996), "Modernización y gobernabilidad democrática. Informe para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo". La Paz: UNDP.
- Calderón, Fernando y Lechner, Norbert (1998), *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*. La Paz: Plural.
- Calderón, Fernando y Szmukler, Alicia (1995), "El progreso como una forma de vida: ¿se puede medir el progreso? Apuntes sobre el Desarrollo Humano Sostenible". Medellín: COMFAMA. (Inédito.)
- Calderón, Fernando y Szmukler, Alicia (2000), *La política en las calles. Política, urbanización y desarrollo*. La Paz: Plural.
- Castells, Manuel (1997), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 1: *La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- Castells, Manuel (1998a), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 2: *El poder de la identidad*. Madrid: Alianza.
- Castells, Manuel (1998b), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 3: *Fin de milenio*. Madrid: Alianza.
- Castells, Manuel (1998c), "¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información". Presentación en el seminario sobre "Sociedad y reforma del Estado". Sao Paulo.
- CEDIB - Programa INFOBOLIVIA (1999), Bolivia Press, N° 13, En: <http://www.cedib.org/publicaciones/boliviapress/1999/Bolpres1399.htm#top>.
- CEPAL (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (1994), "El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo". En: *Cuadernos de la CEPAL*, N° 73. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (1995), "Focalización y pobreza". En: *Cuadernos de la CEPAL*, N° 71. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dahrendorf, Ralph (1995), "Economic Opportunity, Civil Society and Political Liberty". En:

- Discussion Paper*, N° 58. Ginebra: UNRISD.
- David, D. (1994a), “De la pauvreté à l'exclusion”. En: *Le Courier*, N° 143. Bruselas.
- David, D. (1994b), “Les politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement”. En: *Le Courier*, N° 143. Bruselas.
- De la Fuente, M., Villareal, F. y Seifert, A. (2000), “La guerra del agua: crisis boliviana”. En: <http://www.montrealconsabor.com/archives/boliviaAgua/>.
- De Soto, Hernando (2001), *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. La Paz: Comunicaciones El País.
- Di Tella, Torcuato (1965), “Populism and Reform in Latin America”. En: Veliz, Claudio, Comp. (1965), *Obstacles to Change in Latin America*. Londres: Oxford University Press.
- Elster, Jon, Comp. (2001), *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Faletto, Enzo (1988), “Cultura política y conciencia democrática”. En: *Revista de la CEPAL*, N° 35. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fitoussi, Jean y Rosanvallon, Pierre (1997), *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.
- Franché, Marc-André (2000), “Concertación y acuerdos: la experiencia de Porto Alegre”. En: *Cuadernos de Futuro*, N° 13. La Paz: UNDP.
- Fraser, Nancy (1995), “From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a Post-Socialist Age”. En: *New Left Review*, N° 212. (Julio-Agosto 1995)
- Gambetta, Diego (2001), “¡Claro!': Ensayo sobre el machismo discursivo”. En: Elster, Jon, Comp. (2001), op. cit.
- Germani, Gino (1985), “Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna”. En: CLACSO (1985), *Los límites de la democracia*. Vol. 1. Buenos Aires: CLACSO.
- Genro, Terso (2001), “Os desafios da tragedia”. Inédito.
- Giddens, Anthony (1995), “Affluence, Poverty and the Idea of Post-Scarcity Society”. En: *Discussion Paper*, N° 63. Ginebra: UNRISD.
- Habermas, Jürgen (1999), *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. Cambridge: The MIT Press.
- Haferkamp, Hans y Smelser, Neil, Eds. (1992), *Social Change and Modernity*. Berkeley: University of California Press.
- Hirschman, Albert (1986), “On Democracy in Latin America”. En: *New York Review of Books*. (10/04/86)
- Karasimeonov, Georgi et al. (1997), *Human Security in Bulgaria*. Sofía: UNDP. (Inédito.)
- Lechner, Norbert (1996), “Tres formas de coordinación social. Un esquema”. Santiago de Chile. (Inédito.)
- Luhmann, Niklas (1998), *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta.
- Medina Echavarría, José (1964), *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*. Buenos Aires: Solar-Hachette.
- Miller, David y Walzer, Michel, Comps. (1995), *Pluralismo, justicia e igualdad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Narayan, Dapa; Patel, Ray; Schafft, Kai; Rademacher, Anne y Koch-Sculte, Sarah (2000), *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* World Bank – Oxford University Press.
- Ohno, Izumi, Comp. (1996), “Beyond the 'East Asian Miracle': an Asian View”. En: *Discussion Papers Series*, N° 5. New York: UNDP-Office of Development Studies.
- Pires, V. (1999), *Orcamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Ed. Do Autor.
- Przeworski, Adam (2001), “Deliberación y dominación ideológica”. En: Elster, Jon, Comp. (2001),

op. cit.

- PRONAGOB-UNDP Bolivia-ILDIS (1996), *La seguridad humana en Bolivia. Percepciones políticas, sociales y económicas de los bolivianos de hoy*. EDOBOL: La Paz.
- Putnam, Robert (1995), "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". En: *Journal of Democracy*, Vol. 6, N° 1, January 1995. Washington.
- República de Bolivia (2001), *Pactos democráticos en Bolivia. Compilación de documentos*. La Paz.
- Roncken, Teo (2000), "The Revolt of the Water of Cochabamba: Part Two". En: [http://www.americas.org/country/Bolivia/bolivia\\_noticias.htm](http://www.americas.org/country/Bolivia/bolivia_noticias.htm).
- Rosenvallon, Pierre (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-Providence*. Paris: Seuil.
- Schnapper, Dominique (1994), *La communauté de citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. Paris: Gallimard.
- Sen, Amartya (1989), "Development as Capability Expansion". En: *Journal of Development Planning*, N° 19. CIUDAD. FALTA
- Sen, Amartya (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- Scherer-Warren, Ilse y Krischke, Paulo, Comps. (1987), *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. Sao Paulo: Brasiliense.
- Stokes, Susan (2001), "Patologías de la deliberación". En: Elster, Jon, Comp. (2001), op. cit.
- Tabboni, Simonetta (2001), "Il n'y a pas de différence sans inégalité". En: Wieviorka, Michel y Ohana, Jocelyne, Dir. (2002), *La différence culturelle. Une formulation des débats*. Paris: Balland.
- Touraine, Alain (1997), *¿Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*. Paris: Fayard.
- Touraine, Alain (2001), "Égalité et différence". En: Wieviorka, Michel y Ohana, Jocelyne, Dir. (2002), *La différence culturelle. Une formulation des débats*. Paris: Balland.
- UNDP (1993), *Informe de Desarrollo Humano 1993*. New York: UNDP.
- UNDP (1994), *Human Development Report, 1994*. New York: UNDP-Oxford University Press.
- UNDP (1996), *Human Development Report, 1996*. New York: UNDP-Oxford University Press.
- UNDP (1999), *Informe de Desarrollo Humano 1999*. New York: UNDP.
- UNDP (2001), *Informe de Desarrollo Humano 2001*. New York: UNDP.
- UNDP-Bolivia (2000), *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2000*. La Paz: UNDP.
- UNDP-Chile (1998), *Informe de Desarrollo Humano, Chile 1998*. Santiago de Chile: UNDP.
- UNESCO (1988), Serie de diez programas radiales "Cultura, democracia y crisis en América Latina". Proyecto RLA 86/001, PNUD-UNESCO-CLACSO. Caracas: UNESCO.
- Walzer, Michel (1993), *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- World Bank (2001), *World Development Report 2000/1: Attacking Poverty*. Washington: World Bank.