

Desarrollo sostenible, capital social y empoderamiento en América Latina en el siglo XXI

Sustainable development, social capital and empowerment in Latin America in the 21st century

Marcello Baquero¹

nupesal@yahoo.com.br

Resumen. La mayoría de los países latino-americanos han experimentado avances democráticos formales significativos. Sin embargo, persisten problemas históricos de desigualdad social y restricciones a una participación más amplia en la arena política por parte de los ciudadanos. En ese sentido la democracia en esta región funciona en un ambiente de elevada exclusión social, limitando su fortalecimiento en la dimensión social. Esa situación ha permitido el surgimiento de modalidades de participación política fuera de las formas convencionales, no como sustitutos de las organizaciones legalmente aceptadas como mediadoras políticas, y sí como complementos de estas. Este trabajo objetiva analizar los factores que podrían tornar esos esfuerzos de participación alternativa más efectivos. Se examina, de ese modo, el potencial papel del desarrollo sostenible, del capital social y del empoderamiento que, junto con los procedimientos poliárquicos, podrían fomentar iniciativas conjuntas entre Estado e sociedad para construir una democracia más equitativa y eficiente.

Palabras clave: desarrollo sostenible, capital social, empoderamiento, América Latina, democracia, cultura política, instituciones.

Abstract. Most Latin American countries have experienced significant formal democratic advances. However, these nations still exhibit historical problems of social inequality and constraints for a wider participation of citizens in the political arena. In this situation, democracy in this region operates in a context of social exclusion, restricting its strengthening in the social dimension. These circumstances have generated the emergence of informal modes of political participation, not as substitutes of the more conventional forms of political involvement, but as complements to the legal forms. This article analyzes the factors that could make those efforts of alternative political engagement more effective. It discusses the potential role of sustainable development, social capital and empowerment, which, along with polyarchical procedures, could help to promote the construction of more equitable and efficient democracies.

Key words: sustainable development, social capital, empowerment, Latin America, democracy, political culture, institutions.

¹ Profesor Asociado de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Av. Bento Gonçalves, 9500, Bairro Agronomia, 91509-900, Porto Alegre, RS, Brasil. Caixa postal 15055.

Introducción

Uno de los principales avances en el final del siglo XX e inicio del XXI ha sido el establecimiento de sociedades democráticas como un derecho humano básico, internacionalmente reconocido. Sin embargo, este notable progreso se ha materializado mucho más en el plano formal-poliárquico, dejando mucho que desear en la dimensión de conquistas sociales para la mayoría de la población, principalmente, en los países en desarrollo. De esta manera, entre los principales esfuerzos de una mejor comprensión sobre esa situación, este trabajo identifica y examina tres de estos conceptos, siendo ellos: desarrollo sostenible, capital social y empoderamiento.

En consecuencia, el objetivo de este artículo es analizar de qué forma dispositivos alternativos de construcción de una democracia con mayor calidad pueden contribuir para fomentar la dimensión social. Para alcanzar este objetivo, utilizamos los datos de una investigación tipo “survey” realizada en tres capitales latinoamericanas: Montevideo-Uruguay; Santiago-Chile y Porto Alegre-Brasil en 2005².

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

¿Qué tipo de democracia tenemos en América Latina?

Un tema recurrente que ha influenciado a los científicos sociales, principalmente, en las últimas dos décadas se refiere a por qué algunas democracias funcionan y otras no. En el caso de América Latina, presentemente enfrentamos una asimetría entre procedimientos formales de la democracia representativa que aparentemente funcionan y una situación social que se mantiene estancada y, en algunos casos, parece empeorar. Existe una correlación negativa entre desigualdad y crecimiento eco-

nómico. De esta forma ningún país puede aspirar a beneficiarse del crecimiento, del desarrollo y de la estabilidad política sin ser capaz de construir sociedades inclusivas, con base en la justicia social.

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

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

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

No es el caso aquí de establecer una política al respecto de tener reglas y leyes. Por el

² Investigación cuantitativa con 500 entrevistas en cada ciudad. Muestreo probabilístico en las primeras etapas con control de estratificación en la etapa final. Margen de error de 4%, con intervalo de confianza de 95%, realizada en junio de 2005 (NUPESAL, 2005).

contrario, parecería ingenuo defender reflexiones que cuestionen su importancia para regular las relaciones sociales de un sistema político. Sobre este tema existen varios estudios importantes, entre los cuales Sartori (1994) y Huntington (1975), que apuntan la indispensabilidad de molduras legales que sean eficientes y eficaces. Mellow (1999, p. 86) argumenta que

ni los mercados, ni la política, ni la sociedad pueden funcionar sin instituciones y reglas y ellas no se refieren únicamente a las organizaciones gubernamentales porque resultan de un entrecruzamiento de varios actores interdependientes que incluyen los gobiernos, los actores de la sociedad civil y del sector privado en diferentes niveles: local, nacional e internacional.

A partir de esas conclusiones se sugiere que la palabra gobernanza se refiere a las reglas, instituciones y prácticas establecidas capaces de estimular individuos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a emprender el fortalecimiento democrático.

Desde un punto de vista normativo tal argumento no tiene reparos. La dificultad se encuentra en como criar dispositivos para alcanzar esa gobernanza con justicia social. De esta manera, creo que está determinado que ningún sistema político puede alcanzar estabilidad política sin procedimientos formales adecuados. La cuestión es la insuficiencia de estos procedimientos para garantizar la consolidación democrática, principalmente, si pensada en su dimensión social.

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

Tal situación puede ser atribuida en mi opinión al hecho de que, de manera general, el papel de la sociedad civil ha sido descartado como instrumento inductor del desarrollo. Tradicionalmente, las teorías que discuten los determinantes del desarrollo económico y político se han dividido en dos campos. Uno, defendido por los "estadistas" que defienden un mayor papel para el Estado en la medida que los mercados son imperfectos e inmaduros, incapaces de garantizar una igualdad social. Por su par-

te, los defensores del mercado se posicionan a favor de la eficiencia de los mercados como ente central de las relaciones sociales y políticas y defienden, de esta manera, la reducción del papel del Estado en la economía y en la política. Lo interesante es notar que tanto los estadistas como los neoliberales convergen en considerar el papel de los ciudadanos en la política como siendo secundario. Los estadistas basan sus argumentos en el caos que se podría crear en caso que las múltiples demandas de una sociedad civil fuerte no sean atendidas. Ya en el caso de la perspectiva de mercado, el principal argumento radica en el carácter clientelista y patrimonialista del Estado favoreciendo el atendimento de las demandas de una minoría.

En esas perspectivas teóricas, la ciudadanía se limita a un papel pasivo e de indiferencia. La política, en este contexto, está en el ámbito de las elites y no de las masas. A este respecto Klesner (2003) argumenta en la dirección que, para la democracia en América Latina ir más allá de los procedimientos mínimos, es imperativa la participación de los ciudadanos. En esta perspectiva, la ciudadanía es concebida como algo más de que su forma institucional y formal e involucra la ciudadanía como una práctica social colectiva (Lister, 1997). De esa forma, de acuerdo con Thomas (1983), la democracia en su desarrollo social posibilita la construcción de una ciudadanía más activa y participativa porque

la promoción y mantenimiento de la coherencia comunitaria – la reparación de las redes sociales, el despertar de la conciencia y responsabilidad de los otros y la creación de papeles y funciones – proporcionan significado individual y servicio social (Thomas, 1983, p. 38).

En este sentido, se verifican en el ámbito global esfuerzos en la dirección de pensar e implementar un "renacimiento democrático" y cuyo aspecto central es proponer nuevas iniciativas que posibiliten una mayor injerencia de los ciudadanos en el proceso decisorio, bien como un mayor involucramiento comunitario en la definición de políticas públicas. Giddens (1998) se refiere a este proceso como la profundización de la democracia o democratizando la democracia. La pregunta que surge es saber si iniciativas participativas de carácter popular, de hecho, ofrecen posibilidades reales de construcción más eficiente de la calidad de la democracia o si, de alguna manera, más gobierno podría significar menos democracia.

Ese dilema ha sido caracterizado como una situación de posdemocracia (Crouch, 2004) en la cual se identifica la dinámica política en dos polos: (i) una participación ciudadana amplia y efectiva; y (ii) una sensación de desencanto y decepción con el grado de participación pública y la relación Estado y sociedad. El agravante de este tipo de democracia es que el poder se concentra cada vez más en grupos de presión representando los grupos poderosos en detrimento del desarrollo de políticas igualitarias que posibiliten la distribución del poder y de la riqueza. Esto explicaría, en el caso de América Latina, el creciente debilitamiento de la sociedad.

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

Sin embargo, lo que se observa en el caso latinoamericano, al contrario de lo que se esperaba de las nuevas democracias, es que parece que, cada vez más, se tornan rehenes de las elites privilegiadas del mismo modo que ocurría en el pasado. En el contexto del inicio del siglo XXI, se han producido nuevas nomenclaturas para las democracias en los países en desarrollo, estando entre las principales: la democracia predatoria (Diamond, 2001), democracia iliberal (Zakaria, 1997) y la democracia inercial (Baquero, 2006). Inclusive Parga (2004) caracteriza este continente como detentor de una situación donde se constata la existencia de regímenes democráticos con Estados oligárquicos (Parga, 2004).

Estas caracterizaciones son parcialmente válidas, principalmente si llevamos en cuenta que el entusiasmo por la participación vía instituciones formales ha perdido el ímpetu que se verificó con ocasión de la transición para la democracia. Lo que se constata presentemente es una significativa proliferación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que actúan

como organismos promotores de la construcción de una agenda política que objetiva dar más voz a los ciudadanos por medio de mecanismos no convencionales o informales.

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

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

Para los latinoamericanos, los niveles de integración social surgirán del papel articulador del Estado y de la persistencia de un patrón de prácticas políticas de tipo patrimonialista-clientelista que, posteriormente, sería asumido por los gobiernos populistas. Esos patrones colectivos de regulación fueron impulsados por agentes de control social interesados en mantener modos específicos de dominación expresados en espacios institucionales y normativos coherentes.

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

desigualdades sociales, de la inseguridad, de la delincuencia y de la corrupción, que están siempre presentes.

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

Este tipo de participación es considerado una forma innovadora de gobernanza, pues implica una nueva forma de involucrar los ciudadanos en el proceso político. Una de las modalidades más populares de esta dinámica se refiere al presupuesto participativo y otras formas de prácticas participativas (Fedozzi, 1997). Esas nuevas formas de participación han creado dos campos de evaluación: (i) por un lado están aquellos que consideran esas iniciativas auspiciosas y necesarias e (ii) aquellos que se preguntan si estas nuevas formas de participación política, de hecho, son reales y contienen el potencial a ellas atribuido. Para los primeros la cuestión fundamental se refiere a la independencia de estas iniciativas, pues existe el potencial de manipulación y cooptación, principalmente cuando grupos políticos organizados están involucrados. Una segunda advertencia radica en la evaluación que se hace de esas iniciativas, o sea, si realmente se constituyen en una mejoría de la participación política. Aunque la participación sea independiente, ¿la consulta directa a los ciudadanos realmente puede ser considerado un dispositivo que mejore los resultados de las políticas públicas? ¿Producen estos resultados de la deliberación colectiva efectos que son consistentes con los principios de la justicia social, incluyendo la protección de los intereses de las minorías?

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

Una de las alternativas que se ha institucionalizado en el mundo académico y de las organizaciones de fomento al desarrollo es la que se refiere al papel que el desarrollo sostenible, el capital social y el empoderamiento pueden tener en crear dispositivos que ayuden a generar estabilidad política. Presentemente, existe evidencia vasta (Putnam y Goss, 2002) sobre la importancia de la sociedad civil para la salud de las democracias contemporáneas, sobretodo, con relación al papel de las redes sociales en el proceso de construcción democrática. La idea subyacente a este principio es que la interacción social por medio de interacciones densas auxilia el fomento de normas de reciprocidad generalizada ayudando a resolver los dilemas de la acción colectiva y teniendo como corolario el desarrollo de dispositivos concretos que promueven la solidez de la democracia.

En este sentido, se considera que la participación cívica es fundamental no solamente porque influencia las predisposiciones de valorización de los principios democráticos, sobre todo porque viabiliza la concreción del potencial asociativo de las personas propiciando un campo fértil para la construcción de mejores democracias.

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

Ya en los casos de países en vías de desarrollo, el potencial asociativo de los ciudadanos fue duramente reprimido por dictaduras militares que instalaron dispositivos que inhibían la asociación política y la cooperación política entre las personas. Aunque esos dispositivos hayan sido eliminados con el proceso de democratización, aun quedan resquicios en la cultura política que limitan la actividad colectiva.

A este respecto se puede constatar que a pesar de un comprometimiento retórico con la ampliación de los espacios participativos para la población, por parte de la mayoría de los candidatos al poder, acompañada de fuertes presiones ciudadanas por más participación,

esto no ha sido garantía para materializar esas iniciativas. Actualmente, se verifican crisis de credibilidad de las instituciones políticas y de los políticos en general. La construcción de una cultura política democrática puede, entonces, ser enfrentada desde una perspectiva micro-analítica, con base en un trípode que incorpora los conceptos de: (i) desarrollo sostenible; (ii) capital social y (iii) empoderamiento.

Desarrollo sostenible

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

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

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

Uno de los caminos sugeridos para alcanzar este objetivo es el desarrollo sostenible. La conceptualización de esta categoría está lejos de tener consenso. Sin embargo, lo que ha quedado en evidencia es que la búsqueda por la sustentabilidad y el desarrollo sostenible requiere la integración de factores económicos, sociales, culturales y ecológicos (Gallopín *et al.*, 2001). Exige, al mismo tiempo, una articulación constructiva de perspectivas diferentes de desarrollo de base, o sea, con iniciativas que partan de la sociedad.

En esa dirección, el desarrollo sostenible señala para cambios dinámicos que ocurren permanentemente. En algunos casos se busca

transformar el sistema, en otras situaciones, se objetiva cambiar el sistema para mejorar sus políticas sociales y ecológicas. Visto de esta manera, el desarrollo sostenible no significa exclusivamente crecimiento cuantitativo, pues se refiere a la implementación de potencialidades que incidan en la mejoría de la calidad de vida de la población por medio de políticas sociales redistributivas.

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

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

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

No se sugiere que esta formulación implica la transferencia de responsabilidades públicas para los ciudadanos inviabilizando cualquier posibilidad de sustentabilidad. Apunta, eso sí, para la necesidad de crear dispositivos que incorporen al ciudadano como ente protagónico de su futuro por medio de acciones articuladas entre Estado-sociedad y mercado.

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

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

Un segundo punto dice respecto a la constatación de que el proceso de desarrollo económico no ocurre necesariamente con costos humanos. De esta forma, rompe con la idea que se institucionalizó, a lo largo del tiempo, de que el desarrollo implica sacrificios para las personas, grupos y/o culturas que según

este tipo de pensamiento deberían desistir de bienes esenciales en el presente, para garantizar esos mismos bienes a las generaciones futuras.

Una línea de análisis para tentar responder a esta cuestión es propuesta por Frey (2001); para quien el desafío del desarrollo sostenible es, antes de más nada, un problema político y de ejercicio de poder, que coloca en pauta la cuestión de las instituciones político-administrativas, de la participación política y del proceso político. En el contexto latinoamericano, tratar de la temática del desarrollo sostenible bajo la perspectiva de la participación política es esencial en la dirección de vislumbrar propuestas alternativas en la resolución de problemas socio-ambientales y en la mejoría de la calidad de vida. El avance de la democracia social, la construcción de instituciones internacionales justas, efectivas y receptivas, la participación de todos los ciudadanos se pueden constituir en mecanismos para el fortalecimiento de un desarrollo sostenible que materialice el principio de una sociedad justa y responsable.

En este sentido, es pertinente examinar el potencial del desarrollo sostenible de los ciudadanos en las tres ciudades estudiadas. Para la construcción de la escala de desarrollo sostenible, bien como de capital social y empoderamiento, utilizamos preguntas de carácter actitudinal (peso 1) y preguntas de comportamiento (peso 2) (ver: Baquero, 2007, para acceder la construcción de la escala).

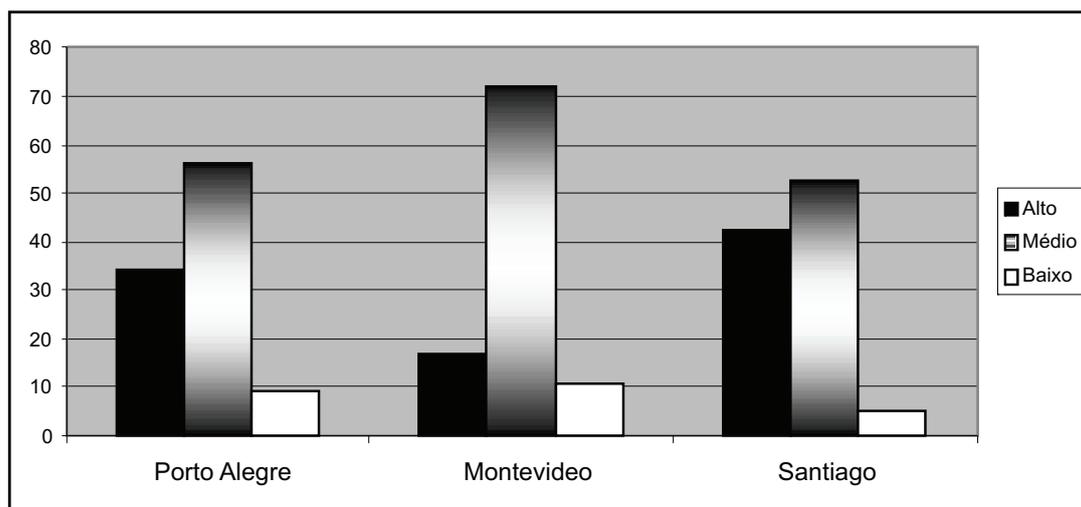


Gráfico 1. Potencial de desarrollo sostenible (%).

Graph 1. Sustainable development potencial (%).

Fuente: Pesquisa "Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida" (NUPESAL, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005). N= Porto Alegre (201), Montevideo (199), Santiago (197).

En el Gráfico 1, los resultados de la escala de potencial de desarrollo sostenible muestra que Montevideo-Uruguay presenta el potencial más elevado de actitudes y comportamientos orientados para la defensa del medio ambiente y de la cualidad de vida (11%), seguido por Porto Alegre (9.2%) y, en tercer lugar, Santiago de Chile con 5.2%. La magnitud de estos porcentajes podría parecer relativamente baja para ciudades consideradas politizadas y modernas. Creemos que estas actitudes y potencial de comportamiento considerado "pos-materialista" no esté consolidado y se muestra inestable, no porque las personas no tengan interés en defender el medio ambiente o políticas para este efecto, sino como un reflejo de ciudades materialmente no resueltas, a lo que se agrega la poca credibilidad y legitimidad que los ciudadanos atribuyen a las políticas públicas de esta naturaleza.

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

Capital social

La persistencia de la pobreza y de la exclusión social en América Latina ha propiciado la tentativa de encontrar otros mecanismos diferentes a los ortodoxos para combatirla y tratar de erradicarla. En esta perspectiva, uno de los elementos propuestos para la construcción y promoción de la participación de los ciudadanos ha sido el capital social, el cual actuaría como dispositivo alternativo de involucramiento político, más allá de las organizaciones tradicionales y convencionales de mediación política. Esta preocupación ha surgido porque se constata una erosión de los lazos sociales bien como la ausencia de una base normativa de apoyo a la democracia, comprometiendo su progreso y efectividad.

Una de las constataciones de la ciencia política contemporánea ha sido el proceso creciente de individualización más utilitarista, que estaría destruyendo las formas tradicionales de integración social. De esta forma, para algunos autores (Wolfe, 1989) cuando las obligaciones sociales se tornan públicas, los lazos sociales tienden a debilitarse generando una situación en la cual el Estado es visto

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

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

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

La evidencia histórica y empírica respalda esta afirmación, como muestra la experiencia de la creación del Banco Greeman de microcrédito en Bangladesh por Yunus (2000). Tal vez esta iniciativa sea la afirmación más contundente sobre como el capital social contribuye para el bien estar de la comunidad. Al mismo tiempo, esta iniciativa mostró que es posible pensar y actuar pragmática y programáticamente de forma simultánea, alterando los presupuestos tradicionales de las ciencias sociales con respecto a las expectativas de comportamiento político de los ciudadanos y que examinaba esta participación según el principio que considera el conocimiento en cuanto representación simbólica. Yunus mostró que es posible trabajar con conocimiento estratégico y de incidencia en la solución de los pro-

blemas sociales, yendo más allá del mero diagnóstico y de la explicación de fenómenos que envuelven la pobreza y la exclusión social, sin renunciar a una reflexión estructural y programático-estructural de largo plazo.

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

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

Estas investigaciones señalaron para el dilema de los países latinoamericanos, comparativamente a los países desarrollados, respecto a la importancia de construir capital social para alcanzar la eficiencia administrativa y la justicia social. Es probable que algunas correlaciones tenues y poco significativas que se encuentran entre capital social y desarrollo económico se den por la expectativa y presupuesto de que CS ya existe en América Latina.

De hecho, si se toma en cuenta el pasado histórico de estos países, se constata que los valores enraizados pelos ciudadanos, principalmente, en las últimas décadas, propician la deconstitución de las relaciones primarias sin que las relaciones secundarias se institucionalicen. En su lugar, se han fortalecido las relaciones terciarias, las cuales conducen a una relación directa entre la figura de quien comanda el país (Presidente) y los ciudadanos, al margen de las organizaciones formales de mediación política. Este tipo de escenario incide en la fragmentación de las identidades colectivas de todo tipo, agravada por el desempeño mediocre de los gestores públicos, contribuyendo, de esta forma, al crecimiento de la desconfianza institucional que, asociada al proceso creciente de atomización e individualización, ayudan para destruir los ya precarios estoques de CS.

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

La constatación de que la ausencia de confianza en sus varias dimensiones puede generar grupos cerrados actuando para excluir otros, inhibiendo el desarrollo de una nación, necesita ser substituida por esfuerzos protagónicos de constitución de una democracia con más calidad social. Este punto de vista no sugiere o defiende que las organizaciones formales de la democracia representativa no sean esenciales. De hecho, parece no haber desacuerdo con relación a la necesidad de tener buenas y eficientes instituciones y una sociedad civil vigorosa. También no parece haber

mayores divergencias con relación al hecho de que capital social puede generar gobiernos más democráticos y eficientes y legítimos que valoren la confianza interpersonal. En los países latino-americanos, es imperativo trabajar con las dos dimensiones, pues no tenemos ni instituciones eficientes ni tampoco una base normativa de valorización de la confianza y mucho menos organizaciones informales que funcionen como complementos eficientes de mediación política.

Desde el punto de vista de los resultados, la evidencia de las ciudades analizadas en este artículo señala que ni la participación convencional ni la informal se han constituido en mediadores eficientes entre Estado y sociedad. Por esta razón, es necesario, en mi opinión, examinar las formas que combinan aspectos procedimentales con los informales en la busca de una estabilidad política, avances sociales y una democracia socialmente orientada. Pensamos que el concepto de capital social es el dispositivo que puede auxiliar para alcanzar estos objetivos. Igualmente, desde la perspectiva de las Ciencias Sociales, con relación a como se produce capital social, Coleman (1990) argumenta que el mismo se encuentra en la estructura de redes que generan colaboración y cooperación entre individuos y grupos. Ya para Bourdieu (1986), son las características sociales, llevando en cuenta el escenario en el cual las personas están insertas, que produce CS. El CS es un conglomerado de características culturales que crea y mantiene la confianza mutua y la cooperación dentro de una comunidad o grupo social. En este sentido, debemos aclarar que las diferentes definiciones de CS surgen de acuerdo con el área en que se está trabajando. Por ejemplo, en la ciencia política, se enfatiza la dimensión funcional, o sea, dice respecto a la acción colectiva. En la sociología, se refiere a la cohesión social, y, en la economía, al bienestar.

Una fuente de controversia sobre este concepto se encuentra en la forma como el mismo es utilizado por organizaciones políticas convencionales y no convencionales. Así, por ejemplo, en muchos casos, este término ha sido utilizado para legitimar políticas públicas. En otros casos, se discute de una perspectiva puramente normativa. En el caso de países en desarrollo como los de nuestro continente, me parece que el concepto de CS puede ser útil cuando son evaluados sus resultados, o sea, cabe indagar si realmente ¿crean beneficios para la comunidad? ¿Se constituyen en meca-

nismos de conexión con otros actores sociales y de otras comunidades? El desafío, en este sentido, es analizar su materialidad social vía el desarrollo de las predisposiciones actitudinales y de comportamiento que produzcan la acción colectiva social. Vista de esta manera, el CS nace de las interacciones cotidianas y no necesariamente por legislaciones impuestas de manera descontextualizada. Cuando la confianza recíproca es generada por un proceso de auto participación, sus resultados pueden materializarse positivamente para el desarrollo comunitario.

Evidencia a este respecto ha sido presentada por Aberg y Sandberg (2003) que encontraron una correlación positiva entre desarrollo democrático y aspectos sociales, históricos y culturales. Huntington (1975) también ha sugerido el impacto antecedente de la cultura en la democracia de una nación. Por su vez, Blasio y Nuzzo (2006) constataron una asociación positiva entre indicadores de capital social (productividad de los trabajadores; innovación empresarial y participación femenina en el mercado de trabajo) y desarrollo económico en las regiones italianas. El trabajo más conocido sobre la relación entre democracia y cultura política es el de Putnam (2000) en Italia.

En este sentido, me parece imprescindible examinar las condiciones históricas y culturales que han incidido en la estructuración de la sociedad latinoamericana y analizar, a la luz de esas informaciones, la posibilidad de construir una cultura política capaz de producir capital social positivo. De la misma manera que hicimos con desarrollo sostenible, elaboramos una escala de potencial de capital social, compuesta de variables actitudinales y de comportamiento. Los resultados son presentados en el Gráfico 2.

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

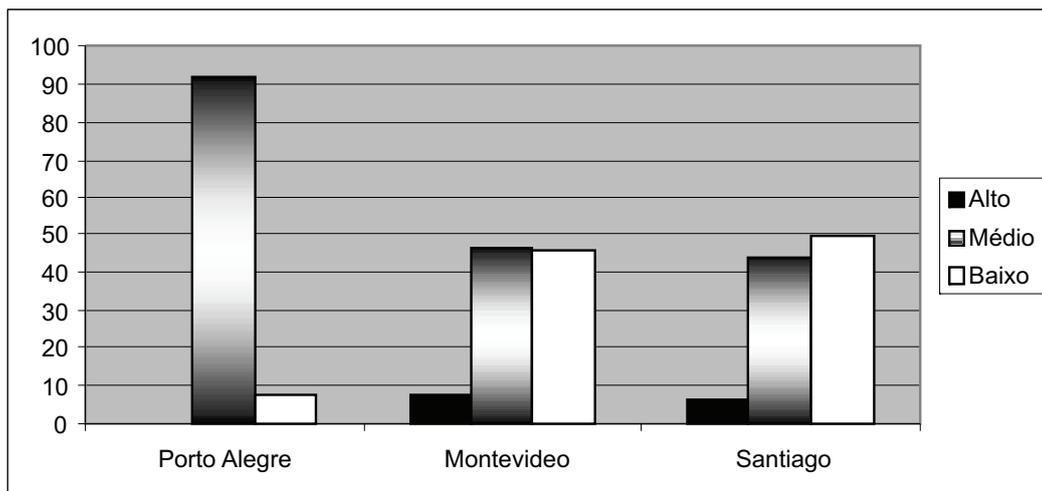


Gráfico 2. Índice de potencial de capital social (%).

Graph 2. Social capital potential index (%).

Fuente: Pesquisa "Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida" (NUPESAL, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005). N= Porto Alegre (500), Montevideo (497), Santiago (498).

Se constata que, en el caso de Montevideo, el potencial de capital social es levemente mayor que en Santiago de Chile (7,6% y 6,4%, respectivamente), en cuanto que en Porto Alegre, y esto es un poco sorprendente, pues esta ciudad es considerada como un caso exitoso en términos de complementar procedimientos de democracia representativa con instrumentos de democracia directa, no se verifican predisposiciones elevadas de capital social, en la medida en que la mayoría de los entrevistados se sitúan en la faja intermedia con 91,7%. Santiago y Montevideo, por su parte, tienen porcentajes semejantes en las categorías correspondientes a baja e intermediaria (45% en la media). Por otro lado, se puede interpretar que la experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre tuvo un impacto positivo en las personas, posibilitando una dimensión latente de capital social, en cuanto que en las otras ciudades hay un mayor número de personas con predisposiciones negativas a formar parte de asociaciones que promuevan la acción colectiva.

Estos datos permiten suponer que las experiencias empíricas de los ciudadanos, en su mayor parte negativas con las estructuras formales e informales de asociación política, influyen en el desarrollo del escepticismo y de la decepción con las estructuras de mediación política, llevándolos a resistir hacer parte de acciones colectivas. Esto no significa, sin embargo, que haya sido destruido el potencial

latente asociativo de los latino-americanos. Lo que ellos esperan es que se abra alguna posibilidad de activar esos recursos participativos. Es en esa perspectiva que el Mercado y el Estado asumen centralidad en un sentido sinérgico de constitución de CS, al mismo tiempo que sugiere la necesidad de pensar en mecanismos adicionales de activación ciudadana. Uno de estos dispositivos es el empoderamiento que pasamos a discutir.

Empoderamiento

Uno de los aspectos centrales dentro del esfuerzo de construir sociedades más participativas en América Latina se refiere al concepto de empoderamiento de los ciudadanos.

Existen varias y diversas definiciones con respecto al significado del empoderamiento con base en la comprensión del mismo como proceso o como resultado de acciones individuales o colectivas. Pensado en términos de proceso se refiere a una actividad realizada continuamente produciendo efectos de retroalimentación permanente. Ya en la perspectiva de resultado, se busca evaluar si los objetivos previstos antes de la acción emprendida fueron alcanzados.

De esta forma, el empoderamiento es un dispositivo que estimula a las personas a "querer" se involucrar en la arena política de forma espontánea y autónoma, a partir de una comprensión sobre la importancia de su participa-

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

Una de las premisas del empoderamiento es la igualdad de oportunidades para todos los sectores de la población. En el caso de América Latina, esta premisa está lejos de ser verdadera, pues las opciones de escoger en nuestros países son muy limitadas tanto por la falta de activos (bienes materiales, físicos, financieros y culturales), bien como por la impotencia de los excluidos socialmente en tratar de negociar mejores condiciones de vida con las instituciones formales e informales. Reflexionando sobre esta situación, el Banco Mundial (Narayan, 2002) ha definido el empoderamiento como “la expansión de los activos y las capacidades de los hombres para participar en, negociar con, influenciar sobre, controlar y tener instituciones responsables que influyan en su vida”. La preocupación con el empoderamiento de los ciudadanos por instituciones formales muestra que tal concepto puede ser de carácter institucional o no-institucional. Sin embargo, la historia ha mostrado que, en sociedades materialmente desiguales, la tentativa de imponer mecanismos institucionales para “dar voz” y poder a los más pobres puede ser contraproducente si estos esfuerzos no son acompañados por dispositivos de empoderamiento de naturaleza emancipatoria, o sea, que los ciudadanos deseen, por voluntad propia, involucrarse, o no, en actividades formales o informales para transmitir sus demandas por políticas públicas más amplias y de carácter social.

Una de las limitaciones del empoderamiento institucional se refiere al presupuesto implícito de que las sociedades que buscan mejorar su bienestar cuentan con sujetos colectivos con capacidad de reflexión crítica y voluntad autónoma. Pensando y actuando de esta forma, colocan un peso gigantesco en la espalda de

los pobres al exigir de ellos, por ejemplo, iniciar el desarrollo sostenible. Esa exigencia torna la dimensión formal de empoderamiento insuficiente para la promoción de ciudadanos protagónicos.

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

El redireccionamiento de la participación de los grupos socialmente marginados hacia la esfera informal ha mostrado que esas iniciativas no comprometen los principios básicos de la democracia representativa. Sin embargo, uno de los presupuestos para la construcción de una democracia socialmente orientada está asentado en el principio de crear condiciones para garantizar la igualdad de la participación y oportunidades a los ciudadanos. En el caso de América Latina, de forma general, el poder económico, político y social de las elites económicas continúa produciendo una situación de influencia desproporcional en el fracaso de tratar de implementar políticas sociales justas y equitativas, dando continuidad a la permanencia de estructuras formales que toman decisiones sin transparencia, dificultando que los ciudadanos adquieran poder y voz en el proceso decisorio. A este respecto, Massum (2006) ha sugerido que el problema de nuestros países no es la pobreza, pero sí la falta de oportunidades para que los ciudadanos salgan de ella.

Una de las formas de empoderar el ciudadano al margen de la institucionalidad vigente, pero sin salir de ella completamente, se ha traducido en iniciativas de redistribución por medio de una participación más amplia. Ejemplos de estas iniciativas son: (i) la campaña de planeamiento descentralizado en Kerala – India a partir de 1996 y (ii) el presupuesto participativo en Porto Alegre – Brasil que se inicia en 1990 y ha sido apuntado como modelo para otras ciudades, dentro y fuera del país. Esas experiencias han mostrado que, en algunas circunstancias, es posible complementar las dinámicas de la democracia poliárquica con formas de democracia directa. Este tipo

de democracia no solamente es considerado fundamental en la promoción de formas alternativas de participación política, sino sobre todo se ha deducido que tiene una capacidad empoderadora de los ciudadanos. La evidencia utilizada para respaldar estos argumentos está basada en el número creciente de organizaciones informales que tratan de estimular y motivar para que las personas se involucren en actividades comunitarias, o que ha llevado a suponer que la experiencia de deliberación de esas iniciativas producirían ciudadanos más críticos y participativos, o sea, empoderados. Varios estudios en Brasil han mostrado sin embargo que no es este el caso (Andrade, 2005). Esas investigaciones han sugerido que a pesar de los esfuerzos de politización de la política e iniciativas de acción colectiva comunitaria, los grupos con escaso poder de movilización, en virtud de su situación económica, continúan experimentando una situación de desorganización estructural. En muchos casos, su situación de clientes de un patrón se ha transformado en un clientelismo con base en el Estado-asistencialista moderno, impidiendo, de esta forma, que el ciudadano común trascienda su condición de excluido.

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

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

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

El proceso de empoderamiento envuelve un proceso de concientización, el pasaje de un pensamiento ingenuo para una conciencia crítica.

Pero esto no ocurre en un vacío, en una posición idealista, según la cual la conciencia cambia dentro de sí misma, por medio de un juego de palabras en un Seminario. La concientización es un proceso de conocimiento que ocurre en la relación dialéctica hombre-mundo, en un acto de acción reflexiva, o sea, en la praxis. Concientizar no significa manipular, conducir al otro a pensar como yo pienso; concientizar es "tomar pose de lo real", constituyéndose una mirada lo más crítica posible de la realidad; envuelve un distanciamiento de lo que es real para poder objetivarlo en sus relaciones (Baquero, 2006, p. 84-85).

El objetivo de este tipo de empoderamiento informal es buscar la liberación de los individuos frente a las estructuras, coyunturas, prácticas culturales y sociales que se revelan injustas, opresivas y discriminatorias. Implica, de esta forma, la promoción de estrategias de compartir el poder de decidir con la participación de todos los miembros de una comunidad; es una causa que afecta a todos. La cuestión a ser respondida es: ¿cómo pueden ser construidos los mecanismos de compartir?

La respuesta a esta pregunta en este artículo es analizada en términos de predisposiciones actitudinales complementadas con comportamientos en lo que denominamos potencial de empoderamiento. Los resultados están en el Gráfico 3.

El Gráfico 3 muestra que es Montevideo la ciudad con más potencial de empoderamiento (41,3%), seguida por Porto Alegre, con un índice intermedio (49,9%), y Santiago de Chile, con el menor índice (45,9%). ¿Cuáles son las implicaciones de estos resultados?

Si el éxito de una nación que adhiere a los principios democráticos y los valoriza, produciendo estabilidad e igualdad social, depende del compromiso de sus ciudadanos para involucrarse en actividades que promuevan el bien colectivo, sean ellas en el campo formal o informal, a partir de la comprensión de que su participación es fundamental, entonces la credibilidad y legitimidad del gobierno está más próxima de materializarse. Si al contrario, las instituciones políticas no consiguen promover la participación pública, la legitimidad del régimen es episódica y superficial.

En este contexto, lo que caracteriza la legitimidad de un sistema político democrático, más allá del sufragio universal, es la garantía del derecho de libertad, pluralidad de pensamiento, libre competencia y el principio de la

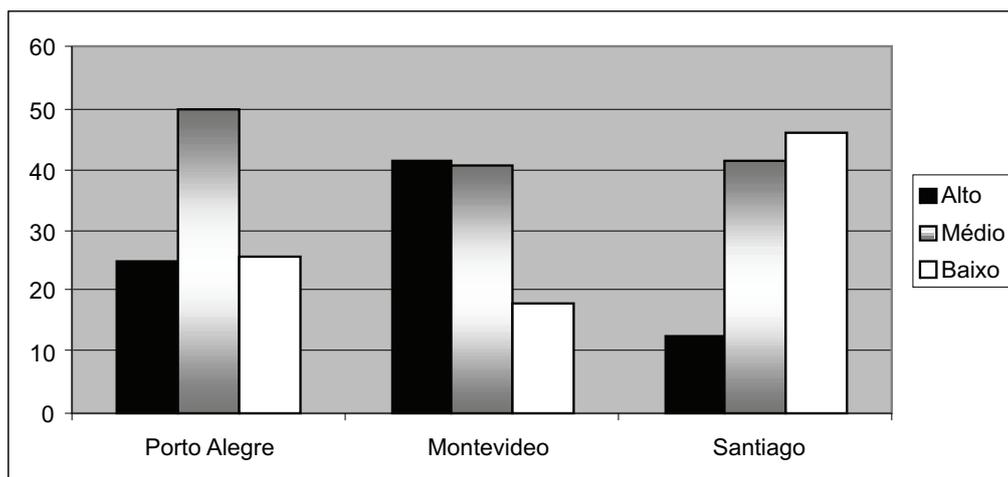


Gráfico 3. Índice de potencial de empoderamiento (%).

Graph 3. Empowerment potential index (%).

Fuente: Pesquisa "Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida" (Nunesal/Niem, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005). N= Porto Alegre (501), Montevideo (492), Santiago (497).

mayoría y, actualmente, la capacidad de un régimen en reconocer y saber tratar con las nuevas formas de participación política que han emergido autónoma y espontáneamente de los sectores excluidos. Si esas condiciones están ausentes, el resultado es la proliferación de los conflictos sociales y consecuentemente la (des)institucionalización de las instituciones de mediación política, promoviendo, al mismo tiempo, el desapoderamiento de las personas y manteniendo el sistema meramente en su dimensión electoral.

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

Conclusiones

¿Qué posibilidades existen de que la confianza actúe como sustituto de las instituciones del Estado para alcanzar la cooperación? Probablemente muy pocas. En realidad, es posible que las instituciones no se constituyan en sustitutos de la confianza, pero si una precondition para que surjan relaciones con base en

la confianza recíproca. Cuando las instituciones convencionales de la política no consiguen que los ciudadanos confíen en sus acciones, la confianza no se genera, o se desarrolla en ambientes cerrados, lo que puede, a su vez, ser la base para el fracaso de la cooperación a nivel más amplio. En condiciones de incertidumbre con relación a los otros que deriva del colapso de la capacidad representativa del Estado, las posibilidades de alcanzar una cooperación eficiente entre los ciudadanos son remotas.

La alternativa al colapso del Estado en su función agregadora de las demandas de la población se ha materializado, en América latina, en la constitución de algo parecido a un Estado paralelo, el cual paradójicamente cuenta con el apoyo de la población más carente.

En esas condiciones, parece ser imperativo que el Estado comience a atribuir el peso debido a otras formas de injerencia política, sin que esto signifique abdicar de su capacidad representativa. Ya existen experiencias en países desarrollados sobre los aspectos positivos de crear instituciones gubernamentales (Canadá, Francia, por ejemplo) orientadas para aumentar el capital social comunitario y sinérgico.

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

por el Estado y otras organizaciones. En lo que se refiere al concepto de empoderamiento, con ocasión del Summit Internacional del Desarrollo Social realizado en Copenhagen en 1995, este concepto fue reconocido como objetivo a ser alcanzado. De hecho esta preocupación quedó clara en la siguiente declaración: "We affirm that in both economic and social terms, that most productive policies and investments are those which empower people to maximize their capacities, resources and opportunities".

Este reconocimiento se dio porque se consideró que el proceso de globalización afecta severamente la capacidad de movimiento de los grupos marginados llevando al desempoderamiento de las personas. Por su naturaleza, la globalización retira poder de las naciones y de las personas. Cuando el Estado se retrae de las funciones de desarrollo, las personas pierden su capacidad de aumentar su poder socioeconómico y político. En este sentido, la seguridad económica es crucial para que las masas aumenten sus capacidades. Pero el mercado no toma en cuenta estos aspectos. Si las personas no tienen un buen salario, ¿cómo puede aumentarse el empoderamiento?

El concepto de empoderamiento formal coloca un énfasis excesivo en los arreglos institucionales. En el Estado, subordinado por la disciplina de mercado, la estructura de poder será controlada por clase, alienando y excluyendo los subalternos. La cuestión crucial es cómo asegurar la cohesión social en una sociedad fragmentada donde la mayoría de la población es excluida en nombre de la competitividad y la eficiencia. Este artículo no tiene la pretensión de dar respuestas definitivas a los dilemas impuestos por el establecimiento de una economía de mercado que relega los intereses de los ciudadanos a un segundo plano. Trata eso sí, a partir de la perspectiva de la cultura política, de evaluar las posibilidades para fomentar una mayor participación y de carácter emancipatorio de los ciudadanos, trabajando con la modificación de valores y normas relacionadas con la evolución democrática.

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

Referencias

- ABERG, M.; SANDBERG, M. 2003. *Social Capital and Democratization: Roots of Trust in Post-Communist Poland and Ukraine*. Aldershot, Ashgate Publishing Limited, 332 p.
- ANDRADE, E.T. 2005. *Democracia participativa, Orçamento Participativo e clientelismo: um estudo em Blumenau e Porto Alegre*. Porto Alegre, RS. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 247 p.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2000. *Progreso económico y social en América Latina 2000*. Washington, DC, BID, 789 p.
- BAQUERO, M. 2007. *Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 214 p.
- BAQUERO, R.V.A. 2006. Empoderamento: questões conceituais e metodológicas. *Redes*, 1(1):77-94.
- BLASSIO, G. de; NUZZO, G. 2006. The Legacy of History for Development: The Case of Putnam's Social Capital. *Temas de discusión del Servicio Studi*, 591(2006):1-76.
- BOURDIEU, P. 1986. The Forms of Capital. In: J. RICHARDSON, *Handbook of Theory and Research for Sociology of Education*. New York, Greenwood Press, p. 241-258.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). 2005. *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 333 p.
- COLEMAN, J. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 993 p.
- CROUCH, C. 2004. *Posdemocracia*. Ciudad de México, Taurus-Pensamiento, 184 p.
- DAHL, R. 1997. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, Paciornik, EDUSP, 240 p.
- DIAMOND, L. 2001. Civic Communities and Predatory Societies. *Intercultural Management Institute*. Washington, DC, American University, May, 23 p.
- FEDOZZI, L. 1997. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro, Tomo Editorial, 253 p.
- FLORES, M.; RELLO, F. 2003. Capital social: virtudes y limitaciones. *Libros de la CEPAL*, 71:71-92.
- FREIRE, P.; SHOR, I. 1986. *Medo e ousadia: o cotidiano do professor*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 224 p.
- FREY, K. 2001. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. *Ambiente & Sociedade*, 4(9):15-148.
- GALLOPIN, G.; FUNTOWICZ, S.; O'CONNOR, M.; RAVETZ, J. 2001. Science for the 21st Century: From Social Contract to the Science Core. *International Journal of Social Science*, 168:219-229. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2451.00311>
- GIDDENS, A. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge, Polity Press, 166 p.
- HUNTINGTON, S. 1975. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro/São Paulo, Florence Universitária/EDUSP, 496 p.

- HUNTINGTON, S. 1994. *A Terceira Onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo, Ática, 335 p.
- KLESNER, J.L. 2003. Political Attitudes, Social Capital, and Political Participation: The United States and Mexico Compared. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 19(1):29-63.
- KLIKSBERG, B. 2001. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. São Paulo, Cortez, 175 p.
- KRISHNA, A. 2002. Enhancing Political Participation in Democracies: What Is the Role of Social Capital? *Comparative Political Studies*, 35:437-460. <http://dx.doi.org/10.1177/0010414002035004003>
- LISTER, R. 1997. *Citizenship: Feminist Perspectives*. MacMillan, Basingstoke, 284 p.
- MASSUM, I. 2006. *Clientelismo político*. Buenos Aires, Editorial Metodos, 111 p.
- MELLOW, G. 1999. *Characterizing the New American Student*. Washington, DC, American Association for Higher Education.
- MIDGLEY, J. 1995. *Social Development: The Development Perspective in Social Welfare*. London, Sage Publications, 208 p.
- NARAYAN, D.; PRITCHETT, L. 1999. Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania. *Economic Development and Cultural Change*, 47(4):871-897. <http://dx.doi.org/10.1086/452436>
- NARAYAN, D. 2002. *Empoderamiento y reducción de la pobreza: libro de consulta*. Bogotá, Banco Mundial/Alfa Omega, 356 p.
- NÚCLEO DE PESQUISAS SOBRE AMÉRICA LATINA (NUPESAL). 2005. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- PARGA, S. 2004. Por que se deslegitima la democracia? El desorden democrático. *Revista Ecuador Debate*, 62:41-82.
- PUTNAM, R. 2000. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 260 p.
- PUTNAM, R.; GOSS, K. 2002. Introduction. In: R. PUTNAM, *Democracies in Flux: The evolution of Social Capital in Contemporary Society*. New York, Oxford University Press, p. 1-16.
- SARTORI, G. 1994. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo, Ática, vol. 1, 336 p.
- THOMAS, D. 1983. *The Making of Community Work*. London, Allen and Unwin, 324 p.
- WOLFE, A. 1989. *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligations*. Berkeley, University of California Press, 371 p.
- YUNUS, M. 2000. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo, Ática, 344 p.
- ZAKARIA, F. 1997. The rise of liberal democracy. *Foreign Affairs*, 76(6):22-43. <http://dx.doi.org/10.2307/20048274>

Envio: 09/09/2011
Acepto: 26/09/2011