

LEGITIMIDAD, ESTADO Y CULTURA

Sonia Fleury

Introducción:

América Latina está viviendo un proceso de transformación sin precedentes, que se manifiesta en términos económicos, políticos, culturales y sociales. Estos cambios pueden ser observados a partir de dos ejes de "desplazamiento", desde el Estado en dirección a la sociedad y desde el nivel central en dirección a lo local. Estos dos ejes sin embargo se desarrollan dentro de un contexto de globalización de la economía y de profundas transformaciones políticas y culturales que articulan estructuras y procesos supra y subnacionales en una nueva configuración del poder.

Consecuentemente, nuevas articulaciones entre Estado, Mercado y Comunidad son plasmadas en arreglos institucionales diferenciados, requiriendo procesos innovadores de inserción, integración, coordinación y gestión pública.

Como parte del proceso de democratización vemos la recomposición del tejido social hacia las luchas contra la exclusión y por la expansión de la participación ciudadana. Este surgimiento de un público social revitaliza la sociedad civil y exige cambios con relación a las instituciones del Estado.

Se ve, aunque de forma fragmentada, a la generación de estructuras y procesos estatales capaces de reflejar e impulsar movimientos del poder político en dirección a grupos poblacionales, espacios territoriales, esferas administrativas y sectores anteriormente marginados por el bloque en el poder.

Paradójicamente, esta tensión transformadora convive con estructuras institucionales tradicionales, copados por grupos de las elites políticas y económicas, prácticas sociales patrimonialistas, clientelistas, corruptas y excluyentes. A esta situación que resiste al cambio la sociedad responde, muchas veces, a partir de estrategias individualistas, anómicas y/o violentas, generando una crisis de gobernabilidad permanente y la deslegitimidad de la estructura de representación política y de los aparatos de políticas públicas, identificados con el pacto corporativo y/o elitista.

La fragmentación de la sociedad en grupos y culturas polarizadas, más que una expresión de tolerancia y pluralismo en un contexto post-moderno, como se podría concluir en un análisis superficial, pasa a ser un indicador de la pérdida de la dimensión colectiva-identificada como siendo la comunidad nacional de los ciudadanos. Esto ocurre, ya sea porque tal condición de pertenencia es negada a aquellos que sufren de diferentes formas de exclusión, o por el desencanto con lo políticos, restringido a su dimensión institucional.

Consecuentemente, la construcción de las identidades pasa a ser producto de la sociedad y del mercado, un bien a ser consumido, una identidad colectiva volátil, normada por padrones de consumo insatisfechos. La exacerbación de la subjetividad destituida de la ciudadanía y de la emancipación (Boaventura Santos, 1994:232) exagera el narcisismo. Aún más, hipotéticamente podemos decir que una sociedad donde el individualismo y el consumismo llegan a un

punto tal, que el individuo tiene una relación objetal tanto con su cuerpo-objeto creciente de intervenciones, cuanto con lo otro, que no es más que un instrumento de su consumo/placer, generando las condiciones para que la perversión pase a ser banalizada.

Fenómenos macroeconómicos y macrosociales implicados en los procesos de la liberación económica, transformación de los procesos productivos y de las relaciones sociales de producción, cambios en la estructura y dinámica del mercado de trabajo, acarrear la pérdida de la centralidad del trabajo como categoría articuladora de la integración social.

De esto resulta una profunda transformación en los referenciales tradicionales del Estado - Nación y de las identidades sociales que se crearon a partir de la inserción laboral, generando procesos sociales de desvinculación creciente tanto con relación al trabajo cuanto con relación a la comunidad (Castell, 1995), que profundizan la desagregación y la desconfianza en las instituciones.

Un público globalizado, propiciado por las tecnologías comunicacionales, pero profundamente dividido en el seno de la estructura social de cada país, permite, al mismo tiempo, y paradójicamente, que la ciudadanía se coloque al nivel mundial y que exista un profundo distanciamiento de los individuos con relación a las bases territoriales y políticas locales y nacionales. Separación, inseguridad y miedo pasan a ser parte de este cotidiano, de un público fracturado por la incidencia de las reglas y procedimientos cumulativos de exclusión y "marginamiento".

Todas estas alteraciones inciden fuertemente sobre el proceso de reconstrucción de la esfera pública, que se van configurando, como parte de los procesos de democratización y de rearticulación política y económica, en curso en las sociedades latinoamericanas. Profundas transformaciones se están procesando en relación entre Estado y Sociedad civil, siendo bueno destacar la sustitución de estructuras de representación centralizada y monopólicas por una configuración policéntrica, en la cual el proceso decisorio y la implantación de políticas públicas pasan a implicar mayor dispersión de poder con la incorporación de intereses diferenciados en una estructura reticular.

Castells (1999. Vol I) identifica y observa conexiones entre la globalización, el sistema de información, reestructuración de la de la producción capitalista, pérdida de las identidades compartidas y la crisis de legitimidad política del Estado nacional y de las instituciones democráticas, en situaciones tan distintas cuanto lo que viene ocurriendo, con lo específico de cada sociedad, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.

Nuestro interés es buscar profundizar el debate sobre las especificaciones de este fenómeno, que fueron caracterizados por este autor sobre la denominación de la sociedad de la información, en los procesos políticos y sociales de América Latina, cuyo modelo de desarrollo anterior se dio bajo el comando de un Estado autoritario y una nación segmentada, generando lo que llamé de Estados sin ciudadanos (Fleury, 1994).

El momento actual se caracteriza, por el contrario, porque el Estado nacional tiene su papel restringido y redefinido, desarrollando una estructura plural de autoridad que amenaza y solapa la legitimidad del Estado, en que el poder se desconcentra y se desterritorializa, donde los vínculos sociales pierden el referente nacional y se remiten a las comunidades y tribus, o lo que llevaría, según Castells (1999. Vol II) a la sociedad sin ciudadanos. Como la ciudadanía supone una dimensión histórica, lo que estamos viendo es, a mi parecer, la problematización de este concepto y las paradojas que enfrenta la actualización de la ciudadanía en el contexto actual, lo que no puede ser tomado como su extinción. Decretar la extinción de la ciudadanía es asumir la inviabilidad de la democracia, en cuanto a comprender las paradojas de la ciudadanía, es reflexionar sobre las transformaciones requeridas en la institucionalidad de la democracia (Fleury, 2002).

Además de eso, se tiene que reflexionar sobre el papel del Estado y sus posibilidades de implementar políticas públicas y generar mecanismos institucionales capaces de responder de manera efectiva a las nuevas demandas de participación, integración y redistribución, y a la necesidad de fortalecimiento de las formas de organización autónoma de la sociedad. Pero, un Estado capaz de atender a los requisitos arriba mencionados ya será otro Estado, sea como pacto de dominación, sea como aparato institucional y forma de gestión, pues estas nuevas prácticas políticas y de gestión transforman las estructuras estatales, tendiendo a su democratización radical.

Esas son las preocupaciones que orientan nuestra investigación (2), cuyo objetivo general es identificar las transformaciones en las relaciones entre Estado y Sociedad que fundan nuevas prácticas orientadas a la gobernabilidad democrática, mediante la institucionalización de espacios públicos que garantizan la participación ciudadana, plural y deliberativa.

Para reflexionar sobre el tema de la legitimidad, Estado y Cultura en la perspectiva latinoamericana quiero explicar desde donde estoy, buscando comprender la situación política actual de la región.

El concepto de legitimidad es definido en el Diccionario de Política de Bobbio, Matheuci y Pasquino, inicialmente, como siendo "un tributo del Estado, que consiste en la presencia, en una parcela significativa de la población, de un grado de consenso capaz de asegurar la obediencia sin la necesidad de recurrir al uso de la fuerza, salvo en casos esporádicos. Es por esta razón que todo poder busca alcanzar consenso, de manera que sea reconocido como legítimo, transformando la obediencia en adhesión " (Levi, 1993:675).

(2) Ver al respecto en el Observatorio de la Innovación Social del Programa de Estudios de la Esfera Pública en <http://www.ebape.fgv.br/pp/peep>

La legitimidad, sin embargo, sería una situación nunca plenamente realizada, pudiendo ser vista más como aspiración que como realidad concreta, ya que el consenso absoluto de hombres autónomos y conscientes representaría la eliminación del poder y de la ideología en las relaciones sociales (Levi, 1995:679).

La autoridad legítima, en sociedades democráticas es algo a ser construido, ya que no existe un fundamento de la orden social que la precede, lo que requiere la institucionalización del conflicto. En las palabras de Lefort (1991) el poder se vuelve un lugar vacío cuando se disuelven los marcos de referencia de la certeza, llevando a la originalidad de la democracia, que es la existencia de un poder que hacia adelante está destinado a permanecer en busca de su fundamento.

La noción gramsciana de hegemonía repone la dualidad consenso/fuerza, persuasión/coerción, dirección/dominación, distanciándolos de la problemática weberiana de los mecanismos de legitimidad (Buci-Glucksman 1980:80). En lugar de entender el proceso de legitimación como construcción de un consenso mediante de la doctrinación/persuasión/socialización la hegemonía debe ser comprendida no apenas como ético-política, pero también en su fundamento económico.

La construcción de la legitimidad presupone la hegemonía del bloque en el poder. Aunque no toda crisis de legitimidad sea una crisis de hegemonía es imprevisible comprender los fundamentos del poder para más allá de su dimensión institucional, tratando de entender las relaciones posibles entre legitimidad institucional y la correlación de fuerzas que la sustentan.

Muchas cuestiones se plantean en la relación entre legitimidad y hegemonía tales como la imposibilidad de construir autoridad legítima en situaciones de ausencia de hegemonía o al contrario, las implicaciones para la preservación de hegemonía de coyunturas marcadas por profunda crisis de legitimidad. La hegemonía se distingue tanto del gobierno, o institución política como de la ideología, en tanto sistema abstracto e invertido de representaciones y creencias dominantes, siendo una dirección general, política y cultural de la sociedad. Para Chauí (1990:90) es en esta perspectiva que podemos decir que "hegemonía es sinónimo de cultura en el sentido amplio y sobre todo de cultura en sociedades de clases". En la medida que la hegemonía remite a los mecanismo y fundamentos de la autoridad, la hegemonía remite necesariamente al sujeto histórico constituido. Es en la relación entre el discurso y la acción que encontramos el lugar del sujeto (Arendt, 1993:15). La esfera pública democrática, como orden simbólica relacional, es el espacio en que los sujetos así constituidos afirman su identidad e intercambian significados, que den sentido y dirección a sus acciones.

Es así que, la igualdad es requerida en la esfera pública, siendo políticamente construida, ya que en la naturaleza humana lo que encontramos es la diferencia. (Arendt,1993:227)

La ciudadanía, hipótesis jurídica igualitaria inscrita como posibilidad en la naturaleza del estado moderno, fue la mediación más importante en la reconstrucción de la totalidad (comunidad) necesaria a la integración social (Fleury, 1994 :45). Tal medición, y las instituciones a que dio origen, conformarán la ingeniería institucional democrática, materializando la emergencia de una esfera social que Habermas

(1984:177) denominó repolitizada, o Estado - Social, donde las instituciones estatales y sociales se sintetizan en un único complejo indiferenciado. Este fenómeno no remitiría a la disolución de la división liberal público/privado, Estado/Sociedad civil. Sin embargo, estas dicotomías solo se superarán sin escamotear las diferenciaciones si nos encaminamos en dirección a la concepción gramsciana de Estado ampliado, ya que ésta no elude la cuestión de los conflictos de poder y de sus orígenes materiales Fleury (1997:32).

En otros términos, la hegemonía no solo no excluye, como requiere la dominación y la coerción. Teniendo su origen en el proceso de producción.

Más allá de sus determinantes materiales los procesos de inclusión y de exclusión se fundan en una dimensión simbólica, o civilizadora, a través de la cual se ejerce el dominio/hegemonía mediante la cultura, se definen y se reproducen las reglas y rituales de inclusión/exclusión, en una comunidad político/jurídica (de ciudadanos), pero que es, fundamentalmente, una comunidad de sentidos (Fleury, 1998:82). Siendo la apropiación discursiva o fundamento de la condición humana (Arendt, 1993:31), la constitución de los sujetos - el sujeto como un punto de la verdad enunciada (Badion, 1994:45) - pasa por el rescate de su posibilidad discursiva.

La propuesta de una democracia radical (Mouffe, 1996:26) desarrolla una teoría del sujeto descentrado, constituido en la intersección de una multiplicidad de posiciones subjetivas, y exige el reconocimiento de la diferencia, de la particularización de lo universal. En esta propuesta la ciudadanía deja de ser vista apenas como un estatuto legal y pasa a ser comprendida como "la identidad política común de personas, que pueden estar empeñadas en muchos emprendimientos con finalidades diferente y con diversas concepciones de bien, pero que, en la búsqueda de su satisfacción y en la ejecución de sus acciones, aceptan someterse a las reglas prescritas por la República" (Mouffe, 1996:95).

Más allá del republicanismo cívico, una teoría del sujeto debe contemplar la construcción de su(s) identidad (es), pero no se puede reducir a este proceso, ya que el sujeto político es una identidad que se construye/reconstruye en el enfrentamiento e interacción con otros actores, detentores de recursos organizacionales y de poder que les permitan competir en la arena política por sus proyectos.

Para tratar estas cuestiones pretendo formular proposiciones para el debate, acerca de América Latina, en relación a:

- especificidad de la relación Estado/Sociedad
- la difícil gobernabilidad
- democracia y esfera pública
- gestión de redes de políticas.

Propuesta Nº 1 - La no correspondencia entre economía y política es constitutiva del desarrollo del Estado capitalista en la región, ocasionando la politización de conflictos y la constitución de sujetos sociales por referencia al Estado, exacerbando por un lado la presencia estatal en la articulación de los intereses sociales, y por otro lado particularizando sus acciones, lo que impide su

constitución como generalidad. Este Estado en permanente crisis de legitimidad, encontró en la combinación de políticas de cooptación con medidas de represión en base al ejercicio del poder que caracterizaron el pacto corporativo, cuyos referentes - nación, pueblo, ciudadanía - fueron construcciones simbólicas que expresaron identidades, aunque en contradicción a la realidad social existente. (3)

La constitución del Estado y del poder político en la sociedad de capitalismo retardatario de América Latina tuvieron como peculiaridad el hecho de prescindir de una cultura burguesa y de una clase burguesa fortalecida para que el proceso de industrialización capitalista se vuelva dominante. En este sentido se puede afirmar que la constitución del capitalismo y la dominación burguesa tuvieron como origen la política y no así el mercado.

Las consecuencias de la exigencia de la construcción de la unidad social a través de lo político son identificadas en la necesidad de una presencia estatal precoz y abarcadora de la totalidad de la dinámica societal. Así, no solo toda la política parece pasar por el Estado como los propios intereses económicos enfrentándose necesariamente en cuanto a luchas políticas.

El hecho de que el Estado tiende a ser el lugar privilegiado donde clases y actores sociales se constituyen, ocasiona un alto nivel de politización de conflictos sociales, siendo la política transformada en terreno por excelencia de expresión tanto de intereses de clases como de formación de los propios actores sociales (de Riz Ipola, 1985, Touraine, 1976).

Los efectos de esa relación van a ser sentidos tanto en la gran autonomía que es conferida al político, cuanto en el hecho que los actores sociales se tornan relevantes más por su papel político que por su posición en la producción económica. Se trata de una situación en que las fuerzas sociales no preexisten al Estado, pero sí son conformadas a partir de su intervención. O sea, el Estado precede a la Nación.

Esto lleva a la paradoja de que todo pasa por lo político, pero al mismo tiempo la política está separada de su función de representación de intereses, ya que los intereses no se conforma sino en el propio Estado. Esas características se responsabilizarían por el carácter altamente personalizado por lo cual los intereses se inscriben en la órbita estatal. A partir del momento en que no logran generalizarse y hacerse representar en la arena política anteriormente a sus enfrentamiento con el aparato estatal.

La persistencia de prácticas clientelistas y patrimonialistas, en la relación entre los organismos estatales y los sectores sociales expresarían esa lógica de negación de la representación, en cuanto principio organizador de la arena política, y su substitución por una red de relaciones subyacentes, nunca claramente explícitas, sometidas a una dinámica integradora y no competitiva.

(3) Este ítem esta basado en Fleury, S. 1994 – Estados Sin Ciudadanos, Editorial Fiocruz, Rio de Janeiro. Versión en español, 1997, Lugar Editorial, Buenos Aires

Las consecuencias de una ausencia de una cultura burguesa arraigada y afianzada en la sociedad, se harán sentir también en el tejido sociocultural, que manifestará una aguda desarticulación sociocultural. " En estos casos el Estado se verá ante la enorme tarea de administrar la desarticulación, ya que sólo desde esa esfera es posible cohesionar los profundos desfases del tejido social" (Zermeno, 1987:64-67).

Si la hegemonía remite necesariamente al problema del sujeto histórico constituido (Moulían, 1984) y la heterogeneidad estructural actúa como un factor de inviabilización de la construcción de las identidades colectivas, la formación de la nación en nuestros países representó la expansión del dominio político, aunque no haya representada a la supremacía de una clase nacional.

La manifestación de estas contradicciones desde el origen del proceso de construcción del Estado nacional, ocasiona un complejo proceso de relaciones Estado/Sociedad, en la cual la hegemonía, en cuanto a expresión de la constitución de los sujetos colectivos, es al mismo tiempo substituida/solapada por un poder político avasallador, lo que evidentemente socava las propias base del dominio burgués, negando los supuestos de libertad e igualdad requeridos tanto para el intercambio cuanto para la constitución de la ciudadanía.

Diferentes autores han enfatizado sobre el hecho de que esa estructuración de las clases ocasionará consecuencias peculiares de orden político, por ejemplo en lo que se refiere a la relación pueblo/nacional/movimiento (Touraine 1976:102). Es verdad que el referente nacional como referente político y sociocultural, sigue siendo un punto de tensión permanente y que la no constitución plena de los sujetos sociales implicó que las estrategias de luchas se hayan caracterizado mucho más por su carácter de movimiento que por una organización clasista.

El populismo, expresión de las demandas de participación de grupos no constituidos como clase social, fue la forma más frecuente de la constitución de la comunidad política, porque "su manejo de símbolos permitió expresas identidades (del tipo "pueblo") o oposiciones (nación/anti-nación), que eran sentidas por las poblaciones en acelerada transición social" (Faletto & Rama 1984:15).

Sin embargo, esta no fue una cuestión superada por la modernización de la sociedad latinoamericana. Al contrario, ella es la respuesta permanente, inviabilizando la plena constitución de la democracia en la región.

Singer (1988:99) apunta la contradicción específica de nuestros países, dentro de la contradicción más general entre capitalismo y democracia, relativa al desfase entre los derechos políticos y los derechos sociales de los trabajadores, que tienen derechos políticos pero, por no poseer lazos formales de empleo, no usufructúan los derechos "sociales" conquistado por la clase obrera.

Al no tener posibilidades de participar de la distribución de renta a través de los mecanismos de la política social, la población "excedente" pasa a reivindicarlos directamente al Estado, recreando así, a cada momento las estructuras dichas arcaicas del empleísmo, clientelismo y patrimonialismo.

Analizando el caso brasileño, Santos (1979) identifica la política social como un recurso utilizado para resolver la crisis de participación, planteada en un contexto en el que la segmentación de la economía y de la sociedad reponía el problema de la integración y que ni siquiera la institucionalización había sido resuelta.

La consecuencia aparece en el estilo burocrático de producir esta política, fuera de la competición política.

Dada la especificidad del proceso de *"state y nation - building"* en la región, no hubo un proceso secuencial y resolutivo en el cual las cuestiones de la unificación, integración, participación y distribución pudieran haberse manifestado.

Al contrario, estas cuestiones son permanentemente replanteadas, en consecuencia de la no resolución de la cuestión original de institucionalización de la autoridad. De manera que las demás cuestiones, acerca de la participación y redistribución, siempre se encuentran remetidas a la necesidad de garantizar la legitimidad de la autoridad. Esta es la razón por la cual las políticas sociales, dirigidas hacia la cuestión de la institucionalización, no fueron capaces de generar distribución, imprescindible a la integración.

En verdad, lo que se puede observar es que el modo de resolución de la cuestión de la participación - cuando no fue negada en base a criterios excluyentes de orden racial - ocurrió, con raras excepciones, en detrimento de la dimensión democrática de la representación, en un marco constitucional liberal. Siendo así, las dimensiones política y social de la ciudadanía no solo no alcanzaron a integrarse (Calderon & dos Santos 1989:91), sino que, en la mayoría de las veces, estuvieron en débil oposición. En otros términos, la construcción del Estado y la consolidación de la nacionalidad, de la cual el desarrollo de la ciudadanía es, al mismo tiempo, producto y parte esencial del proceso de institucionalización del poder político, ocurrió en la América Latina prescindiendo de la dimensión republicana de la democracia, por la cual entendemos no solo el establecimiento de reglas abstractas universales sino, fundamentalmente, la separación entre el público y lo privado.

La percepción de la coexistencia de diferentes lógicas de organización social es recurrente en los análisis sobre la región, manifestándose ya sea en la existencia de modalidades de ejercicio del poder que las articulan - coronelismo, populismo - o en la simultaneidad con que se recurre a referentes colectivos formales como la "cuestión nacional" y en el hecho que se busca, en el líder carismático, la reencarnación física de la identidad nacional. La secularización inconclusa en América Latina, para usar a feliz expresión de Lechner (1988), ocasiona una formación cultural en la cual el fundamento del ejercicio de la política, que no proviene de un pacto o acuerdo racional, debe buscarse en la lógica trascendente que fundamentaría el propio Estado.

La coexistencia de principios opuestos de ejercicio de la autoridad, que generan formas híbridas en el caso latinoamericano, posibilita que la dependencia personal sobreviva y dé sustentación incluso a los sistemas legales de protección social que se guían en la independencia personal y en la sumisión a la norma formal abstracta.

En el desarrollo de los sistemas de protección social en América Latina, este fenómeno se manifestó a través de la implantación de un régimen de ciudadanía regulada, por el Estado, a partir de la inserción del trabajador en el mercado formal de trabajo (Santos, 1979) y de ciudadanía inversa (Fleury, 1984), representada por las acciones

asistenciales que se destinaron a aquellos excluidos por el mercado y por el padrón corporativo de institucionalización de las políticas sociales.

Definiendo cooptación como la integración social y política de las capas populares sobre el control político de las clases dominantes a través del Estado, Abranches (1982:7-9) concluye que en estos casos, más que un derecho inherente de ciudadanía, la protección social se vuelve un privilegio para un estrato particular.

Esta incorporación alienada impide la formación de una clase trabajadora autónoma y poseedora de identidad colectiva, en la medida en que refuerza a su fragmentación a través de la distribución diferencial de los privilegios. Los beneficios sociales son distribuidos por intermedio de una red de intercambios de favores clientelistas. Esta reproduce a la lógica de acción corporativista por parte de los grupos de beneficiarios y la lógica de la acción privilegiada por parte de los agentes del Estado.

Podemos, pues, afirmar que la ciudadanía, como contraparte del Estado nacional, fue, en América Latina, atravesada por una lógica de ejercicio del poder político a través de la cual son erigidas estructuras de dominación particularistas y personalistas.

Sin embargo, la superposición de distintos principios articuladores de la organización social y de la acción política (igualdad x jerarquía) se da bajo tensión, cuyos límites funcionales parecen circunscritos a un dado momento de evaluación histórica de esta sociedad, para convertirse en conflicto político, en el momento siguiente.

La concretización de este padrón de políticas sociales en un aparato moldeado en los marcos del pacto corporativo, basado en la necesidad de asegurar la participación y la redistribución a través de mecanismos de cooptación⁰ y regulación que garanticen la institucionalización de la autoridad central, va ser, en un primer momento, una solución necesaria y estabilizadora, tornándose posteriormente, un dilema a ser resuelto.

En este sentido, la existencia de poderosos aparatos de protección social en la región, estructurados a lo largo de este siglo hasta la década de los 70, denotan la necesidad de construcción del Estado en torno de la cuestión social, pero no indican similarmente, la constitución de ciudadanos, fundados en la existencia de normas igualitarias y en la autonomía de los sujetos sociales.

Al contrario, al lado de una inclusión estratificada de los trabajadores formales, en un sistema en que los beneficios son convertidos en privilegios, se define a la norma de exclusión de la condición de ciudadanía de todos los demás con relación a los bienes públicos y a los recursos colectivos de poder.

En resumen, el desarrollo de la relación Estado/Sociedad en América Latina se distinguió por tres características centrales, que actúan de manera sinérgica, cada una de ellas potenciando las demás, habiendo atravesado regímenes dictatoriales y democráticos, fases ascendentes y descendentes del ciclo económico. Se trata del patrimonialismo, del autoritarismo y de la exclusión.

El patrimonialismo denota la inexistencia de la separación entre público y privado, generando un déficit permanente en la dimensión republicana, o que deslegitima el ejercicio del poder público. El autoritarismo, como cultura política que impide el ejercicio del poder en base a normas conocidas y resultados competitivos imprevistos, repone, a cada momento la prevalencia de una estructura jerarquizada y el predominio de una red relacional de poder elitista, imponiendo un déficit

permanente en la dimensión democrática de la política. La exclusión, más que un atributo, una condición de vulnerabilidad o pobreza, implica tanto la construcción de una normatividad que separa los individuos dentro de la nación, bien como la permanente reproducción e interiorización de esta norma.

La destitución de la condición de ciudadanía, al impedir la inserción de parcelas significativas de la población en la comunidad política, implica la existencia de un déficit permanente en la dimensión nacional, que se refiere a la capacidad de la cohesión del tejido social fragmentado.

Sociedades caracterizadas por tales déficits estructurales pudieron convivir y legitimar, aunque precariamente, el ejercicio del poder en coyunturas anteriores, en las cuales el Estado se presentaba como siendo capaz de conducir la economía y cohesionar la sociedad.

En la coyuntura actual, de reducción del papel del Estado, el problema de legitimidad, virtualmente siempre presente, vuelve a plantearse de forma dramática, como crisis de gobernabilidad.

Sin embargo, es importante retener, a partir de esta experiencia de constitución y ejercicio del poder en América Latina, que el desplazamiento de lo político con relación a lo económico, expresión de la ausencia de hegemonía, hipertrofia el uso de referentes simbólicos en la búsqueda de formas de cohesión grupal y/o social y legitimación de un poder autoritario.

Propuesta Nº 2 - El problema central de gobernabilidad en América Latina esta fundamentado en la convivencia paradójica entre una orden jurídica y política basada en el principio de igualdad básica entre los ciudadanos y la preservación simultánea del mayor nivel de desigualdad en el acceso a la distribución de riquezas y a los bienes públicos. La pérdida de legitimidad del pacto corporativo y de los actores tradicionales vinculados al Estado desarrollista requiere la construcción de un nuevo pacto de poder que contemple las transformaciones que se procesaron con el adensamiento reciente del tejido social y sea capaz de incorporar, plenamente, a aquellos que hoy se encuentran excluidos. Sin embargo, las posibilidades de generar estrategias de institucionalización del poder y cohesión social están determinadas por la reducción del poder del Estado y por la inserción de estas sociedades en una economía globalizada, profundizando la disyuntiva entre economía/política, estado/nación.

(o, "nadie pone orden en la casa del diablo" usando palabras de Raduam Nassar en Un vaso de Cólera).

Pasados pocos años de intentos de estabilización de la recientes democracias latinoamericanas, en un contexto económico recesivo e inflacionario, subordinando las demandas emergentes a los dictámenes de ajuste "recomendados" por agencias financieras internacionales como condición para el ingreso de nuestras economías en

el sistema globalizado, vemos las diferentes manifestaciones populares, que indican el grado de deterioración de los fundamentos de la autoridad y de las instituciones políticas.

En años recientes surgieron manifestaciones "callejeras" en países como Perú, Ecuador, Bolivia, México, Argentina y Paraguay, sin mencionar las manifestaciones del Movimiento de los Sin Tierra en el Brasil. En algunos casos, estas manifestaciones reivindicatorias se sobreponen y/o son conducidas por movimientos sociales organizados a partir de una condición particular de exclusión, otras veces, parecen surgir de la propia desagregación social.

Es ejemplar la dramaticidad de la crisis argentina, donde la sociedad, considerada de elevada cultura política con relación a los demás países de la región, se rehusa a someterse a cualquier forma de autoridad política y/o financiera, después de sufrir, durante décadas, un proceso progresivo de deterioro de sus instituciones y desgarramiento del tejido social.

Sin formas orgánicas desarrolladas, rehusando los liderazgos y canales tradicionales de canalización de los conflictos, el ciudadano común, algunas veces vinculados a movimientos de vecinos, aparece en las calles, listo para imponer, con la violencia de su expresión, su voluntad política. Sin embargo, ¿cómo será esta voluntad, o mejor, ¿cómo se hace posible la formación de una voluntad política colectiva que prescinde de la organización?

Calderón y Szmukler (2000:363) analizando el proceso de urbanización de La Paz, identifican la manifestación urbana de un padrón histórico de desigualdades y discriminación, fruto de la confluencia de tres fenómenos: urbanización acelerada, modernización limitada y democracia restringida.

La explicación del porqué los conflictos se manifiestan en las calles, para estos autores está fundamentada en la persistencia de jerarquías socioculturales, "pues dichas jerarquías restan sentido al diálogo y la palabra y a los procesos de deliberación colectiva, al considerar a los otros como inferiores"(p.330).

En otras palabras, las calles se transforman en escenario de demostración del poder exactamente de aquellos a los cuales fue vetada la posibilidad de comunicación, por una norma de exclusión de su participación en la esfera pública.

La reapropiación de los espacios públicos y el ataque de los símbolos de poder o la opresión económica es una manifestación corriente de violencia en contra de un poder visto como excluyente e ilegítimo.

¿Cuáles son las posibilidades de que estas manifestaciones expresen identidades de resistencia, y, aún más, que vengan a transformarse en identidades de proyectos (Castells, 1999, Vol II), pasando de una comunidad que se forma en torno de una resistencia a una identidad proyectada, que potencialmente puede reconstruir no solo su lugar, pero al hacerlo, transformar la sociedad?

Son muchas las interrogantes, pero ciertamente esto implicaría desde la formación de una comunidad, y no apenas una manifestación de pura violencia, hasta la posibilidad de trascender la resistencia específica, forjando identidades políticas y organizaciones, en dirección a la reconstrucción de la esfera pública.

Fundamentalmente, la reconstrucción de la esfera pública implica un proceso que requiere la aceptación de la institucionalización del conflicto y su negociación, requisitos no fácilmente aceptados en nuestras sociedades, ni por las elites dominantes y ni por los manifestantes atomizados. En otras palabras, el desarrollo de una cultura de la democracia depende de la constitución de actores sociales capaces de desarrollar formas de organización y recursos estratégicos que les permitan ser incluidos en procesos de negociación y construcción de proyecto hegemónicos.

La ausencia de estas condiciones repone la crisis de autoridad y legitimidad en el escenario regional, generando una recurrente situación de ingobernabilidad.

Reis (2001) identifica, en la coyuntura actual, tres tipos de crisis de ingobernabilidad, las denomina como: ingobernabilidad de "sobrecarga", "pretoriana" y "hobbesiana".

La ingobernabilidad por sobrecarga corresponde a la crisis de las social-democracias iniciada ha aproximadamente un cuarto de siglo. La crisis pretoriana se refiere a la condición de precariedad institucional e inestabilidad política propia de muchos países de la periferia del capitalismo mundial en el siglo XX. Ya la crisis hobbesiana es fruto de las consecuencias políticas que se esbozan con los desdoblamientos sociales de la globalización y de la reafirmación del mercado, acopladas a la penetración del narcotráfico (violencia urbana, criminalidad intensificada, inseguridad).

Para este autor, en esta última situación lo que está en cuestión es la manutención del orden y de la seguridad, problema constitucional de preservación de la autoridad del cual se ocupó Hobbes.

América Latina esta conviviendo, simultáneamente, con estas tres diferentes crisis de gobernabilidad, de tal manera que en algunas situaciones, como la colombiana, queda difícil comprendedor como se interconectan las deficiencias de políticas públicas capaces de responder a las demandas sociales, a la sublevación revolucionaria y a la penetración del crimen organizado, en los dos lados de la guerra.

La crisis de gobernabilidad que atravesamos en los años recientes es fruto de dos fenómenos concomitantes, el agotamiento del pacto corporativo que legitimó el ejercicio del poder político del Estado desarrollista y las dificultades de readecuación de las economías nacionales al proceso de globalización en curso.

El pacto corporativo fue el arreglo político e institucional que permitió al Estado desarrollista construir y mantener una alianza entre intereses contradictorios, sin una nítida hegemonía política, formando las condiciones para promover el proceso de industrialización sustitutiva.

En el contexto actual, en una sociedad que se hizo cada vez más compleja y en un régimen democrático, la incapacidad gubernamental de responder a las demandas políticas y sociales de los actores tradicionales y el surgimiento de nuevos actores, ajenos al pacto corporativo vigente, agudizan a la crisis de gobernabilidad.

Además, existen dificultades para que los actores políticos tradicionales - élites económicas, tecnoburocracia, organizaciones corporativas, partidos políticos - se adapten a la nueva situación, en la cual los intereses sociales dejan de constituirse al interior del Estado. Lo que requiere su embate previo en la sociedad, en un contexto de preponderancia de la lógica del mercado y de una economía globalizada.

El tejido social, forjado por el pacto corporativo, se fue alterando, con la transformación de los actores tradicionalmente vinculados a él, que hoy exigen una mayor autonomía en la representación, al mismo tiempo en que buscan preservar sus canales tradicionales de representación. Por otro lado, los nuevos movimientos sociales, la emergencia de una pluralidad de organizaciones no gubernamentales, diferentes formas de asociativismo, evidencian un escenario nuevo, en el cual aquellos que fueron excluidos del pacto corporativo buscan formas de organización propia, con mayor autonomía y menor control del Estado. La transición a la democracia permite la movilización de esta sociedad civil organizada en torno de sus demandas ciudadanas.

Según Diniz (1997) la crisis de gobernabilidad de los años noventa puede ser explicada por esa brecha entre Estado y sociedad: "la brecha entre una institucionalidad estatal rígida, dotada de un débil potencial de incorporación política, y una estructura social cada vez más compleja y diferenciada agudizó tensiones políticas asociadas al proceso de modernización. Fue instaurado un sistema multifacético y multipolar de representación de intereses, a través del cual la sociedad sobrepasó el aparato institucional vigente, con la implosión del antiguo padrón de control corporativo del Estado sobre ella".

Las transformaciones económicas relativas al agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva se asocian a la necesidad de liberación de la economía, reducción del intervencionismo estatal, interrupción de la espiral inflacionaria, reducción de los encargos y del déficit fiscal, aumento de la productividad de la economía, como condiciones para la inserción de las economías regionales en una economía globalizada.

La dependencia de los recursos y de la aprobación de las medidas económicas por parte de las agencias de financiamiento internacionales hace de los gobiernos democráticamente elegidos cada vez más restringidos en su capacidad de decisión y más orientados a la búsqueda de una legitimidad "hacia afuera", rompiendo con los acuerdos y frustrando las expectativas de aquellos que los eligieron.

Sin el apoyo político de los actores vinculados al pacto corporativo, los gobiernos electos buscan alianzas internas, desde alianzas con los sectores de las elites políticas tradicionales o "oligarquías" hasta con las nuevas elites, vinculadas a la reproducción del capital financiero.

Contradictoriamente, como los procesos de privatización disminuyeron los recursos disponibles para que los gobernantes contemplen sus clientelas, queda reducida así su margen de maniobra. Por otro lado, el costo de las campañas políticas creció exponencialmente debido a la importancia creciente de los medios de comunicación en las elecciones gubernamentales, generando un proceso de intercambio de apoyos financieros en atención a los intereses de los financiadores, que hace de la corrupción y este tipo de clientelismo casi legales.

En el escenario de una economía globalizada y subordinada a un proceso de especulación del capital financiero sin precedentes, potencializado por las tecnologías informacionales, las economías dependientes se vuelven prisioneras de un ciclo perverso, en el cual se dan sus condiciones de gobernabilidad avaladas por

agencias financieras privadas, que definen tasas de riesgo para inversionistas internacionales. Crear condiciones para atraer la inversión extranjera de capitales, en la mayor parte de las veces volátiles, pasa a ser un punto crítico del cual dependen los gobiernos para administrar la moneda y el déficit, aunque esto represente aumentos especulativos de los intereses, que perjudican principalmente a los productores nacionales y transforman las economías dependientes en exportadoras de capital en la forma de pago de la deuda que contrajeron para garantizar la estabilidad de la economía, ¡ un verdadero remolino satánico!

A la incapacidad de responder las demandas sociales emergentes con el proceso de democratización vienen a sumarse medidas cada vez más restrictivas, que alteran el padrón de beneficios sociales anteriormente existentes, subordinándolo a una lógica lucrativa, con la exclusión de parcelas cada vez mayores de la población de las condiciones de trabajo formal y de las garantías sociales.

Inestabilidad, inseguridad, insensibilidad de los gobernantes son los sentimientos que caracterizan la vida en las grandes metrópolis de la región, aumentando los riesgos de ingobernabilidad.

El debate reciente sobre las condiciones de gobernabilidad en América latina intentó disociarse de la matriz conservadora que había producido en los años 60 una intensa discusión sobre las relaciones entre modernización, desarrollo y gobernabilidad.

En aquella oportunidad, la necesidad del orden, vista como imprescindible para asegurar el desarrollo económico, pasó a ser el valor que justificaba soluciones políticas autoritarias (Huntington, 1968; Fiori, 1995, Reis, 1995). El nuevo debate sobre gobernabilidad en los años 90 vuelve a la discusión sobre la necesidad de construcción del orden, pero en un contexto más complejo, porque se trata de mantener el orden democrático. El concepto gana entonces el adjetivo actual - "gobernabilidad democrática"- y busca distanciarse tanto de las soluciones autoritarias como de la restricción conceptual que lo limita a la simple capacidad estatal de gobernar.

La gobernabilidad democrática pasa a ser vista como "la actitud de un sistema democrático para auto gobernarse y enfrentar positivamente los desafíos y las oportunidades que se presenten" (Prats y Catalá, 1996). El desafío actual es la construcción de "una orden institucional distinta, que necesariamente debe ser abierta, conflictiva y plural" (Calderón, 1995).

La problemática de la gobernabilidad envuelve tanto el fortalecimiento de la capacidad de gobierno para asegurar los bienes públicos en una sociedad, como también la existencia de normas y valores compartidos - hoy, denominados capital social - que organicen las interacciones colectivas, generando condiciones para una acción corporativa entre diferentes actores y agentes sociales.

La discusión en torno al problema del déficit crónico de gobernabilidad, retoma a las hipótesis explicativas tradicionales e incrementa otras. Algunos, lo atribuyen al exceso de demandas generadas como consecuencia de la democratización, creando una desproporción entre aquéllas y los recursos disponibles. Otros, ven en la fragilidad de la arquitectura político-institucional - en especial el sistema partidario y el funcionamiento precario del parlamento - el déficit que amenaza la gobernabilidad. Finalmente, algunos autores destacan la persistencia de un modelo económico excluyente, con índices calamitosos de desigualdad y exclusión, como el factor

central para la fragilización de las instituciones democráticas, cuya sostenibilidad debería basarse en un nivel mínimo de igualdad entre los ciudadanos.

En el caso de América Latina, cuyo desarrollo económico y social tiene como punto más notorio precisamente el elevado nivel de desigualdad y exclusión, la gobernabilidad democrática no puede separarse de la búsqueda de soluciones para la inclusión social y la reducción de las desigualdades.

La formación de mecanismos de integración social - definida por Calderón (1995) como "la capacidad de la sociedad para construir ciudadanía activa, eliminar las barreras discriminatorias en el mercado y diseminar una cultura de solidaridad" - es nuevamente repuesta en el escenario político,

De la misma manera, uno de los aspectos singulares del proceso de consolidación democrática en América Latina es la reposición de la disyuntiva entre los diferentes elementos que componen la ciudadanía, generando cursos particulares, llenos de contradicciones. En cuanto los derechos políticos se encuentran prácticamente universalizados, los derechos civiles todavía no están garantizados, y los derechos sociales, en muchos casos, sufren retrocesos como consecuencia de los planes recesivos de ajuste económico.

El hecho que los derechos civiles hayan antecedido a los derechos políticos en los países desarrollados, mientras que en América Latina vivimos el proceso inverso, llevo a O'Donnell (1998) a identificar nuestras democracias como no cívicas, con el predominio de una ciudadanía de baja densidad. Los derechos civiles y las libertades políticas son los principales soportes del pluralismo y de la diversidad, además de crear condiciones para el ejercicio de una autoridad burocrática que rinde cuenta de sus actos. Por estas razones, la propuesta de O'Donnell se orienta a la conquista de los derechos civiles como una cuestión estratégica en la consolidación de la democracia en la región, asumiendo que la desigualdad es también producto de la ausencia del Estado de Derecho.

La distinción entre reformas legales y el fortalecimiento del Estado de Derecho, sin embargo, permite demostrar que el problema no está en la inexistencia de un marco legal pero si en los usos y abusos del sistema legal, lo que permite la impunidad de los poderosos, la corrupción de los funcionarios y la aplicación de la ley como forma de punir a los políticamente desprotegidos. Da Mata (1983), expone su punto de vista sobre la prevalencia de esta institucionalidad oculta, que opera como norma, organizando las interacciones sociales a partir de la desigualdad cristalizada en la jerarquía vigente del poder, y no da igualdad entronizada en la ley.

Mucho más allá de la construcción de un marco institucional fortalecido, lo que se evidencia es la extrema segmentación de la sociedad civil, llevando a Oxhorn (1998) a afirmar que, al contrario del círculo virtuoso de incorporación de los derechos ciudadanos descritos por Marshall (1967) al analizar el caso inglés, la democracia en América Latina continua restringiendo el potencial de la sociedad civil.

Sin duda, no existe evidencias teóricas o históricas, consistentes para indicar que la construcción de la ciudadanía en la región deberá pasar, primeramente, por asegurar los derechos civiles, construyendo democracias formales, para después enfrentar el problema distributivo, asegurando los derechos sociales.

Al contrario, la cuestión social fue y continua siendo el lugar de constitución de actores sociales que buscan insertar en la arena política sus necesidades, transformadas políticamente en demandas. Del mismo modo, es a través de las políticas sociales que el Estado interpela a los ciudadanos, redefiniendo los contenidos conflictivos por intermedio de tecnologías apropiadas, despolitizando las demandas a él dirigidas y, finalmente, redefiniendo el significado de ciudadanía.

El desmontaje, en los años recientes, de los aparatos de política social montados durante el periodo de vigencia del pacto corporativo - las reformas sociales - encontraron una aceptación en América Latina sin precedentes en otras sociedades. Este fenómeno es debido a factores como la identificación de los beneficios como privilegios, la burocratización y el clientelismo como prácticas predominantes, para no mencionar la corrupción y la incapacidad de responder con este aparato a las nuevas demandas ciudadanas.

Las demandas democráticas canalizaron las reivindicaciones de construcción de un nuevo padrón de políticas sociales, libre de la tutela de la condición de trabajo, para asociarse universalmente a la condición de ciudadanía. En algunos países, estas demandas se plasmaron en la legislación constitucional de las democracias emergentes, en sistemas universales, descentralizados y participativos de políticas sociales.

Sin embargo, la crisis fiscal del Estado, el predominio de la orientación liberal y de las orientaciones de las agencias internacionales en pro de las políticas sociales enfocadas y el reflujo de los movimientos sociales reivindicativos fueron suficientes para conformar, en los años recientes, un nuevo padrón de política social para la región.

Este padrón se caracteriza por la segmentación de las políticas sociales de acuerdo al poder adquisitivo de cada grupo, de tal forma que son dibujados sistemas duales de servicios sociales, públicos para los pobres y de mercado para aquellos que pueden pagar por esto. La inexistencia de mecanismos de solidaridad entre ricos y pobres ocasiona un enorme peso para el Estado, que tiene que hacerse cargo de los costos de la pobreza.

La subordinación de la lógica de la protección social a la reproducción del capital financiero - con la introducción de los seguros sociales privados - genera un mercado institucionalmente producido, ya que el Estado obliga y/o incentiva a los trabajadores a afiliarse a una aseguradora. Los límites de este mercado son hoy conocidos, ya que no ultrapasan el 25% de la población. Nuevas formas plurales fueron generadas más recientemente, en las cuales el mercado de servicios sociales pasó a ser institucionalmente ampliado, ya que el Estado deja de hacer la protección a los pobres, pasando a responsabilizarse por brindar un seguro para que aquellos puedan tener acceso a un proveedor privado.

Como consecuencia, vemos la ruptura de la solidaridad forjada en el periodo populista entre las capas medias y la población más pobre. Al mismo tiempo, la transcripción de esta segmentación de las políticas sociales en condiciones diferenciadas de ciudadanía, implica la rectificación de la separación entre derechos sociales para los que tienen recursos (en el populismo los recursos eran sobretudo políticos y ahora son financieros) y beneficios sociales, pero sin atribución de derechos, para los pobres.

La deterioración de las condiciones de vida de las capas medias, la inestabilidad del mercado de trabajo, la incapacidad de las políticas asistenciales enfocadas para combatir la pobreza, la ineficiencia y precariedad de los sistemas de atención universales, generan constantemente, nuevas formas de articulación de la población en torno de la cuestión social.

La constitución de actores políticos, formas organizativas, articulaciones innovadoras entre Estado/mercado/comunidad, demuestran que la consciencia y la participación se están procesando en el ámbito de las políticas y derechos sociales, reafirmando que este continua siendo nuestro curso particular de formación de la democracia.

Para Genro (1993) "la reivindicación ciudadana comienza como un proceso de construcción de miles de organizaciones que promueven la auto-organización de la comunidad en torno a sus intereses particulares, predominantemente situados en la esfera de la reproducción, formando una esfera pública no estatal, que genera nuevas formas de autonomía e inclusión de alternativas". Estas organizaciones son mediadoras de la acción política directa de los ciudadanos, creando condiciones para inferir sus intereses y reformar el ejercicio del poder político a nivel local.

Nuestra tesis es que la construcción de la democracia en la región, introduce la reivindicación ciudadana de un derecho de quinta generación (más allá de los derechos civiles, políticos, sociales y difusos), que corresponde a la demanda por una gestión deliberada de las políticas, en especial, de las políticas sociales.

Hasta el momento desconocemos los mecanismos requeridos para que se construya un nuevo diseño institucional del Estado que permita la articulación de esta nueva realidad del poder local en un pacto político que garantice la gobernabilidad del Estado nacional y fortalezca su posición en los foros supra nacionales.

Sin embargo, esta no es una hipótesis a ser excluida, considerando la capacidad de innovación social y transformación de la esfera pública que estamos viendo a nivel local y microsocioal, de tal manera que lo local es hoy un laboratorio de transformaciones políticas y administrativas, muchas de las cuales se generalizan, posteriormente, en el ámbito nacional.

Con todo, la generación de condiciones de gobernabilidad local e incluso la transformación del Estado a este nivel no pueden obscurecer la problemática de la gobernabilidad presente a nivel nacional.

En este caso, los escenarios son bien menos promisorios y apuntan a diferentes direcciones, ninguna de las cuales asegura condiciones de gobernabilidad.

Una posibilidad siempre presente es la de reedición de liderazgos neopopulistas, donde un líder mediático vincula su persona directamente a la masa de pre - ciudadanos sociales, pero que son votantes, pasando por encima de la institucionalidad democrática.

Otra posibilidad reside en el desarrollo de modalidades de neocorporativismo donde el Estado, ahora reducido en sus funciones de proveedor, especialmente en el campo de las políticas sociales, establece diferentes modalidades de relación con las organizaciones de la sociedad civil, y, al realizarlo pasa a normalizar, definir y controlar este espacio, con la consecuente pérdida de la autonomía de estas organizaciones.

Otro escenario es aquel del neopluralismo, por el cual el Estado busca promover una nueva institucionalidad, en la que son excluidos los actores tradicionales del pacto corporativo - ahora los culpables de todo, aunque sean las fuerzas políticas más expresivas de la sociedad - e incluidos aquellos que antes no tuvieron acceso al poder político.

Es imposible adivinar cual o cuales escenarios van a prevalecer, porque esto dependerá de la conjunción de varios factores, tales como la correlación de fuerzas en cada sociedad; el desempeño de la economía, nacional e internacional; la institucionalidad del poder político existente; las transformaciones de la esfera pública; la crisis de hegemonía de liberalismo y la creciente militarización de la política internacional.

Propuesta Nº 3 - La reconstrucción de la esfera pública que estamos presenciando en América Latina es parte de los procesos de democratización, fortalecimiento del poder local, emergencia de nuevas demandas y nuevos sujetos sociales, rearticulación de la inserción económica regional en una economía globalizada y la intensificación del uso de la tecnología informacional en la medición de las relaciones y procesos sociales. La construcción de la igualdad presupuesta en la esfera pública requiere la introducción de principios normativos relativos a la inclusión, participación y redistribución. En sociedades en las cuales la ciudadanía, como dimensión igualitaria y cívica no fue generalizada y que, por lo tanto, se convive con altos niveles de exclusión y desigualdades, el papel del Estado es crucial en la inducción de procesos sociales que promuevan condiciones de innovación e inclusión social. Empero, la posibilidad de emancipación y diferenciación solo pueden ser aseguradas través de la complejidad del tejido social, en un duplo movimiento de construcción de identidades y formas orgánicas autónomas e inserción de sus intereses en la arena pública. Este fenómeno comienza a hacerse presente en América Latina a partir de múltiples experiencias locales innovadoras, indicando la posibilidad de construcción de una comunidad de ciudadanos, a partir de una nueva articulación entre lo nacional y lo popular. (4)

Entendida como siendo los nexos existentes entre Sociedad Civil y Estado (Oxhorn, 1999:1), la esfera pública resulta de la participación de actores con diferentes

(4) Ver al respecto, Fleury, S. (2000) – “Observatorio de la Innovación Social” del Programa de Estudios de la Esfera Pública, <http://www.ebape.fgv>

identidades y estructuras organizativas formando una red comunicacional de información y puntos de vista, " pues es el discurso que hace del hombre un se político." (Arendt, 1993:11).

Este abordaje de la esfera pública remite lo político a cuestiones relativas al poder, a la igualdad, la diversidad, y a las interacciones entre sociedad civil y Estado.

La alteridad es inherente al discurso, que implica el duplo aspecto de la igualdad y la diferencia.

Para Habermas (1996:359), las funciones de la esfera pública serían la señalización y problematización de las cuestiones relevantes, generando posibles soluciones y llamando la atención del aparato institucional para la necesidad de encuadrarlas y resolverlas, ya que considera que la capacidad de la esfera pública para solucionarlas por si misma es limitada.

La diferenciación establecida entre interés público y bien común, permite la superación de la perspectiva liberal de la ciudadanía, homogeneizadora e incapaz de comprender que todo consenso es producto de una determinada hegemonía y se basa, necesariamente, en actos de exclusión.

La tensión entre conflicto/consenso, igualdad/diferencia es constitutiva del Estado moderno y está presente en todas las discusiones sobre arreglos institucionales capaces de garantizar la democracia, referidos al ejercicio de la ciudadanía, a la participación, a la representación y ejecución de políticas públicas.

No obstante, la esfera pública no puede ser identificada meramente a la sociedad civil hegeliana - instituciones autónomas que median la relación entre el individuo y el Estado, y juzgan la acción estatal de una manera racional y moral - configurándose como un nivel meso-institucional a la manera de las asociaciones políticas de Tocqueville.

Existe, actualmente una fuerte tendencia a buscar en las organizaciones autónomas de la sociedad civil la esencia de la esfera pública pos oposición a la heteronomía de la ciudadanía, que es definida por el Estado. Foweraker y Landman (1977), estudiando los nuevos movimientos sociales tratan huir de esta falsa oposición, confirmando el papel central de la noción de los derechos en el modelo de nuevas formas de pensamientos y acciones de las organizaciones sociales, generalizando demandas particulares y diseminando la percepción de los derechos a través de la acción colectiva.

Las luchas por la inclusión en la condición de la ciudadanía, iniciada por los movimientos y organizaciones sociales a partir de la identificación de sus carencias y de la incapacidad del Estado en atenderlas, ha sido, en América Latina, el principal factor de dinamización y transformación, tanto de la sociedad como del Estado.

El papel del Estado en el proceso de inclusión social es subrayado por Reis (1993), cuando afirma que el nivel de carencia entre los sectores populares es tan agudo que el Estado, en nuestras sociedades, termina por ser el agente productor de la propia capacidad de reivindicación popular. Su propuesta es que la incorporación ciudadana, en estas circunstancias, solamente será posible si el Estado fuera capaz de institucionalizar esta relación, transformando los sectores marginados en sus clientes reales sin recurrir a mecanismos de manipulación política.

Sin embargo, más que un conjunto de beneficios, el desafío de la ciudadanía es construir un sentido de pertenencia. Según Teles (1994:45) "es imposible hacer de los derechos referencias que estructuren identidades ciudadanas en una sociedad que destituye, por todos los lados, cada uno y todos, de un lugar de reconocimiento." Para la autora la ausencia de espacios de reconocimiento de vínculos propiamente civiles, se refleja en la dificultad de formular los dramas cotidianos (individuales y colectivos) en el lenguaje público de los derechos, remitiéndolos a los códigos morales de la vida privada. Por lo tanto, la democratización de la esfera - pública "depende de espacios públicos de representación y negociación, en los cuales los derechos puedan afirmarse como medida gerencial de los conflictos y como parámetro en el reordenamiento de la vida económica y social".

La reconstrucción de la esfera pública debe ser claramente identificada como parte de la lucha por la hegemonía y constitución de un nuevo bloque en el poder, que atraviesa al Estado (Poulantzas, 1981) y requiere nuevos aparatos, tecnologías y procesos de ejercicio del poder, que inscriban las nuevas relaciones de poder en el esqueleto organizacional del Estado.

Este proceso de interacción y transformación, tanto del Estado cuanto de la sociedad, se puede dar simultáneamente o ser impulsado por una u otra dirección, en estos dos polos constitutivos de la esfera pública.

Por lo tanto, la esfera pública puede ser caracterizada por su inclusividad, en términos de multiplicidad de actores que pueden participar en los procesos de integración y ejercicio del poder y por su efectividad, o sea, en la capacidad de generalizar los intereses de los ciudadanos organizados, de tal forma que puedan influenciar y controlar el ejercicio y las estrategias de dispersión del poder político (Oxhorn, 1999:2).

A estas dos dimensiones de esfera pública democrática deberíamos incluir la innovación social, entendida como la capacidad de transformación de una sociedad, a partir de asumir sus propias necesidades y de modificar sus estructuras para incorporar nuevas soluciones tecnológicas (Tobar, 2000:130)

En el contexto de construcción de una sociedad democrática la dimensión de la innovación social se refiere, en primer lugar, a la transformación de las estructuras de la gestión pública, en el sentido de abrir el Estado a procesos de cogestión pública, estatal y no estatal, como forma de inclusión de los intereses dominados en la esfera pública, más allá de la forma tradicional de representación (Genro, 1997:14).

La generación de redes asociativas como formato predominante en la estructuración de la esfera pública exige una nueva tecnología gerencial capaz de general proceso sinérgicos entre las instituciones estatales democratizadas y las organizaciones de la sociedad que, por estar basadas en el alcance de bienes públicos por intermedios de las relaciones de confianza y de cooperación, generan mayor capital social.

Escapando a la visión culturalista que identifica, principalmente, en los valores compartidos y en las relaciones de confianza (Putnam, 1996), la fortaleza y la capacidad de desarrollo de una sociedad, entendemos la sociedad civil fuerte como aquella en que diferentes actores pueden lograr la proyección política de sus intereses a través de sus organizaciones (Oxhorn, 1999), en procesos de negociación de sus conflictos con los demás.

La tensión entre autonomía e inserción de los intereses en una acción política es inherente y constitutiva de la Sociedad Civil. Sin duda, ella también se plantea de la misma forma en relación al Estado, cuya autonomía e inserción parecen ser las condiciones imprescindibles para generar sinergia en las relaciones Estado/sociedad civil (Evans, 1996).

En este sentido, la democratización de la esfera pública debe considerar aspectos cruciales, tales como:

- la democracia no puede prescindir de la dimensión liberal representada por la defensa de las libertades individuales básicas;
- por consiguiente, la juridización de las relaciones políticas es una consecuencia inevitable, ya que las libertades se definen en un cuerpo de derechos positivos e instituciones estatales;
- la ciudadanía, como dimensión pública de los individuos rescata la mediación entre el Estado y sociedad, materializándose en una guía de derechos de obligaciones, restituyendo y revitalizando la comunidad política;
- la ciudadanía, en cuanto un proceso de inclusión en la comunidad política, es una expresión del proceso de expansión de la hegemonía, por lo cual el Estado restrictivo se transforma en un Estado ampliado;
- sin embargo, los criterios que definen la inclusión en la comunidad política y de derechos son, al mismo tiempo, aquello que definen las normas de exclusión;
- la burocracia estatal es requerida como fundamento y soporte material de la igualdad política de los ciudadanos;
- empero, la ciudadanía no puede dejar de ser reducida a la normatividad estatal, perdiendo de esta manera su dimensión subjetiva y emancipadora;
- en este sentido, la ciudadanía no puede dejar de ser comprendida en toda su complejidad contradictoria: entre lo individual y lo colectivo; entre lo público y lo privado; entre homogeneidad y singularidad; entre lo local, o nacional y o global;
- la participación ciudadana en las decisiones colectivas que afectan a la comunidad política debe ser resguardada por un cuerpo de reglas reconocidas y aceptadas, en relación a la representación de los intereses y a la negociación de los conflictos;
- la sociedad civil se revitaliza en la medida en que son garantizadas la diversidad, la pluralidad y autonomía de sujetos organizados que se encuentran e interactúan en busca de la inserción de los intereses en la arena pública;
- la esfera pública democrática debe ser encontrada en la interacción entre la sociedad civil revitalizada y mecanismos político-institucionales permeables a estas demandas, responsables por las políticas públicas transformadoras de las relaciones del poder y de las prácticas administrativas correspondientes;
- el sistema de representación de base territorial y la competencia electoral son imprescindibles para garantizar la pluralidad y la representación democrática, pero son insuficientes, en función de la distribución desigual de recursos y de los mecanismos de exclusión social;

- la combinación del sistema de representación territorial con mecanismos de representación corporativa puede reducir las disfuncionalidades del sistema representativo;
- por ello, nuevas formas y arreglos institucionales de combinación del sistema representativo con la participación directa y deliberativa en las organizaciones públicas auto-gerenciadas son requeridas para la transformación de sociedades donde la estructura de poder es caracterizada por la centralidad, iniquidad y exclusión.

La relación entre innovación, territorialidad y emancipación aparece en la oposición propuesta por Milton Santos (2000) entre la nación pasiva y la nación activa. Mientras la Nación activa es identificada como la parte de la población y de la economía que participan en el mercado global, la nación activa "mantiene relaciones de simbiosis con su entorno inmediato, relaciones cotidianas que forman, espontáneamente y en contracorriente, una cultura propia, endógena, resistente, que también constituye un cimiento, una base sólida para la producción de una política". Mientras la nación pasiva circula, la nación activa vive en su territorio, y es exactamente su enraizamiento y su experiencia de escasez que hacen posible la elaboración de un proyecto, auténticamente fundado en la existencia de la mayoría. El proceso de innovación tiene el efecto de reconstruir los sistemas de las relaciones sociales y la estructura de reglas y recursos que reproducen aquellos sistemas. Podemos hablar de innovación social cuando existen cambios que alteran los procesos y relaciones sociales, modificando, así también las estructuras de poder preexistentes.

Considerando que las innovaciones tecnológicas son un producto tanto del conocimiento como de la estructura social (Motta, 1997:xii), sin duda, esta apertura del Estado a los nuevos actores sociales, sus demandas y formas organizativas, no pueden dejar de ser acompañadas de innovación gerencial, capaz de transformar los procesos y tecnologías administrativas en dirección a la construcción de instituciones públicas que favorezcan el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y su capacidad de influenciar y controlar las políticas públicas.

La búsqueda de relaciones causales entre desarrollo económico y democracia, predominó en el pensamiento político del siglo XX (revisados en Altman, 2001), sin generar un consenso entre los estudiosos.

A partir de los años 80, los estudios meta-teóricos pasan a ser substituidos por investigaciones de nivel meso, que tuvieron su mayor destaque con el trabajo de Putnam sobre la evaluación del desempeño institucional a partir de sus relaciones con el contexto sociocultural, generador de los stocks de capital social.

Para Abu-El-Haj (1999:69) Putnam asume una vertiente culturalista en la explicación de las fuentes de confianza, atribuyendo a la cultura política y a la historia particular la determinación del asociativismo horizontal, base del compromiso cívico. En este sentido, Putnam adopta la demarcación clásica entre las esferas públicas y privadas y enfatiza la necesaria autonomía de la sociedad en relación al Estado.

La reacción neo-institucionalista a esta situación fue expresada por el trabajo de Evans (1986), demostrando que el Estado tiene un papel crucial en la movilización del capital social. Para él, las instituciones públicas tienen, además del monopolio de la cohesión, la exclusividad de la movilización de los recursos sociales. Siendo el Estado la principal arena de convergencia de las demandas sociales, éste determina, en última instancia, el éxito de las iniciativas voluntarias (Abu-El-Haj, 1999).

Evans rescata como factores que garantizan la calidad de las instituciones públicas el "esprit" de "corps" de la burocracia meritocrática que le garantiza autonomía en relación a las presiones clientelistas y, paradójicamente, la inserción de esta burocracia (embeddedness) en un proyecto de desarrollo, cruzando la línea de división entre lo público y lo privado.

Sin embargo, persiste la interrogante con relación al desarrollo del capital social en sociedades que se caracterizan por elevada desigualdad y falta de incentivos para la participación en emprendimientos colectivos, lo que podría llevar a la degeneración de la confianza en relaciones de amorales (Reis, 1995, Banfield, 1958).

Los estudios del PNUD sobre lo paradójico de la modernización en Chile retoma esta cuestión destacando la escisión entre modernización y subjetividad, tratados como procesos autónomos en el desarrollo actual. Para Lechner (200:14) los resultados encontrados pueden ser explicados "a partir de la hipótesis de que la individualización en curso requiere una reconstrucción de lo social, recalcando la indagación de las imágenes de lo colectivo".

Este colectivo, que también puede ser identificado como capital social en el nivel simbólico propuesto por Bourdieu, es fruto del contexto en el cual las relaciones se desenvuelven, lo que lleva a Lechner a retomar la propuesta de Evans de que tal desenvolvimiento exige incentivos por parte de las instituciones.

Las estrategias político-institucionales propuestas como más eficaces para el desenvolvimiento del capital social - abarcando la descentralización, municipalización y participación - pueden caer en un vacío tecnocrático o voluntarista, si no son sometidas a una calificación en términos de su orientación política y de su capacidad en generar una nueva base técnica, capaz de movilizar y accionar el potencial organizativo de la sociedad.

Es necesario buscar, en las experiencias concretas, cuales los elementos de esta dinámica entre Estado y sociedad que funcionan de manera que generen sinergias y transformaciones en ambos, revitalizando de esta manera la esfera pública.

La evaluación de las políticas públicas, aunque bastante en esté de moda, como parte de los requerimientos de las agencias internacionales para viabilizar la reforma administrativa del Estado, poco ha contribuido para la finalidad que mencionamos arriba, pues identifica política con proyectos y evita formular criterios normativos, pretendiendo situarse en el interior de las metas proyectadas.

Una propuesta alternativa requiere un criterio normativo de evaluación, que se basa en la capacidad de respuesta a los problemas envueltos en la construcción de una esfera pública democrática, que se refieren a la expansión de la ciudadanía mediante la resolución de cuestiones relativas a la integración, participación y distribución.

En este sentido, y basados en las experiencias ya conocidas, podemos identificar algunos elementos comunes a aquellas políticas que favorecen la construcción de una esfera pública democrática y emancipadora, caracterizándose como una innovación social. Los elementos identificados son:

- la formación de espacios públicos de representación y negociación, asumiendo como prioridad la administración de los conflictos;
- la combinación de modalidades de representación y participación directa en la gestión pública;
- el desarrollo de tecnologías gerenciales capaces de canalizar las demandas sociales, propiciar la generación de consensos y permitir el planeamiento, control y coordinación en un contexto no tecnocrático ;
- establecimientos de mecanismos, reglas y sistemas de prioridades claramente conocidos y acordados;
- mecanismos e instrumentos de comunicación y publicidad de la acción pública capaces de difundir la propuesta, generar adhesión y movilización permitiendo el control social;
- formas de valorización y capacitación de los servidores públicos conjugadas a su involucramiento con la re-definición de la misión institucional y con las nuevas formas de relacionamiento con la sociedad;
- institucionalización del liderazgo carismático a través de procesos innovadores de trabajo envolviendo formación de equipos y reconfiguración de la división técnica y social del trabajo;
- mecanismos de transmisión de conocimientos técnicos a la comunidad y a las instituciones locales, al mismo tiempo en que se propicia la valorización de conocimiento ahí existente;
- reconstrucción de las identidades colectivas de todos los actores envueltos en un proceso que presupone una alteración;
- formación de coaliciones políticas y canales institucionales que permitan estabilidad y continuidad;
- flexibilidad y capacidad de adaptación de los principios generales de las políticas públicas a la realidad específica, considerando sus potencialidades y limitaciones en la reconducción del curso de acción;
- rediseño de las relaciones entre gobierno central y local, entre gobierno y comunidad, entre gobierno y sector privado, entre los niveles locales, nacionales y global;
- desarrollo de la capacidad de gestión y estructuras plurales y policéntricas en la conducción de las políticas públicas.

La existencia de estos elementos es condición para que una política pública pueda influenciar de manera positiva en la conformación de una esfera pública democrática. El grado de innovación social puede ser contrastado a partir de la presencia de estos elementos en la implantación de una política pública, de sus resultados y de sus impactos en relación a las dimensiones de integración, participación y distribución.

La proliferación de innumerables experiencias innovadoras a partir de rearticulaciones entre gobiernos y sociedades locales en América Latina han indicado las

posibilidades de que la ingobernabilidad crónica de la región, fruto del déficit permanente de la legitimidad de los gobiernos, sea finalmente superada a partir de una nueva articulación entre estado y sociedad.

Sin embargo, la formación de una comunidad de ciudadanos ha estado restringida a nivel local, lo que impide una nueva articulación entre lo nacional y lo popular. Solamente con la superación de este límite y con la extrapolación de estas innovaciones para el nivel nacional será posible pensar en una comunidad nacional de ciudadanos. Sin embargo, esta superación no deberá representar un retroceso con relación a los avances en el sentido de la conformación de un espacio de poder y de gobiernos locales. Por lo tanto, una morfología reticular de la esfera pública se hace necesaria.

Propuesta Nº 4 - El formato emergente de las políticas públicas, en respuesta a los cambios actuales en el Estado y la sociedad, y la gestión estratégica de redes de políticas mediante estructuras reticulares compuesta por una pluralidad de actores mutuamente interdependientes, cuya acción es coordinada y orientada con visión a un objetivo común. Las redes de políticas alteran la configuración de la esfera pública, las modalidades de gestión de las políticas públicas e imponen nuevas condiciones, desafíos y posibilidades para una conformación de gobernabilidad democrática. La complejidad del fenómeno de estas redes permite diferentes interpretaciones sobre su significado, desde una visión instrumental hasta una nueva morfología social. Sin embargo, se muestran limitadas para el cumplimiento de algunas de las funciones públicas del Estado. Se presupone que las relaciones horizontales encuentra barreras en la desigual distribución del poder en las sociedades latinoamericanas.(5)

Un fenómeno reciente, cada vez más frecuentemente observado, es la existencia de redes, o estructuras policéntricas, envolviendo distintos actores, organizaciones o nódulos, vinculados entre sí a partir del establecimiento y manutención de objetivos comunes y de una dinámica gerencial compatible y adecuada.

Las transformaciones por la que el Estado y sociedad pasaron, como consecuencia del proceso de modernización, se caracterizan por la creciente diferenciación del tejido social, lo que planteó nuevas necesidades en relación al proceso coordinación social.

Lechner (1997) identifica dos paradigmas tradicionales de coordinación: por una lado, la coordinación política ejercida por el Estado en forma centralizada, jerárquica, pública

(5) Este ítem esta basado en Fleury, Sonia (2002) – “El Desafío de la Gestión de las Redes de Políticas”, a ser publicado por Instituciones y Desarrollo, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona

y deliberada. Por otro lado, el paradigma de coordinación a través del mercado interviniendo en acciones descentralizadas, privadas, horizontales y no deliberadas (equilibrio espontáneo de los intereses).

La reciente formación de estructuras policéntricas provienen de un contexto de ruptura con la concepción tradicional del Estado, como núcleo prácticamente exclusivo de representación, planeamiento y conducción de la acción pública, y, por otro lado, la constatación de que solo el mercado, generaliza tendencias desintegradoras, pues acentúa las iniquidades y promueve la exclusión, no siendo capaz de general la integración social. Las redes de políticas representarían una nueva modalidad de coordinación, que se distingue de los dos paradigmas arriba mencionados.

La multiplicidad de actores sociales influenciando en el proceso político, sea en la decisión, ejecución o control de acciones públicas, señala el florecimiento de una sociedad policéntrica, en la cual se organizan distintos núcleos articuladores, que, por su vez, tienden a alterar los nexos verticales entre Estado y sociedad, basados en la regulación y en la subordinación, en dirección a las relaciones más horizontalizadas y que privilegian la diversidad y el diálogo.

Las propuestas de descentralización de las políticas públicas adquieren relevancia, en las que el poder local asume el protagonismo en la articulación entre organizaciones gubernamentales, empresariales y sociales, ampliando la red de acción pública mediante inclusión de nuevos actores políticos.

Se suma a estos factores la revolución tecnológica informacional, estableciendo un nuevo sistema de comunicación de alcance universal, promoviendo el intercambio de palabras, imágenes y sonidos, al paso que refuerza las identidades individuales y colectivas (Castells, 1999).

La tecnología de la información revolucionó los modelos organizacionales vigentes, produciendo soluciones innovadoras en el proceso de planeamiento, coordinación y control de las actividades y viabilizando una articulación virtual, en tiempo real, de los individuos y de las organizaciones.

Pal (2001), identifica algunas de las características de la tecnología informacional, que permitirían la formación de redes de políticas y se encaminarían a un modelo socio - cibernético de gobierno, tales como la inteligencia distribuida (derrumbe de los monopolios de conocimiento, distribución y acceso a la información para todos los actores), la estructura horizontalizada (sustitución de las jerarquías por la conectividad) y la posibilidad de acción simultánea entre los participantes.

En resumen, la diferenciación social ocasionó la ampliación de los actores envueltos en la inserción de sus intereses en la arena política, en cuanto a la diferenciación concomitante del aparato estatal resultó en una sectorialización progresiva de las políticas públicas. Tanto la descentralización como el proceso de globalización acentuaron estas características de diferenciación y autonomía.

De acuerdo con Börzel (1997) todas las disciplinas que trabajan con redes de políticas comparten un entendimiento común en lo cual son vistas "como un conjunto de relaciones relativamente estatales, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses

compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar la metas comunes".

Sin embargo, la autora advierte que no existe concordancia entre los estudiosos en lo referente al poder teórico del concepto de redes, visto por algunos como una metáfora para demostrar que las políticas públicas envuelven multiplicidad de actores diversos, ya otros lo aceptan como una valiosa herramienta analítica, para el estudio de las relaciones entre los actores y poder público, mientras que otro grupo de autores entiende las redes de políticas como un método de análisis de la estructura social.

Las diferentes tipologías de redes proponen la descripción de la red de acuerdo a ciertos atributos, como el nivel institucionalización (estable/inestable), el número de participantes (restringida/abierta), la configuración de las políticas (sectorial/transectorial) o aún el tipo de actores sociales envueltos y la función principal de la red (por ejemplo: redes de problemas, redes de profesionales, redes intergubernamentales, redes de productores) y el equilibrio del poder (redes heterogéneas y redes homogéneas) (Börzel, 1997).

Más allá de las clasificaciones, se puede buscar algún valor explicativo en los diferente tipos de redes, suponiendo que la estructura de red delimita la lógica de la interacción entre sus miembros, afectando el proceso político, o todavía, que se pretenda establecer una vinculación sistemática entre la naturaleza de una red y el resultado del proceso político.

Para algunos autores el análisis de las redes es una herramienta útil para explicar la unión de actores interdependientes, mientras que para otros la innovación sería representada por el desplazamiento del objeto de análisis desde el actor individual para el padrón de vínculos e interacción como un todo. En este último caso, el énfasis se centra en las estructuras y procesos a través de los cuales la realización conjunta de las políticas públicas se organiza en gobernación. En otras palabras, la posibilidad de comprensión de las redes se remite a la dicotomía entre aquellos que privilegian las transformaciones en la sociedad y su capacidad de movilización, y aquellos que enfatizan los cambios en el estado y en la gestión de las políticas públicas.

En le primer caso, **en la perspectiva societaria y de movilización** encontramos autores como Jacobi (2000:156), para quien las redes se fortalecen como actores políticos transnacionales en la defensa de políticas públicas y "representan la capacidad de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, expresan su riqueza inter-subjetiva, organizacional y política, y concretizan la construcción de inter-subjetividades planetarias, buscando consensos, tratados y compromisos de actuación colectiva".

Para el autor las redes se inscriben en una lógica que demanda articulaciones y solidaridad, definición de objetivos comunes y reducción de tensiones y conflictos, las articulaciones de demandas son horizontalizadas y se sirven de las modernas tecnologías de información para diseminar sus posicionamientos (Jacobi, 2000:134).

De la misma manera Schere-Warren (1997), considera que las redes constituyen un nivel intermediario crucial para entender los procesos de movilización , ya que a través de estas redes las personas interactúan, se influyen mutuamente y se comprometen en negociaciones, al mismo que producen los esquemas cognitivos y motivacionales necesarios para la acción colectiva.

Debido a las tecnologías de la informática, además surgen las comunidades virtuales, cada vez más avasalladoras, creadas por actores que se identifican como causales comunes que van constituyendo un nuevo tipo de imaginario colectivo, redimensionando los territorios de influencia y de acción, comunicándose en tiempo real.

En esta perspectiva, los propios movimientos sociales de sociedades complejas son vistos como redes sumergidas de grupos, círculos de solidaridad, que difieren profundamente de la imagen de un actor políticamente organizado.

Si en la perspectiva societaria se privilegia la visión de las redes como procesos mobilizatorios que forjan conexiones solidarias, en la perspectiva que privilegia la gestión de las redes intergubernamentales y interorganizacionales, se reconoce que la complejificación del sistema intergubernamental significó un aumento de las interrelaciones en todos los niveles del gobierno y de la sociedad, alternando el modelo de gestión de las políticas públicas.

Para la **corriente gubernamental** las redes de políticos son concebidas como una forma particular de gobernar de los sistemas políticos modernos, centrándose en la estructura y procesos a través de los cuales se estructuran las políticas públicas. Para Hanf y O'Toole (1992:166) " la gobernanación moderna se caracteriza por un sistema de decisión, en los que la diferenciación territorial y funcional desagrega la capacidad efectiva de solución de problemas en una colección de subsistemas de actores con tareas específicas y competencia y recursos limitados".

Consecuentemente, existe una tendencia para la creciente interdependencia funcional entre actores públicos y privados en el logro de una política, y apenas por intermedio de las redes de políticas se puede garantizar la movilización de los recursos dispersos y dar una respuesta eficaz a los problemas de políticas públicas. Para Cole y Jhon (1995) el interés en adaptar el concepto de red de políticas para estudiar padrones de gobernalidad local, reside en el conocimiento de multiplicidades de actores locales, que son dependientes uno del otro y cuya cooperación puede ayudarlos a enfrentar presiones externas, reducir las incertezas y aumentar la eficiencia en sus acciones políticas.

Castells (1998) llega a formular la propuesta de un Estado/red, para designar el formato actual de las políticas públicas, cuya estructura y funcionamiento administrativo asume

las características de subsidiaridad, de flexibilidad, de coordinación, de participación ciudadana, transparencia, modernización tecnológica, profesionalización de actores y retro-alimentación, y capacitación constante.

Con relación a los **estudios de gestión** la concepción de redes también representa una innovación. Aunque exista una amplia contribución de los estudios de las relaciones intergubernamentales, que tiene origen en la tradición del federalismo y fuerte connotación jurídica, solamente cuando el enfoque cambia las relaciones intergubernamentales para la gestión intergubernamental es que se supera la dicotomización entre administración y política (Marando y Florestano, 1990). A partir de eso, pasa a incluirse en el contexto decisorio multijurisdiccional y los varios mix entre autoridad central y local, las redes de relaciones interpersonales y organizacionales, y el involucramiento del sector gubernamental y no gubernamental.

Según Rhodes (1986), está implícito a la concepción de redes el argumento de que la implementación es un elemento clave en el proceso político, pues los objetivos iniciales pueden ser substancialmente transformados cuando llevados a la práctica. Ya la concepción tradicional de la administración pública, representada por el modelo *top-down*, presupone, para una implementación perfecta, que las circunstancias externas no imponen restricciones, que los recursos y tiempo necesarios se encuentran disponibles, que la comprensión del problema está en una relación de causa - efecto directa y sin interferencias, que existe un entendimiento y acuerdo sobre los objetivos, que las tareas están definidas en la secuencia correcta, y que las autoridades pueden demandar y recibir plena obediencia.

Otra posibilidad de agrupar los abordajes teóricos a las redes políticas se refiere al énfasis planteado en los vínculos entre los diferentes actores o en las estructuras de las redes. Los actores que trabajan con el abordaje de los vínculos en general, se basan en las disciplinas de psicología social y en la psicología relacional.

La visión de la **psicología social** es asumida por Rovere (1998:30) para el cual "redes son redes de personas, se conectan o vinculan personas, aunque estas personas sean directores de la institución y se relacionen con su cargo incluido, pero no se conectan los cargos entre si, no se conectan instituciones entre si, no se conectan computadoras entre si, se conectan personas. Por eso es que se dice, que red es el lenguaje de los vínculos, es fundamentado un concepto vincular".

En este análisis de red, el enfoque central se encuentra en las relaciones sociales, al contrario de los atributos de grupos o individuos. A partir de esas relaciones es posible comprender el sentido de las acciones sociales en cuanto a los atributos se refiere solamente a sus agentes. También de acuerdo con la sociología relacional, "las instituciones, la estructura social y las características de los grupos son cristalizaciones de los movimientos, intercambio y "encuentros" en las múltiples e intercambiantes redes de relaciones ligadas y sobrepuestas" (Marques, 1999:3).

El énfasis en las relaciones personales pasa a ser lo presupuesto del análisis de redes sociales ya que lo "social" es estructurado por innumerables redes de relacionamiento personal y organizacional de diversa naturaleza. La estructura y las posiciones de los actores en la red influyen en sus acciones, preferencias, proyectos y visiones del mundo, así como el acceso a los distintos recursos de poder.

En una perspectiva distinta, el **énfasis es planteado en la estructura reticular**, como por ejemplo, encontramos en la afirmación de Castells (1996:469), que en las redes el poder de los flujos predomina sobre los flujos de poder, o sea, sobre los recursos e intereses específicos.

Esta perspectiva puede ser encontrada también en los trabajos de Klijn (1995 y 1996), comprendiendo las redes de políticas como el contexto más o menos estable dentro de lo cual se desarrollan juegos independientes sobre decisiones políticas. Klijn y otros (1995:439) definen a las redes de políticas como siendo "padrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes que se forman alrededor de problemas políticos o grupos de recursos y cuya formación, mantenimientos y cambio es obra de una serie de juegos". Los juegos son entendidos como una serie de acciones continuas y consecutivas entre diferentes actores, realizadas de acuerdo con, y guiadas por, reglas formales e informales que surgen en torno de temas o decisiones en las cuales los actores tienen intereses.

Las políticas son el resultado de estos juegos y envuelven actores en relación de interdependencia; recursos tales como poder, status, legitimidad, conocimiento, información y dinero; reglas vigentes y cambiables que son fruto de las interacciones y regulan el comportamiento de los actores; y percepciones que son imágenes de la realidad en base a las cuales los actores interpretan y evalúan su curso de acción y también el de los otros actores.

La complejidad del fenómeno de las redes de políticas puede ser espejada en las diferentes dicotomías (paradojas) envueltos en su análisis, algunos de los cuales fueron resaltados por Loiola y Moura (1996:58) o por otros autores:

- **Organizaciones/individuos** (citado por John, 1999).- muchos autores identifican las redes como relaciones de interdependencia entre organizaciones, pero otros autores llaman la atención al hecho de que estas relaciones se dan entre individuos que actúan dentro de aquellas organizaciones y crean vínculos entre sí.
- **Transitoriedad/permanencia**.- las relaciones entre los diferentes actores o nudos de redes se presentan en padrones más o menos estables, lo que los diferencia tanto de formas más casuística cuanto de la formalización burocrática del estado. Estas estructuras flexibles son abiertas y se transforman con la dinámica de la propia red.

- **Cooperación/competición, solidaridad/conflicto.**- las redes se estructuran como acciones conjuntas de cooperación en torno de un problema y una solución compartida, lo que no excluye la existencia de singularidades y conflictos, más que un consenso previo lo que existe es la negociación de intereses competitivos.
- **Igualdad/diversidad.**- los diferentes actores envueltos en una red resguardan su diversidad aún cuando se igualan como parte de una estructura conjunta.
- **Racionalidad instrumental/racionalidad comunicativa** (en la terminología de Junger Habermas).- la acción coordinada e interdependiente requiere la construcción del consenso comunicativo, pero la gestión de las redes de políticas implica la acción instrumental que vincula, racional y eficazmente, medios afines acordados.
- **Construcción/ desconstrucción.**- la dinámica flexible de las redes permite la permanente construcción y desconstrucción tanto de padrones de interacciones como de los propios nódulos que componen a la red.

Las redes de políticas se han mostrado como un instrumento fundamental para la gerencia de las políticas sociales ya que ellas permiten la construcción de nuevas formas de colectivización, socialización, organización solidaria y coordinación social, compatibles con la transformación tanto de la sociedad civil como del Estado. Las principales características de las redes de políticas son la horizontalidad y la interdependencia entre los múltiples nódulos o participantes, lo que las distingue de otros formatos de gestión de políticas, como la contratación y las asociaciones, que pueden tener algunas características en común, pero no son estructura horizontalizadas.

La proliferación de las redes nos lleva a reflejar sobre sus características, fortalezas y debilidades, así como sobre los problemas específicos envueltos en su gestión.

Son generalmente presentadas como características ventajosas de las redes de políticas:

- dada la **pluralidad de actores** envueltos en las redes, es posible tener la mayor **movilización de recursos** y se garantiza la **diversidad** de opiniones sobre el problema;
- debido a la **capilaridad** presentada por las redes, la definición de prioridades es hecha de la manera **más democrática**, envolviendo **organizaciones de pequeño porte** y más cerca de los orígenes de los problemas (Salomon, 1995);
- por envolver, conjuntamente, gobierno y organizaciones no gubernamentales, se puede crear una **presencia pública sin crear una estructura burocrática** (Salomon, 1995);
- debido a la **flexibilidad** inherente a la dinámica de las redes, ellas serían más aptas a desarrollar una **gestión adaptativa** que esta conectada a una realidad social volátil, teniendo que articular las acciones de planeamiento, ejecución,

retroalimentación y rediseño, adoptando el monitoreo como instrumento de gestión, y no de control (1997);

- por ser **estructuras horizontalizadas** en que los participantes preservan su **autonomía**, los objetivos y estrategias establecidas por la red son fruto de los **consensos** obtenidos mediante de procesos de **negociación** entre sus participantes, lo que generaría mayor compromiso y responsabilidad de estos con relación a las **metas compartidas y su mayor sostenibilidad**;

Sin embargo, algunas de las características de las redes son también indicadas como limitadoras de eficacia o que generan problemas y dificultades para su gestión, tales como:

- las redes de políticas presentarían **nuevos desafíos para garantizar la rendición de cuentas (accountability)** en relación al uso de los recursos públicos, por el hecho de que envuelven numerosos participantes gubernamentales y privados;
- el proceso de generación de consensos y negociación puede ser **demasiado lento** creando así, dificultades para enfrentar cuestiones que requieren una acción inmediata;
- las metas compartidas no garantizan la eficacia en el cumplimiento de los objetivos, ya que las **responsabilidades son muy diluidas**;
- la dinámica flexible puede acabar **alejando a los participantes de los objetivos iniciales** o comprometer a la acción de la red, por la deserción de algunos actores en momentos cruciales;
- los criterios de participación en la red no son explícitos y universales, y pueden provocar una **marginación** de los grupos, instituciones, personas y hasta regiones, corriendo el riesgo dejar la política apenas en manos de una elite;
- las **dificultades de control y coordinación de las interdependencias** tiende a generar problemas de gestión de redes.

Offe (1998) se refiere a tres principios de coordinación de los individuos y organizaciones de la sociedad, cada uno de ellos con sus fundamentos y valores propios: el Estado cuyo fundamento es la razón, y el valor la igualdad; el mercado cuyo fundamento es interés, y el valor la libertad; y la comunidad, cuyo fundamento es la pasión y el valor la solidaridad. No existen duda que las políticas deberían buscar una forma de articulación ideal entre los principios fundamentales y entre los valores que mueven las acciones en este campo.

La emergencia de redes de políticas, representaría el intento de formación de nuevas formas de coordinación, que fuesen capaces de responder a las necesidades y a las características del contexto actual, donde el poder se presenta como plural y

diversificado. En este sentido, las redes trascienden el papel de un mero instrumento gerencial en la medida que permiten generar relaciones basadas en la confianza (capital social) y procesos gerenciales horizontalizados y pluralistas. En una sociedad cada vez más fragmentada, la conformación de una esfera pública democrática depende de la negociación de los intereses, aceptación de las diferencias y generación de significados comunes que permitan el desarrollo de acciones solidarias.

Sin embargo, la existencia de estructuras policéntricas no pueden escamotear la persistencia de la extrema desigualdad en la distribución del poder, fenómeno que se acentúan exactamente en el mismo momento en que se generalizan las redes de políticas.

También es necesario considerar las limitaciones de las redes de políticas en el cumplimiento de ciertas funciones pública, de carácter nítidamente estatal, como, por ejemplo, la garantía de los derechos sociales y la regulación. Además, es necesario tener en cuenta las dificultades gerenciales inherentes al proceso de la gestión pública en una estructura reticular.

Finalmente, es necesario tener presente los nuevos desafíos impuestos por los nuevos procesos de fragmentación y exclusión social que niegan la posibilidad del diálogo, impiden la generación de consensos y amenazan las condiciones de gobernabilidad en nuestras sociedades.

La diversidad o la aceptación de los otros como siendo diferentes, la pluralidad y el reconocimiento del otro como socio, la acción coordinada e interdependiente, la negociación de los conflictos y la búsqueda de un objetivo común, requieren de una sociedad con una cultura democrática, de una estructura de distribución de la riqueza y del poder más igualitaria, de las existentes en América Latina. En este sentido, la democracia es tanto un pre - requisito como el resultado de la acción de redes de política.

O sea, sin asumir una visión meramente instrumental de las redes de políticas, tampoco podemos imaginarlas, ingenuamente, como la solución para todos los problemas involucrados en el campo de las políticas públicas. Resta afirmar la existencia de diferentes redes simultáneas - tales como aquellas que se encargan de las políticas sociales y otras que definen las políticas económicas - cuyas diferencias indican no apenas la desigual distribución de poder como desmitifican la horizontalidad, como una morfología que tenga en sí misma, la capacidad de alterar los fundamentos de las disputas por el poder.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRANCHES, Sergio. "The Politics of Social Welfare Development in Latin America" presentado en la XIIth World Congress of IPSA, RJ, 1982.
- ABU-EL-HAJ, J – "El debate en torno del Capital Social: Una Revisión Crítica"; BIB, 47,RJ, 1999.
- ALTMAN, D. "Democracia política y desarrollo económico: ¿Existe alguna relación? in <http://www.iigov.org/bibliote/>,2001
- ARENDT, H. La Condición Humana. SP: Forense Universitaria, 1993.
- BADIOU, A. Para una Nueva Teoría del Sujeto. RJ: Relume Dumará, 1994.
- BANFIELD, E. The Moral Basis of a Backward Society. New York: Free Press (1958)
- BÖRZEL, Tanja. "Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de l gobernación europea" in <http://seneca.uab.es/antropología/redes/redes.htm>, 1997.
- BUCI-GLUCKSMAN, Christine. Gramsci y el Estado. RJ: Paz y Tierra, 1980
- CALDERÓN, F. & DOS SANTOS, M. "Lo Político y lo Social: Bifurcación o Síntesis en la Crisis". In: CALDERON, F. (org). Socialismo, Autoritarismo y Democracia. Lima, Buenos Aires : IEP,FLACSO, 1989.
- CALDERÓN, Fernando. "Governance, Competitiveness and Social Integration" in CEPAL Review. Santiago: n° 57, pp. 45-56, 1995
- CALDERÓN, Fernando y Alicia SZMUKLER. La Política en las Calles, Ceres, Plural UASB, La Paz, 2000
- CASTEL, R. Les Métamorphoses de la Question Sociale. Paris: Gallimard, 1995
- CASTELLS, Manuel. La sociedad en Red. Vol I. Sao Paulo: Paz y Tierra, 1999
- CASTELLS, Manuel. El poder de la Identidad. Vol II, Sao Paulo: Paz y Tierra, 1999
- CASTELLS. "Hacia el Estado Red. Globalización e instituciones políticas en la nueva Época de la información", ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y Reforma del estado", organizado por el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, Brasil, Sao Paulo, 1998
- COLE, Alistair and JONH, Peter. "Local Policy Networks in France and Britain: Policy Co-ordination in Fragmented Political Sub-Systems" in West European Politcs, Vol. 18, n°. 4, October, pp. 89-109, 1995
- COLEMAN, J. The Foundation of Social Theory. Cambridge: Harvard University Press, 1990
- DA MATTA, Roberto. "¿Tú sabes con quien estás hablando? Una discusión entre El individuo y la persona en el Brasil" in Carnavales: Malandros y Héroes: para Una sociología del dilema brasileño. Rio de Janeiro: Zahar, 1983
- DINIZ, Eli - Crisis Reforma del Estado y Gobernabilidad en el Brasil. Editorial Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1997
- EVANS, P. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Sinergy" in World Development, Vol 24 n° 6, 1996
- FALLETTO, E. & RAMA, G. "Cambio Social en América Latina". Pensamiento Iberoamericano-Revista de Economía Política, n°. 6, 1984
- FIORI, José L. " La Gobernabilidad Democrática en la Nueva Orden Económica" In Nuevos Estudios. Sao Paulo: Cebrap, n° 43, pp. 157-172, 1995.
- FLEURY, S - "Política Social, Exclusión y Equidad en América Latina en los 90", In Nueva Sociedad, Caracas, 156: julio-agosto, 1998.

Sonia Fleury

- FLEURY, S. Salud y Democracia - La Lucha del CEBES. SP: Iemos, 1997.
- FLEURY, S. "Previdencia versus Asistencia en la Política Social Brasileña". In : DADOS, vol. 27, nº 3. 1984.
- FLEURY, Sonia. Estados sin Ciudadanos: Seguridad Social en América Latina. RJ: Fiocruz, 1994
- FLEURY, Sonia. "¿Cuál Política? ¿Qué Social? Reflexiones Analíticas sobre América Latina", INDES/BID, Washington, 2002. www.ebape.fgv.br/pp/peep
- FOWERAKER, Joe and Todd LANDAMAN - Citizenship Rights and Social Movements - A Comparative and Statistical Analysis. Oxford University Press, 1997, New York
- GENRO, Tarso. Puerto de la Ciudadanía, PA: Artes y Oficios, 1997.
- GENRO, Tarso.: "El Nuevo Espacio Público. 21 Tesis para la Creación de una Política Democrática y Socialista" in Folha de Sao Paulo, 1993 y también en Genro (coord) Puerto de la Ciudadanía, Artes y Oficios, Porto Alegre, 1997
- HAB88ERMAS, J. Between facts and Norms. Cambridge: MIT Press, 1996
- HABERMAS, J. Cambio Estructural en la Esfera Pública. RJ: Tiempo Brasileño, 1984
- HANF, K and O'TOOLE. "Revisiting old friends: networks, implementation structures And the management of interorganizational relations" in European Journal of Political Research 21: 1992
- HUNTINGTON, Samuel. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1968
- JACOBI, Pedro. "Medio Ambiente y redes sociales: dimensiones intersectoriales y Complejidad en la articulación de prácticas colectivas". Revista de Administración Pública. Rio de Janeiro: FGV, V. 34, nº 6, nov/dic, 2000
- JOHN, Peter. "Policy Networks", in Contributions to the Blackwell Companion to Political Sociology, edited by K. Nasch and A. Scott, <http://website.lineone.net>, 1999
- KLIJN, Erik-Hans. "Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems" Administration and Society. Sage Publications, Vol 28, Nº 1, may, 1996
- KOPPENJAN, Joop & TERMEER, Katrien. "Managing Networks in the Public Sector A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks". Public Administration. Oxford: Blackwell Publishers, Vol 73, 1995.
- LECHNER, N. "Desafíos de un Desarrollo Humano: Individualización y Capital Social" in Instituciones y Desarrollo, PNUD-IIG, Barcelona, 2000
- LECHNER, Norbert. Los Patios interiores de la Democracia. Santiago:FLACSO, 1988
- LEFORT, C. Pensando lo Político. SP: Paz y Tierra, 1991
- LEVI, Lucio –"Legitimidad" in Norbert Bobbio e Giafranco Pasquino – Diccionario de Política. Editorial UNB, 7ª edición. 1995, Brasilia
- LOIOLA, Elisabeth y MOURA, Suzana. "Análisis de redes: una contribución a los Estudios organizacionales" en FISCHER, Tania. Gestión Estratégica: Ciudades estratégicas y organizaciones locales. RJ: Getulio Vargas, 1996
- MANDELL, Myrna. "Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector" in GAGE Robert & MANDELL, Myrna. Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Network, New York: Praeger, 1990.
- MARSHALL, T.H Ciudadanía, Clase Social y Status. Rio de Janeiro: Zahar Editorial, 1967

Sonia Fleury
Sfleury@fgv.br

- MOKATE, K. "Convirtiendo el monstruo en aliado: la evaluación como herramienta de la Gerencia social" INDES/BID, Washington, 2000
- MOTTA, P. Transformación Organizacional. RJ: Qualitymark, 1997
- MOUFE, C. El Regreso de lo Político, Gradiva, Lisboa, 1996
- MOULIAN, T. "Democracia y Tipos de Estados: Disquisiciones en Dos Movimientos". In: VEJA (org). Teoría Política de América Latina. México, CIDE, 1984
- O'DONNELL, Guillermo. Polyarchies ad the (un) Rule of Law in Latin America. West Bend, Indiana: Kellogg Institute, Notre Dame University, 1998
- OFFE, Claus. "The Present Historical Transition and some Basic Design Options for Societal Institutions", MARE, Brasilia, 1998
- OXHORN, Philip. "Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America" Trabajo presentado en el Congreso de LASA, Chicago, Illinois, 1998.
- OXHORN, P. "When Democracy isn't all that Democrat – social Exclusion and the Limits of the Public Sphere in Latin America", paper presented at American Political Science Association Conference, Georgia, 1999
- PAL, Leslie. "Virtual Policy Networks: The Internet as a Model of Contemporary Governance?" <http://www.isoc.org>, agosto, 2001.
- POULANTZAS, N. El Estado, El Poder, El Socialismo. RJ: Graal, 1981.
- PRATS y CATALA, Joan. Gobernabilidad democrática en América Latina finisiclar, Washington, DC.: ESAD/BID, 1996.
- PUTMAN, R. Comunidad y Democracia: la Experiencia de la Italia Moderna. RJ.: FGV, 1996.
- REIS, Elisa. "Desigualdad y Solidaridad": Revista Brasileña de Ciencias Sociales, ANPOCS, N° 29, oct. 1995.
- REIS, Fabio Wanderley. "Estado Liberal, Proyecto Nacional, Cuestión Social" in Planejamento Y políticas Públicas. Brasília: IPEA, 1993.
- REIS, Fabio W. – "Brasil al Cuadrado? Democracia, Subversión y reforma" XII Forum Nacional, Rio de Janeiro, 2001
- RHODE, R.A.W. European Policy-Making, implementation and subcentral governments: a Survey. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1986.
- RIZ, Liliana & IPOLA, Emilio. "Acerca de la Hegemonía como Producción Histórica (Apuntes para un Debate sobre las Alternativas Políticas en América Latina)" in Labastida. Hegemonía y Alternativas Políticas en América Latina. México, Siglo XXI, 1985.
- SALAMON, Lester M. Partners in Public Service – Government – Nonprofit Relations in Modern Welfare State, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995
- SANTOS, Boaventura S. Por las Manos de Alice - Lo Social y lo Político en la Post-Modernidad. Ediciones Afrontamento, Porto, 3° edición, 1994.
- SANTOS, Milton. Por otra Globalización. SP.: Editorial Record, 2000.
- SANTOS, Wanderley G. Ciudadanía y Justicia. RJ, Campus, 1979.
- SCHERER-WARREN Ilse. "Redes y espacios virtuales: una agenda para la pesquisa de Acciones colectivas en la era de la Información". Cuadernos de Pesquisa, UFSC/PPGSP, n° 11, 1997.
- SILVA, PLB y COSTA, N. La Avaliação de Programas Públicos: Reflexiones sobre la Experiencia Brasileña. Unicamp, Campinas, 2000.
- SINGER, Paul. "Reflexiones sobre inflación, Conflicto y Democracia". In: Reis & O Donnell (org). La Democracia en I Brasil – Dilemas y Pespectivas, SP, Vértice, 1988.

- TELLES, Vera. "Sociedad Civil, Derechos y Espacios Públicos". In Villas-Boas, Renata (org) – Participación popular en los gobiernos locales. SP: Pólis, 1994
- TOBAR, F y Pardo, CF. Organizaciones Solidarias – Gestión e Innovación en el Tercer Sector. Lugar Editorial, BsAs, 2000.
- TOURAINÉ, Alain. Les Sociétés Dependentes – Essais sur L'Amérique Latine. Dumlot, 1976.
- ZERMENO, Sergio. "Las Fracturas del Estado en América Latina". In : Autodeterminación, Vol. 3, La Paz, jul/1987.