

Desarrollo sostenible, capital social y empoderamiento en la democracia latinoamericana

MARCELLO BAQUERO

Resumen

Una de las paradojas de las sociedades contemporáneas en América Latina es la asimetría entre un desarrollo y una modernización económica creciente, por un lado, y un estancamiento y caída de la calidad de la democracia operacionalizada en términos substantivos, esto es, considerando las condiciones materiales de los ciudadanos. Comprender las razones de este dilema constituye el objetivo de este artículo. Partimos del principio que para analizar la democracia en nuestro continente es necesario ir más allá de conceptualizaciones minimalistas, incorporando la dimensión social. En esta reflexión presentamos otros caminos a ser pensados en la construcción de una cultura política democrática y más protagónica.

Abstract

One of the paradoxes of Latin American contemporary societies is the asymmetry between economic development and modernization on one hand, and stagnation and a decrease of the quality of democracy when thought in its subjective and social dimension, that is, when we take into account citizens material conditions. Understanding the reasons of this dilemma is the main objective of this article. Initially the paper suggests that the analysis of democracy in our continent requires going beyond minimalist conceptions, thus, incorporating the social dimension. As a result we suggest alternative ways in the construction of a more protagonic political culture.

PALABRAS CLAVE: Democracia – Desarrollo sostenible – Capital social – Empoderamiento – América Latina.

Introducción

Uno de los principales avances hacia finales del siglo XX e inicios 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 las conquistas sociales para la mayoría de la población, principalmente, en los países en desarrollo.

En ese sentido, la mayor parte de las reflexiones teóricas respecto de los avances democráticos en América Latina se han restringido a la dimensión procedimental. Esta circunstancia ha propiciado una situación donde paradójicamente se constata

la existencia de regímenes democráticos simultáneamente con Estados oligárquicos (Parga, 2004). Estos elementos parecen incidir negativamente en el proceso de construcción de una democracia socialmente justa y éticamente fundada.

En virtud de estas circunstancias se ha renovado el interés, por parte de la comunidad académica latinoamericana, por el análisis que busca comprender las predisposiciones actitudinales y de comportamiento de los ciudadanos con relación a la política, en general, y las instituciones políticas, en particular. Y, en segundo plano, la preocupación se ha centrado en identificar aquellos dispositivos alternativos que posibiliten un mayor y más eficiente protagonismo de los ciudadanos en la política.

De esta manera, entre los principales esfuerzos para una mejor comprensión de los mecanismos alternativos de participación política disponible para los ciudadanos, este trabajo identifica y examina tres de estos conceptos: desarrollo sostenible, capital social y empoderamiento.

En consecuencia, el objetivo de este artículo es examinar de qué forma dispositivos alternativos de construcción de una democracia con mejor calidad pueden contribuir a fomentar la dimensión social. Para alcanzarlo utilizamos los datos de una investigación tipo "survey" realizada en tres capitales latinoamericanas¹: Montevideo-Uruguay, Santiago-Chile y Porto Alegre-Brasil².

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 de las ciudades estudiadas y, finalmente, examinamos empíricamente el papel del desarrollo sostenible, capital social y empoderamiento como dispositivos a ser utilizados en la construcción de una mejor democracia.

¿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. Estas preocupaciones se han mantenido a pesar de los avances innegables de los procedimientos democráticos, más conocidos como poliárquicos (Dahl, 1997). En el caso de América Latina, en la actualidad 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. De acuerdo con Patten (2001), existe una correlación negativa entre desigualdad y crecimiento económico. De esta forma, ningún país puede aspirar a beneficiarse del crecimiento, del desarrollo y de la estabilidad política si no son capaces de construir sociedades inclusivas, con base en la justicia social. En suma, América Latina no puede esperar un crecimiento sostenido sin que sus sociedades adquieran una mayor cohesión, la cual se encuentra en un nivel muy bajo (53.5 de un total de 100, comparado con una media mundial de 38).

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

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

En lo que se refiere a los aspectos formales, el enfoque prevaleciente en el área de la ciencia política, continúa privilegiando las explicaciones basadas en la ingeniería institucional. Aunque se debe reconocer que hay consenso de que no es suficiente instaurar instituciones democráticas si ellas no funcionan efectivamente. Igualmente, existe convergencia de puntos de vista con relación a la necesidad de establecer un "nuevo" contrato social socialmente justo.

En el caso de América Latina la expectativa que se tenía sobre el éxito de la tercera ola de democratización (Huntington, 1994) se vio frustrada porque en la mayor parte de los países de este continente 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 establecer aquí una polémica respecto de la relevancia de tener reglas y leyes. Por el contrario, parecería ingenuo defender reflexiones que cuestionen su importancia para regular las relaciones sociales de un sistema político. Sobre este tema existen varios estudios importantes, entre los cuales destacan Sartori (1994) y Huntington (1975), que apuntan a la indispensabilidad de molduras legales que sean eficientes y eficaces. A este respecto Mellow (1999) argumenta que: ni los mercados, ni la política, ni la sociedad pueden funcionar sin instituciones y reglas y ellas no se refieren únicamente a las organizaciones gubernamentales porque resultan de un entrecruzamiento de varios actores in-

¹ 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. Disponible en: NUPESAL/UPRGS.

² Fue utilizado el método comparativo que maximiza las diferencias (historias diferentes, valores diferentes, sistemas electorales diferentes, entre otros) para evaluar las similitudes. De esta forma es posible que las predisposiciones y comportamientos sean similares con relación al desarrollo sostenible, capital social y empoderamiento (Przeworsky y Teune, 1970).

terdependientes 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 a los individuos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a emprender el fortalecimiento democrático.

Desde un punto de vista meramente normativo, tal argumento no tiene reparos. La dificultad se encuentra básicamente en cómo crear dispositivos para alcanzar esa gobernanza con justicia social. De esta manera, se encuentra establecido 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 pensamos en su dimensión social. Y ello porque en el modelo formal de democracia liberal, la deliberación y la participación en organizaciones autónomas no son valorizadas ni fomentadas. Aunque las elecciones existan, los partidos disputen el poder, los poderes constituidos tengan autonomía 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 dejado de lado como instrumento inductor del desarrollo. Tradicionalmente, las teorías que discuten los determinantes del desarrollo económico y político se han dividido en dos campos. Por una parte, los "estatistas" que defienden un mayor papel del Estado en la medida que los mercados son imperfectos e inmaduros, incapaces de garantizar una igualdad social. Por otra, los neoliberales que 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 estatistas como los neoliberales convergen en considerar el papel de los ciudadanos en la política como algo secundario. Los estatistas basan sus argumentos en el caos que se podría crear en el caso de que las múltiples demandas de una sociedad civil fuerte no sean atendidas. Desde la perspectiva neoliberal, el principal argumento radica en el carácter clientelístico y patrimonialista del Estado favoreciendo la satisfacción de demandas de una minoría.

En ambas perspectivas teóricas, la ciudadanía se limita a un papel pasivo y de indiferencia. La política, en este contexto, se encuentra en el ámbito de las élites y no de las masas. A este respecto Klesner (2007: 1) argumenta que para que la democracia en América Latina vaya más allá de los procedimientos mínimos, es imperativa la participación de los ciudadanos. Esta línea argumental concibe la ciudadanía como algo más que su mera forma institucional y formal, considerándola como una práctica social colectiva (Lister, 1997). De esa forma, de acuerdo con Thomas (1983: 83), 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".

En este sentido, en el ámbito global se verifican esfuerzos destinados a pensar e implementar un "renacimiento democrático", cuyo aspecto central es proponer nuevas iniciativas que posibiliten una mayor injerencia de los ciudadanos en el proceso decisorio para un mayor involucramiento comunitario en la definición de políticas públicas. Giddens (1998) se refiere a dicho proceso como profundización de la democracia o democratización de la democracia. La pregunta que surge es saber si las iniciativas participativas de carácter popular ofrecen, de hecho, 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, 2001) en la cual se identifica la movilización política en dos polos: (1) una participación ciudadana amplia y efectiva y (2) una sensación de desencanto y decepción con el grado de participación pública y la relación Estado y sociedad. El agravante de este tipo de democracia es que el poder se concentra cada vez más en grupos de presión. En este sentido, los grupos poderosos actúan en detrimento del desarrollo de políticas igualitarias que posibiliten la distribución del poder y de la riqueza. En tal caso, según el autor, las izquierdas se enfrentan al dilema de dar la espalda a los esfuerzos que desarrollaron en el pasado para empoderar a la ciudadanía, permitiendo cuando están en el poder la aplicación de las medidas que rechazaban de forma contundente cuando estaban en la oposición. 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 que posibilitan el establecimiento de una conexión entre el desarrollo económico y político desde el punto de vista del Estado y del mercado. Entre tales conceptos identificamos: desarrollo sostenible, capital social y empoderamiento. En muchos casos estos conceptos han sido definidos como una tercera vía de desarrollo de un país. En la medida en que las instituciones convencionales de mediación política entran en colapso o simplemente no funcionan, las teorías subyacentes a estas dimensiones conceptuales sugieren que la auto organización de la sociedad es un elemento necesario para colocar a una nación en el camino del desarrollo económico y, principalmente, 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 éstas se tornan rehenes de las élites 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, figurando entre los principales: la democracia predatoria (Diamond, 2001), democracia iliberal (Zakaria, 2001), democracia inercial (Baquero, 2006) o, todavía, la caracterización de este continente como detentador de una situación donde se constata la existencia de regímenes democráticos con Estados oligárquicos (Parga, 2004).

Estas caracterizaciones son parcialmente válidas, principalmente si tenemos en cuenta que el entusiasmo por la participación vía instituciones formales ha perdido el ímpetu que se verificó con ocasión de las transiciones a la democracia. Lo que se constata actualmente es una significativa proliferación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) (Kliksberg, 2007) que actúan como organismos promotores de la construcción de una agenda política que pretende dar más voz a los ciudadanos por medio de mecanismos no convencionales o informales.

De hecho, la convivencia de mecanismos formales con una situación social preocupante ha conducido a la reflexión sobre formas alternativas de promover la construcción democrática. En esa dirección han surgido estudios que dan énfasis a los lazos sociales, los cuales actúan como dispositivos que complementan o, muchas veces, sustituyen a los mecanismos formales de representación y participación política. No se trata, naturalmente, de abogar que los elementos formales sean eliminados o dejados de lado. Sin embargo, es necesario reconocer que la construcción democrática requiere en la actualidad tener 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. Lo anterior conlleva a que la estabilidad democrática pueda estar lejos de ocurrir en el corto plazo.

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

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

El carácter estructural del desafecto político tiene sus raíces en América Latina en los padrones de integración social que surgieron del papel articulador del Estado y de la persistencia de un padrón de prácticas políticas tipo patrimonialista-clientelista que, posteriormente, sería asumido por los gobiernos populistas. Esos padrones colectivos de regulación fueron impulsados por agentes de control social interesados en mantener modos específicos de dominación expresados en espacios institucionales y normativos coherentes.

Así, en los últimos años, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos en tratar de diseñar políticas públicas sociales eficientes, la situación de la mayoría de la población latinoamericana continúa evidenciando un proceso de deterioro eco-

nómico y social (CEPAL, 2005). De acuerdo con las investigaciones llevadas a cabo en esta región, los ciudadanos ya han tomado conciencia de que los esfuerzos no son suficientes, pues las personas se enfrentan día a día con la falta de empleo; la desigualdad de oportunidades en el campo de la educación; y el aumento de la pobreza, de las desigualdades sociales, de la inseguridad, de la delincuencia y de la corrupción.

En esas circunstancias se torna relevante examinar de qué manera la democracia, en su dimensión más substantiva, podría salir fortalecida colocando en práctica dispositivos que estimulen la participación de la ciudadanía por medio de organizaciones no convencionales y/o informales. Este tipo de participación es considerada una forma innovativa de gobernanza, pues implica una nueva forma de involucrar a 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 sido objeto de dos tipos de evaluación: (1) por un lado, están aquellos que consideran aquellas iniciativas auspiciosas y necesarias; (2) por otro, aquellos que se preguntan si estas nuevas formas de participación política son, de hecho, reales o si 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 las mismas, o sea, si realmente conllevan una mejoría de la participación política. Aunque la participación sea independiente, ¿la consulta directa a los ciudadanos realmente puede ser considerada un dispositivo que mejore los resultados de las políticas públicas? ¿Producen los resultados de la deliberación colectiva elementos que son consistentes con los principios de la justicia social, incluyendo la protección de los intereses de las minorías?

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

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

Una de las alternativas que se ha institucionalizado con peso en el mundo académico y de las organizaciones de fomento al desarrollo es aquella que se refiere al papel que el desarrollo sostenible, el capital social, y el empoderamiento pueden tener en la creación de dispositivos que ayuden a generar estabilidad política. Actualmente, existe una vasta evidencia (Putnam y Goss, 2002) respecto de la importancia de la sociedad civil para la salud de las democracias contemporáneas, sobre todo, 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 interrelaciones densas favorece el fomento de normas de reciprocidad generalizadas, 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, sino porque hace tangible el potencial asociativo de las personas propiciando un campo fértil para la construcción de mejores democracias.

La teoría del capital social, por ejemplo, ha impulsado 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. En ellos se ha constatado que las comunidades con niveles más elevados de capital social producen bienes materiales colectivos en tanto se constituyen en espacios de entrenamiento ciudadano.

En el caso de los países en vías de desarrollo, el potencial asociativo de los ciudadanos fue duramente reprimido por las dictaduras militares, las cuales 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, aún quedan resquicios en la cultura política que constriñen la actividad colectiva. De esa manera, hablar de desarrollo sostenible, capital social y empoderamiento en América Latina impone una re-territorialización de aquellos conceptos de manera de dotarlos de sentido en el seno de sociedades con legados históricos diferentes. Por ejemplo, antes de testear hipótesis sobre el papel del capital social, es necesario evaluar si existieron las condiciones para crear dicho capital. En el evento que aquello sea afirmativo, es necesario determinar qué tipo de capital social predomina y cuál es su papel en el proceso de empoderamiento de los ciudadanos y de construcción de la democracia.

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

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

Desarrollo sostenible

Existen diferentes concepciones respecto del significado del desarrollo sostenible, incluyendo aquellas que apuestan al mercado como la fuerza reguladora del desarrollo (perspectiva económica-liberal del mercado); las que consideran el Estado y sus instituciones de regulación y planificación como instrumentos indispensables para garantizar el proceso de 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 la 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 la viabilización de un sistema económico orientado hacia su dimensión social. Subyacente a este pensamiento se encuentra 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 en particular 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 noción está lejos de suscitar consenso. Sin embargo, lo que ha quedado en evidencia es que la búsqueda de sustentabilidad y desarrollo sostenible requiere la integración de factores económicos, sociales, culturales y ecológicos (Gallopín *et al.*, 2001). Al mismo tiempo exige una articulación constructiva de perspectivas diferentes de desarrollo de base, o sea, de iniciativas que partan desde la sociedad.

En esa dirección, el desarrollo sostenible apunta a cambios dinámicos que ocurren permanentemente. En algunos casos se busca transformar el sistema; en otros, se pretende cambiar el sistema para mejorar sus políticas sociales y ecológicas. Visto de esta manera, el desarrollo sostenible no significa exclusivamente crecimiento cuantitativo, sino que refiere a la implementación de potencialidades que incidan en la mejora 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, tradicionalmente orientados hacia el análisis de los problemas que podrían ser resueltos, dejando otros relegados a un segundo plano como la salud, vivienda, seguridad y educación. Fue solamente en la última década que se observa una tendencia a aceptar la importancia del desarrollo sos-

tenible, en la medida 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, comprende la cuestión de la protección del medio ambiente, considerando, sobre todo, el papel que juegan las personas en dicho proceso. Evalúa las necesidades y analiza la percepción ciudadana con respecto a la responsabilidad y eficacia de los gobiernos en la satisfacción de 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.

Según este concepto la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, su calidad de vida y la calidad del medio ambiente son interdependientes y se entrecruzan en la vida cotidiana de los actores sociales y políticos: De esta forma, el desarrollo sostenible posibilita la transformación de los dilemas de los países en desarrollo en problemas posibles de ser resueltos por medio de una participación activa. Esta formulación no sugiere la transferencia de responsabilidades públicas hacia los ciudadanos, cuestión que hace inviable cualquier posibilidad de sustentabilidad (Fernández y Guerra, 2001). Apunta, eso sí, hacia la necesidad de crear dispositivos que incorporen al ciudadano como ente protagónico de su futuro por medio de acciones articuladas entre el Estado, la sociedad y el mercado.

Este posicionamiento responde al hecho que la desigualdad genera una menor distribución de los recursos hacia la población pobre, pues en las sociedades desiguales los pobres no disponen 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, salvo en el plano de la retórica, la iniciativa, capacidad o deseo de alterar el *status quo*. 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 gestos públicos y son antagónicos a cualquier iniciativa gubernamental de desarrollo económico impuesto de arriba para abajo.

De esta manera, la premisa fundamental del desarrollo sostenible reside en la creencia compartida por los actores políticos y sociales 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, se encuentra relacionado con la constatación de que el progreso o desarrollo económico no ocurre necesariamente con costos humanos. De esta forma, se rompe con la idea, que se ha institucionalizado a lo largo del tiempo, que el desarrollo implica sacrificios para ciertas personas, grupos y/o culturas, quienes deben desistir de bienes esenciales en el presente, para garantizar la provisión de los mismos a las generaciones futuras.

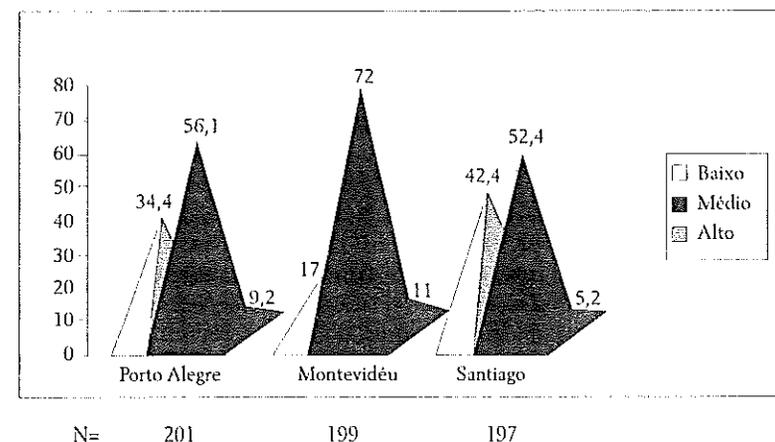
Una línea de análisis que intenta responder a dicha línea de pensamiento es aquella propuesta por Frey (2001) para quien el desafío del desarrollo sostenible es ante todo un problema político y de ejercicio de poder, que coloca en pauta la cuestión de las instituciones político-administrativas, de la participación política y del proceso político.

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

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

En el Gráfico 1, los resultados de la escala de potencial de desarrollo sostenible muestran que Montevideo-Uruguay presenta el potencial más elevado de actitudes y comportamientos orientados hacia la defensa del medio ambiente y de la calidad de vida (11%), seguido por Porto Alegre (9.2%) y en tercer lugar, Santiago de Chile con 5.2%. Estos porcentajes pueden parecer relativamente bajos para ciudades consideradas politizadas y modernas. Creemos que las actitudes y el potencial de comportamiento considerado "pos-materialista" no están

Gráfico 1. Potencial de desarrollo sostenible (%)



Fuente: "Capital social y desenvolvimiento sustentable en la promoción de la ciudadanía y la calidad de vida". Nupeal, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

consolidados y se muestra inestable, no porque las personas no tengan interés en defender el medio ambiente o las políticas destinadas al efecto, sino porque son un reflejo de ciudades materialmente no resueltas y de 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 involucrarse en acciones de preservación del medio ambiente por medio de estrategias de movilización asociativa que estimulen a los ciudadanos a participar en estas actividades. Este es el tema que pasamos a tratar ahora.

Capital social

La persistencia de la pobreza y de la exclusión social en América Latina ha propiciado la tentativa de encontrar mecanismos distintos de los ortodoxos para combatirlos y tratar de erradicarlos. 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 implicación política, más allá de las organizaciones tradicionales y convencionales de mediación política. Esta preocupación ha surgido porque se constata una erosión de los lazos sociales así como la ausencia de una base normativa de apoyo a la democracia, cuestión que compromete su progreso y efectividad.

Una de las constataciones de la ciencia política contemporánea ha sido el proceso creciente de individualización más utilitarista, la cual 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 es considerada normal.

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

Sin embargo, en las últimas décadas la teoría del 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

influir el proceso político vía organizaciones comunitarias de participación informal. El principio subyacente a dicha propuesta está basado en la idea 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 informales alternativos de movilización política 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 micro-crédito en Bangladesh por Yunus (2000). Tal vez esta iniciativa sea la afirmación más contundente sobre cómo el capital social contribuye al bienestar de la comunidad. Al mismo tiempo, esta iniciativa mostró que es posible pensar y actuar pragmática y programáticamente de forma simultánea, alterando los presupuestos tradicionales de la ciencia política con respecto a las expectativas de comportamiento político de los ciudadanos. Como también aquel presupuesto que examina la participación según el principio que considera el conocimiento en tanto representación simbólica. Yunus mostró que es posible trabajar con conocimiento estratégico que incida en la solución de los problemas sociales, yendo más allá del mero diagnóstico y de la explicación de fenómenos que envuelven la pobreza y la exclusión social, sin abrir mano a una reflexión estructural y programática-estructural de largo plazo.

A su vez, estudios de carácter empírico han constatado que las variables confianza y normas cívicas tuvieron un impacto positivo significativo en el desempeño económico de varios países desarrollados (Klikberg, 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, el estudio llevado a cabo en setenta comunidades en la India evidenció que solamente la combinación de capital social con agencias estatales contribuyeron 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 y de la participación en proyectos productivos y de defensa de intereses sindicales y políticos se tradujeron en bienes colectivos, tales como la generación de servicios de beneficio común; el financiamiento y protección de riesgos; la designación de derechos; y la administración de recursos comunes (Flores y Rello, 2003). Para los referidos autores, la acción colectiva se constituye en el factor clave del capital social en el desarrollo. Semejante resultado fue constatado en Nicaragua donde se verificó una correlación positiva entre capital social y salario. En Colombia, de acuerdo con González (2001), el capital social fue instrumental en la reducción y prevención del riesgo y fue decisivo en el enfrentamiento de la vulnerabilidad social. Cabe citar también las experiencias más conocidas de capital social entre las cuales se incluyen: la experiencia comunitaria de Villa El Salvador en Perú; las ferias de consumo alimentario en Barquisimeto-Venezuela; y el presupuesto participativo en Porto Alegre-Brasil (Klickberg, 2001).

Estas investigaciones dan luces, en relación al dilema de los países latinoamericanos en comparación a los países desarrollados, respecto de la importancia de construir capital social para alcanzar la eficiencia administrativa y la justicia social. Es probable que algunas correlaciones tenues y poco significativas entre capital social y desarrollo económico se den por la expectativa y el supuesto de que el capital social ya existe en América Latina. De hecho, si se toma en cuenta el pasado histórico de estos países, se constata que los valores enraizados en los ciudadanos, principalmente en las últimas décadas, propician el debilitamiento 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. Lo anterior contribuye al crecimiento de la desconfianza institucional que asociada al proceso creciente de atomización e individualización ayudan a destruir los ya precarios niveles de capital social.

Me parece, de esta manera, que el desafío de nuestros países debiera estar volcado hacia 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 capital social fue construido desde la base, las comunidades evidencian mayores posibilidades de resolución de los problemas vía acción colectiva (Baquero, 2007). Con esta afirmación no queremos sugerir que el capital social 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 del mismo. Pero al contrario de los países desarrollados donde la estructura gubernamental no está en cuestionamiento, y aunque no se disfrute de evaluaciones positivas por parte de los ciudadanos, en el continente latinoamericano la base de capital social debe ser buscada y constituida a partir del desarrollo de una base normativa de apoyo institucional e interpersonal.

La constatación que la ausencia de confianza en sus varias dimensiones puede generar grupos cerrados que excluyen a los otros e inhiban el desarrollo de una nación, necesita ser sustituida por esfuerzos protagónicos de constitución de una democracia con más calidad social. Este punto de vista, no sugiere 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 que el capital social puede generar gobiernos más democráticos, eficientes y legítimos que valoricen la confianza interpersonal. En los países latinoamericanos es imperativo trabajar con las dos dimensiones, pues no tenemos ni instituciones eficientes ni tampoco una base normativa de valorización de la confianza y, mucho menos, organizaciones informales que funcionen como complementos eficientes de mediación política.

Del punto de vista de los resultados, la evidencia generada por el análisis de las tres ciudades examinadas, señala que ni la participación convencional ni la informal se han constituido en mediadores eficientes entre el Estado y la sociedad. Por esta razón es necesario, en mi opinión, examinar las formas que combinan aspectos procedimentales con los informales en la búsqueda de estabilidad política, avances sociales y una democracia socialmente orientada. Pensamos que el concepto de capital social es el dispositivo que puede ayudar a alcanzar estos objetivos.

Desde la perspectiva de las ciencias sociales, en lo relativo a cómo se produce el capital social, Coleman (1988) argumenta que aquél se encuentra en la estructura de redes que generan colaboración y cooperación entre individuos y grupos. Para Bourdieu (1996) son las características sociales, tomando en cuenta el escenario en el cual las personas están insertas, lo que produce capital social. Para Stulhofer (2001), el capital social 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 capital social surgen de acuerdo con el área en la cual se está trabajando. Por ejemplo, en la ciencia política, se enfatiza la dimensión funcional, esto es, el concepto se encuentra relacionado a la acción colectiva. En la sociología, el capital social hace referencia a la cohesión social y en la economía al bienestar.

Una fuente de controversia sobre este concepto se encuentra en la forma como aquél es utilizado por organizaciones políticas convencionales y no convencionales. Así, por ejemplo, en muchos casos el 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 capital social puede ser útil cuando son evaluados sus resultados. Esto es, cabe preguntarse si se crean beneficios para la comunidad y/o si se constituyen mecanismos de conexión con otros actores sociales y otras comunidades. El desafío, en este sentido, es analizar su tangibilidad social vía el desarrollo de las predisposiciones actitudinales y de comportamiento que generen acción colectiva social.

Visto de esta manera, el capital social 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.

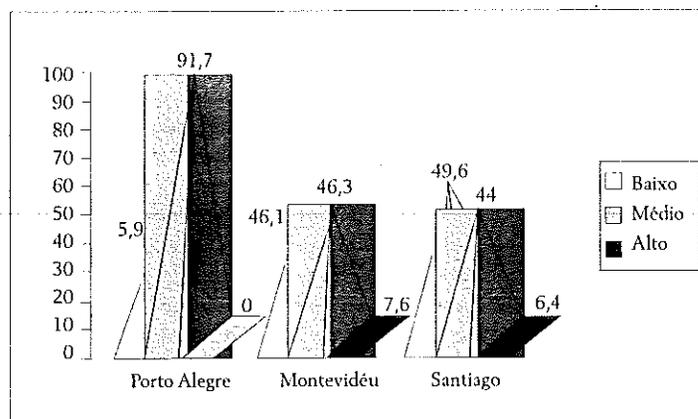
La evidencia a este respecto ha sido presentada por Aberg y Sandberg (2003) quienes encontraron una correlación positiva entre desarrollo democrático y aspectos sociales, históricos y culturales. Huntington (1975) también ha sugerido el impacto de la cultura en la democracia de una nación. A su vez, Blassio y Nuzzo (2006) constataron una asociación positiva entre indicadores de capital social (productividad de los trabajadores, innovación empresarial y participación femenina en el mercado de trabajo) y desarrollo económico en las regiones italianas.

El trabajo más conocido sobre la relación entre democracia y cultura política es el de Putnam (2000) en Italia.

En este sentido, y aunque no sea el propósito de este artículo, me parece imprescindible examinar las condiciones históricas y culturales que han incidido en la estructuración de la sociedad latinoamericana y analizar, a luz de esas informaciones, la posibilidad de construir una cultura política capaz de producir capital social positivo por medio de dispositivos que estimulen el potencial asociativo de los ciudadanos. En esa dirección, nos interesa evaluar el potencial asociativo de las personas en las ciudades investigadas.

De la misma manera que hicimos para 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.

Gráfico 2: Índice de potencial de capital social



N= 500 497 498

Fuente: "Capital social y desenvolvimiento sustentable en la promoción de la ciudadanía y la calidad de vida". Nupesal. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

En el caso de las ciudades examinadas en este artículo, sus respectivas historias muestran que, de manera general, los factores históricos y las matrices estructurales formadas por ese proceso no conducen al desarrollo de predisposiciones positivas con relación a las actividades convencionales y no convencionales, no constituyendo un estímulo para la creación de capital social (Baquero, 2007; Ratincheski, 2007; Borba, 2007). Tomando en cuenta que el índice de capital social incorpora tanto las cuestiones referentes a las predisposiciones actitudinales como de comportamiento, el panorama generado por los datos muestra una situación latente, pero positiva, para la constitución de capital social. Sin embargo, existen diferencias significativas entre Porto Alegre, Santiago y Montevideo.

Se constata, en el caso de Montevideo, que el potencial de capital social es levemente mayor que en Santiago de Chile (7,6% y 6,4% respectivamente). En tanto que en Porto Alegre –algo un poco sorprendente ya que esta ciudad es considerada como un caso exitoso en la integración de procedimientos de democracia representativa con instrumentos de democracia directa– no se verifican predisposiciones elevadas de capital social, en la medida que la mayoría de los entrevistados se sitúa en la faja intermedia con 91,7%. Santiago y Montevideo, a su vez, tienen porcentajes semejantes en las categorías baja e intermedia (45% en la media). Por otra parte, 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 cambio, 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 la decepción con las estructuras de mediación política, llevándoles a resistirse de participar en acciones colectivas. Esto no significa, sin embargo, que el potencial asociativo de los latinoamericanos haya sido destruido. 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 capital social, 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 a continuación.

Empoderamiento

Uno de los aspectos centrales en el esfuerzo por 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 de empoderamiento basadas en la comprensión del mismo como proceso o como resultado de acciones individuales o colectivas. Pensado en términos de proceso, el término hace referencia a una actividad realizada de manera continua produciendo efectos de retroalimentación permanente. 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 "querer" involucrarse en la arena política de forma espontánea y autónoma, a partir de una comprensión sobre la importancia de su participación para tratar de modificar o transformar el estado de las cosas. Comprendido de esta manera, el empoderamiento se encuentra enraizado en las creencias y valores de la cultura que se estudia. Es de valor intrínseco como instrumental. Es relevante tanto en el nivel individual como en el colectivo y puede materializarse en la arena social,

política y económica. A este respecto Narayan (2002) sugiere que, en su sentido más amplio, el empoderamiento es la extensión de la libertad de escoger y de 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 en tanto proceso y 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) como por la impotencia de los excluidos socialmente para negociar mejores condiciones de vida con las instituciones formales e informales. Reflexionando sobre esta situación, el Banco Mundial (Narayan, 2002: 161) ha definido el empoderamiento como "la expansión de los activos y las capacidades de los hombres para participar en, negociar con, influenciar sobre, controlar y tener instituciones responsables que influyan en su vida".

La preocupación por 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. Esto es, que los ciudadanos deseen por voluntad propia involucrarse, o no, en actividades formales o informales para transmitir sus demandas de políticas públicas más amplias y de carácter social.

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

Por otra parte, la persistencia de niveles extremos de pobreza y desigualdad obliga a la mayor parte de la población desempoderada a buscar canales clientelísticos para transmitir sus demandas, inhibiendo de esa forma el fortalecimiento de las instancias formales de representación política y propiciando el desarrollo de acciones colectivas alternativas. Escenarios con esas características crean condiciones funcionales para la emergencia de líderes y gobiernos populistas.

El redireccionamiento de la participación de los grupos socialmente marginados hacia la esfera informal ha mostrado que tales iniciativas no comprometen los principios básicos de la democracia representativa. Sin embargo, uno de los presupuestos para la construcción de una democracia socialmente orientada se encuentra asentado en el principio de crear condiciones para garantizar a los ciudadanos la igualdad de participación y de oportunidades. En el caso de América Latina, de forma general, el poder económico, político y social de las élites

económicas genera una situación de influencia desproporcionada que redundará en el fracaso de la implementación de políticas sociales justas y equitativas. Lo anterior, permite la continuidad y 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, sino la falta de oportunidades para que los ciudadanos salgan de ella.

Una de las formas de empoderar al ciudadano al margen de la institucionalidad vigente, pero sin salirse de ella completamente, se ha traducido en iniciativas de redistribución por medio de una participación más amplia. Ejemplos de estas iniciativas son: (1) la campaña de planificación descentralizada en Kerala-India, a partir de 1996; y (2) el presupuesto participativo en Porto Alegre-Brasil que se inicia en 1990 y que ha sido señalado 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 considerada fundamental en la promoción de formas alternativas de participación política; sobre todo, se ha deducido que ella 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 a las personas para que se involucren en actividades comunitarias, o en la consideración que la experiencia de deliberación de tales iniciativas producirán ciudadanos más críticos y participativos, esto es, empoderados.

Varios estudios en Brasil han mostrado, sin embargo, que éste no es el caso (González, 2002; Andrade, 2005). Dichas 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 precaria situación económica experimentan 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 existencialista moderno, impidiendo de esta forma que el ciudadano común supere su condición de excluido. Por lo tanto, tratar de resolver los problemas de las personas más pobres con políticas públicas existencialistas y populistas no conduce al empoderamiento del ciudadano y sí, en cambio, a su desempoderamiento.

Creemos que superar tal condición demanda esfuerzos de otro tipo de empoderamiento. Este último, basado en los estudios de Paulo Freire e Iran Shore (1986), parte del presupuesto del empoderamiento de la clase social, la cual trasciende el nivel individual y se configura como un actor 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 (2006:136) 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 quién y contra quién ellos usan su nueva libertad en el aprendizaje y cómo es que ésta se relaciona con los otros esfuerzos para transformar la sociedad" (1986: 136).

De este modo, la autora destaca el empoderamiento individual como algo 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 en un mirar lo más crítico posible de la realidad; envuelve un distanciamiento de lo que es real para poder objetivarlo con sus relaciones (Baquero, 2006).

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

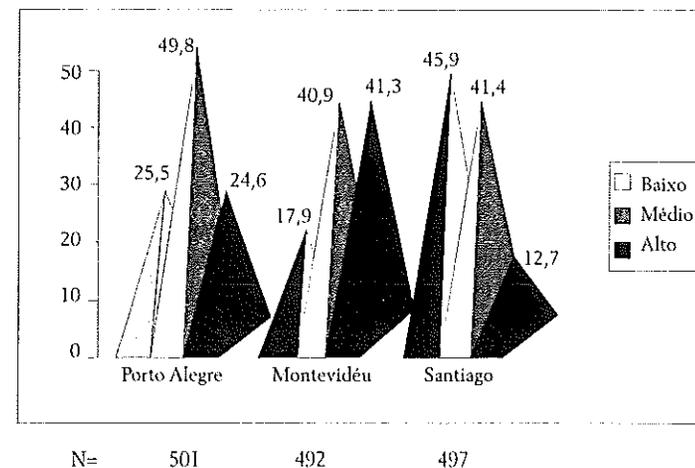
La respuesta a esta pregunta es analizada en este artículo en términos de predisposiciones actitudinales complementadas con comportamientos que denominamos potencial de empoderamiento. La escala construida obedece a los mismos criterios que las escalas anteriores. Los resultados están en el Gráfico 3.

El Gráfico 3 muestra que Montevideo es 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?

El éxito de una nación que adhiere a los principios democráticos y los valora, produciendo estabilidad e igualdad social, depende del compromiso de sus ciudadanos en 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. En tal caso, la credibilidad y legitimidad del gobierno estará 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 mayoría y, actualmente, la capacidad de un régimen de 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

Gráfico 3. Índice de potencial de empoderamiento



N= 501 492 497
Fuente: "Capital social y desenvolvimiento sustentable en la promoción de la ciudadanía y la calidad de vida". Nupesal, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

proliferación de los conflictos sociales y, consecuentemente, la (des) institucionalización de las instituciones de mediación política, promoviendo al mismo tiempo el desempoderamiento de las personas y manteniendo el sistema meramente en su dimensión electoral.

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

Conclusión

¿Qué posibilidades existen para 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 sí actúan como 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, cuestión que puede incidir en el fracaso

de la cooperación en un nivel más amplio. En condiciones de incertidumbre en la relación con 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 integradora 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 importancia a las formas alternativas de injerencia política, sin que aquello 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 a 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 que genere mejores condiciones de vida, de manera concomitante con las 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 Copenhague en 1995, este concepto fue reconocido como objetivo a ser alcanzado. De hecho, quedó claro esta preocupación en la siguiente declaración: "we affirm that in both economic and social terms, that most productive policies and investments are those which empower people to maximize their capacities, resources and opportunities".

Dicho reconocimiento tuvo lugar porque se consideró que el proceso de globalización afecta severamente la capacidad de movilización de los grupos marginados, produciendo el 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 muy excesivo en los arreglos institucionales. En el Estado subordinado por la disciplina de mercado, la estructura de poder será controlada por la clase dirigente, alienando y excluyendo a los subalternos. La cuestión crucial es cómo asegurar la cohesión social en una sociedad fragmentada donde la mayoría de la población es excluida en el nombre de competitividad y 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. Trato eso si de evaluar, a partir de una perspectiva de la cultura política, las posibilidades de fomentar una mayor

participación, de carácter emancipatorio de los ciudadanos, trabajando con la modificación de valores y normas relacionadas a la evolución democrática.

Los datos examinados mostraron que con respecto a los tres dispositivos analizados: desarrollo sostenible, capital social y empoderamiento, 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 la construcción democrática más social.

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

Bibliografía

- ABERG, MARTIN; SANDBERG MIKAEL. 2003. *Social capital and democratization: Roots of trust in post-communist Poland and Ukraine*. Burlington, VT: Ashgate.
- ANDRADE, EDINARA TEREZINHA DE. 2005. *Democracia participativa, Orçamento participativo e clientelismo: um estudo em Blumenau e Porto Alegre*. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- BAQUERO, MARCELLO. 2007. "A fragmentação social na América Latina: formas alternativas para sair da crise". En Marcello Baquero (ed.), *Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 15-56.
- BAQUERO, MARCELLO. 2006. "Globalização e democracia inercial: O que o capital social na construção de uma sociedade Participativa". En Marcello Baquero, Dejalma Cremonese, (eds.), *Capital social: Teoria e prática*. Ijuí: Editora da Unijui.
- BAQUERO, RUTE. V. 2006. "Empoderamento: questões conceituais e metodológicas". *Redes. A Revista do desenvolvimento regional* 11 (2). Universidade de Santa Cruz do Sul. EDUNISC.
- BID. 2000. *Progreso económico y social en América Latina*. Informe Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. Washington, DC.
- BLASSIO, GUIDO DE. and NUZZO, GIORGIO. 2006. The legacy of history for economic development: the case of Putnam's social capital. Sabatini Papers.
- BORBA, JULIAN. 2007. "Cultura Política e capital social na América do Sul". En Marcello Baquero (ed.), *Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 151-168.
- BOURDIEU, PIERRE. 1996. "The forms of Capital". En J.G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for Sociology of Education*. New York: Greenwood Press, 241-258.
- CEPAL. Comissão Econômica para América Latina. 2005. *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- COLEMAN, JAMES S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- CROUCH, COLIN. 2004. *Posdemocracia*. México: Taurus-Pensamiento.
- DAHL, ROBERT A. 1997 (o original em inglês é de 1971). *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Ed. USP.
- DIAMOND, LARRY. 2001. *Civic communities and predatory societies*. Washington, DC: Intercultural management Institute, American University.
- FEDOZZI, LUCIANO JOEL. 1997. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Tomo Editorial.

- FLORES, MARGARITA; RELLO, FERNANDO. 2003. "Capital social: virtudes y limitaciones". En R. Atría; M. Siles (comp.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL/ Michigan State University, 71-92.
- FREIRE, PAULO; SHOR, Ira. 1986. *Medo e Ousadia: o cotidiano do professor*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FREY, K. 2001. "A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local". *Ambiente & Sociedade* IV (9): 115-148. Disponível em : < <http://www.scielo.br> > - Acesso 07/12/2004.
- GALLOPIN, GILBERTO; FUNTOWICS, S; O'CONNOR, M and RAVETZ, J. 2001. "Science for the 21st century: from social contract to the science core". *International Journal of Social Science*, 168: 219-229.
- GIDDENS, Anthony. 1998. *The third way: the renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- GONZÁLEZ, Rodrigo S. 2001. "Capital social, ação coletiva e orçamento participativo". En Marcello Baquero (ed.), *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre: UFRGS, 150-172.
- GOVEA, HÉCTOR y RODRIGUEZ, ISABEL. 2004. "Capital social. Potencial para el análisis integral sociopolítico". *CAYAPA 4*, Revista Venezolana de Economía Social: 66-85.
- HUNTINGTON, SAMUEL P. 1975. *A Ordem Política nas sociedades em mudança*. Trad. Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro: Florence- Universitária/ São Paulo: Editora da USP.
- HUNTINGTON, SAMUEL. 1994. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática.
- KLESNER, JOSEPH. 2007. "The 2006 Mexican elections: Manifestation of a divided society?". *Political Science & Politics* 40 (1): 27-32.
- KLIKSBERG, BERNARDO. 2001. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez.
- KLIKSBERG, BERNARDO. 2007. *¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas*. XI Congreso Internacional del CIAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Ciudad de Guatemala.
- KRISHNA, ANIRUDH. 2002. "Enhancing political participation in democracies. What is the role of social capital?". *Comparative Political Studies* 35 (4): 437-460.
- LISTER, R. 1997. *Citizenship. Feminist perspectives*. Basingstoke: MacMillan.
- MASSUM, IGNACIO. 2006. *Clientelismo Político*. Buenos Aires: Métodos S.A.
- MELLOW, G. O. 1999. *Characterizing the new American student*. Washington, DC: American Association for Higher Education.
- MENON, SUDHA VENU. 2006. "Globalisation, state and disempowerment: study of farmers suicide in Warangal". *Ahmedabad* 3: 1-46. ICFAI Business School.
- MIDGLEY, S. 1995. *Social development: the development perspective in social welfare*. London: Sage Publications.
- NARAYAN, DEEPA and PRITCHETT, LANT. 1999. "Cents and sociability: household income and Social Capital in Rural Tanzania". *Economic Development and Cultural Change*. 47 (4): 871-897.
- NARAYAN, DEEPA. 2002. *Empoderamiento y reducción de la pobreza*. Libro de consulta. Bogotá: Banco Mundial/Alfa Omega.
- PARGA, SÁNCHEZ J. 2000. "La comunicación entre el norte y el sur". En Folletos informativos nº 11, *Así se escribe la historia. Comunicación y ciudadanía*. Madrid: Manos Unidas, Medicus Mundi, 9-26.
- PARGA, SÁNCHEZ J. 2004. "Por qué se deslegitima la democracia? El desorden democrático". *Revista Ecuador Debate*: 41-82.
- PATTEN, C. 2001. *Luncheon speech at the Rio Group Ministerial*, Chile. 28 March. <http://europa.eu.int/news/patten/speech01150.htm>.
- PRZEWORSKI, ADAM; TEUNE, HENRY. 1970. *The logic of comparative social inquiry*. New York: John Wiley and Sons.
- PUTNAM, ROBERT and GOSS, KRISTIN A . 2002. "Introducción". In: PUTNAM, Robert (Editor) *Democracies in flux. The evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford University Press, pp. 3-20.
- PUTNAM, ROBERT. 2000. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- RAINCHESKI, SÓNIA. 2007. "Capital social e cultura política em tempos de crise econômica: os casos de Brasil e Uruguai". En Marcello Baquero (ed.), *Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 169-194.
- SARTORI, GIOVANI. 1994. *A teoria da democracia revisada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática.
- STULHOFER, ALEXANDER. 2001. *Nevidljiva ruka tranzicije [The invisible hand of transition]*. Zagreb: Hrvatsko sociolosko društvo.
- THOMAS, T. 1983. *The making of community work*. London: Allen and Unwin.
- VÁZQUEZ, FRANCISCO H. 2007. "Confianza y cooperación en ausencia del Estado". *Revista Internacional de Sociología (RIS)* LXV (46): 87-105.
- WOLFE, A. 1989. *Whose keeper? Social science and moral obligations*. Berkeley: University of California Press.
- YUNUS, MUHAMMAD. 2000. *O banqueiro dos Pobres*. São Paulo: Ática.

Anexo 1: Índice de potencial de desarrollo sostenible

Porto Alegre	Montevideo	Santiago do Chile
Indicadores	Indicadores	Indicadores
13. O/a sr/a estaria disposto/a a pagar mais impostos para evitar danos à natureza, tais como poluição? Sim/ Não (P=2)	(P=2)	13. ¿Usted estaría dispuesto a pagar más impuestos para evitar daños al medio ambiente, tales como la contaminación? Si/ No (P=2)
18. A seca no estado trouxe uma série de problemas (racionamento de água, prejuízos na agricultura etc.). Para o/a sr/a, quem é responsável por essa situação? (P=2)	18. La sequía causó una serie de problemas (racionamiento de agua, prejuicios en la agricultura etc.). Para usted, ¿quién es el responsable por esta situación? (P=2)	*18. La contaminación atmosférica causa una serie de problemas ambientales y de salud. Para usted, ¿quién es el responsable por esta situación? (P=2)
19. Ainda em relação à seca. Na sua opinião, o que deveria ser feito para resolver o problema? (respuesta abierta).	19. Continuando con la sequia, en su opinión, ¿qué debería hacerse para solucionar el problema? (respuesta abierta).	*19. Con relación a esta situación, en su opinión, ¿qué debería hacerse para solucionar el problema?

*cuestiones elaboradas por equivalencia funcional

No se encuadran en los índices arriba:

26. Con relación a las instituciones que voy a enumerar, usted confía mucho, poco, o no confía en: a. Congreso Nacional; b. Gobierno Nacional.

49. Existen personas en su barrio que no tienen acceso a: a. Escuelas; b. Policlinicas; c. Agua y alcantarillado; d. Transporte.

52. En su opinión, ¿cuál es el principal problema de Chile hoy? (respuesta abierta).

Anexo 2: Índice de potencial de capital social

Porto Alegre	Montevideo	Santiago de Chile
Indicadores	Indicadores	Indicadores
32. O/a sr/a costuma participar de...? d. Associações comunitárias; e. Associações Religiosas; f. Associações Sindicais; g. Conselhos Populares; h. Organizações Não Governamentais/ ONGs; i. Orçamento Participativo – OP	32. ¿Usted acostumbra a participar de...? d. Asociaciones comunitarias; e. Asociaciones Religiosas; f. Asociaciones Sindicales; g. Comisiones vecinales; h. Organizaciones No-Gubernamentales / ONGs; y Presupuesto Participativo – PP	32. ¿Usted acostumbra a participar de...? d. Asociaciones comunitarias; e. Asociaciones Religiosas; f. Asociaciones Sindicales; g. Comisiones vecinales; h. Organizaciones No-Gubernamentales / ONGs; y Presupuesto Participativo – PP
33. O/a sr/a considera importante a sua participação na política para resolver os problemas do país? Sim/Não	33. ¿Usted considera importante su participación en la política para solucionar los problemas del país? Si/No	33. ¿Usted considera importante su participación en la política para solucionar los problemas del país? Si/No
39. Na sua opinião, a colaboração entre as pessoas pode contribuir para melhorar a situação do país? Sim/Não	39. En su opinión, ¿la colaboración entre las personas puede contribuir para mejorar la situación del país? Si/ No	39. En su opinión, ¿la colaboración entre las personas puede contribuir para mejorar la situación del país? Si/ No
40. Nos últimos anos, o/a sr/a tentou resolver algum problema local do bairro/comunidade junto com outras pessoas? (P=2 **)	40. En los últimos años, ¿usted trató de solucionar algún problema local del barrio /comunidad junto con otras personas? (P=2)	40. En los últimos años, ¿usted trató de solucionar algún problema local del barrio/ comunidad junto con otras personas? (P=2)
46. Se precisasse viajar por um ou dois dias, o/a sr/a poderia contar com vizinhos para cuidar da sua casa e/ou filhos?	46. En el caso que necesite viajar por uno o dos días, ¿usted podría contar con vecinos para hacerse cargo de su casa y/o hijos?	46. En el caso que necesite viajar por uno o dos días, ¿usted podría contar con vecinos para hacerse cargo de su casa y/o hijos?
48. Se um projeto da comunidade não lhe beneficia diretamente, mas pode beneficiar outras pessoas do seu bairro, o/a sr/a contribuiria para este projeto? P=2	48. Si un proyecto de la comunidad no le trae beneficio directo, pero puede beneficiar a otras personas de su barrio, ¿usted contribuiría para este proyecto? P=2	48. Si un proyecto de la comunidad no le trae beneficio directo, pero puede beneficiar a otras personas de su barrio, ¿usted contribuiría a este proyecto? P=2