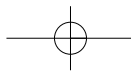


VII

Notas sobre participación y fraternidad

por Daniela Ropelato



La transición social y política vigente plantea nuevas preguntas a la teoría democrática. Entre los distintos factores de cambio, la ciencia política analiza cada vez con más atención el rol de la sociedad civil en relación a los procesos de democratización, considerando sus distintas expresiones, contribuciones y aspectos problemáticos. Los que más interrogantes suscitan son, en particular, los dilemas emergentes de una interpretación formalista de la participación. Se abre camino la exigencia de que lugares e instrumentos de la participación política adquieran progresivamente mayor calidad democrática dando espacio al reconocimiento compartido del vínculo social.

La extensión de los procesos de democratización en las distintas áreas geopolíticas del planeta ha sido definida como el fenómeno más relevante que ha conocido el siglo XX. En este escenario, el tema de la participación de los ciudadanos –uno de los contenidos constitutivos de la definición misma de democracia– es de importancia decisiva y el debate en torno a su significado, a sus condiciones actuales, a sus desarrollos sigue acompañando las reflexiones sobre las formas de la convivencia y sobre su ordenamiento.

Es importante remitirse a las principales coordenadas de este vasto proceso. A mediados del siglo XX, la derrota del totalitarismo nazi y la descolonización determinan una primera divisoria de aguas: en el mapa del planeta se cuentan 22 democracias electorales que, según una definición corriente, satisfacen las principales exigencias de democraticidad. A éstas, que representan el 31% de la población mundial, hay que sumarle 21 Estados de régimen democrático limitado, en los que el desarrollo de las elecciones multipartidarias no prevé todavía el de-

recho de voto de las mujeres y de determinados grupos étnicos de la población¹. A medida que nos acercamos al fin de siglo, el proceso sufre una aceleración y las democracias se vuelven netamente predominantes luego de la “tercera ola” de la democratización, que corresponde en particular a gran parte del mundo post-comunista, además de América del Sur y regiones de Asia y África. En el año 2000 las democracias electorales son 120 y representan el 62,5% de la población global.

Con una mirada de conjunto es posible afirmar que la política democrática del siglo XX adquiere definitivamente un elemento que, de ahora en más, la define en términos generales: la dimensión horizontal de la participación de masas. Habiéndose abierto camino en algunos países con cierta antelación ya en el ochocientos, en particular a través de la conquista del sufragio universal, la participación ha conocido una evolución tumultuosa en relación a las demandas políticas dictadas por la actualidad y hoy representa un contenido inequívoco del modelo democrático. No es temerario afirmar, por ejemplo, que también los difundidos porcentajes de participación expresados por la sociedad civil que en todo el mundo han acompañado el debate sobre la guerra en Irak, son una muestra de la nueva fase de consolidación de la idea democrática que ha implicado a toda una generación, con modalidades y motivaciones características.

Sobre estas premisas, la perspectiva científica predominante está centrando su interés sobre nuevas pistas de investigación, pasando del análisis de los eventos dinámicos que han caracterizado las transiciones institucionales (en particular, como se ha visto, en el curso del novecientos), al estudio de los caracteres cualitativos que definen los principales ordenamientos de las democracias, una vez instauradas. Lo que interesa cada vez más es, en efecto, el objetivo de afinar progresivamente la defi-

1. A los datos sobre la difusión de las democracias en el mundo es útil agregar el número estimado de países formalmente independientes que, a comienzos del siglo XXI, son 192 con 59 territorios conectados. Para un análisis sintético sobre el tema y sobre la definición de democracia en la ciencia política contemporánea, cfr. Morlino L. (2003), *Democrazie e democratizzazioni*, Bolonia, Il Mulino.

nición de democracia y de acercarse al concepto de “democracia de calidad”, con una seria reflexión sobre su estructura, sus procedimientos y su proyecto general.

Se trata de un recorrido que se presenta por demás interesante. En efecto, si la perspectiva que asumimos es tratar de favorecer, también a través del estudio de las relaciones y de las instituciones políticas, prácticas de justicia y de equidad territorial, de desarrollo sostenible y de responsabilidad social, no es indiferente que la forma democrática de nuestro sistema político resulte más o menos completa, funcione con mayor o menor eficacia. En un contexto global en el cual fenómenos como las fracturas multiculturales de nuestras sociedades, la dispersión del manejo de los procesos económicos y financieros, la gestión monopólica de la comunicación y de la información –por señalar sólo algunos temas–, tienen características tales como para transformar de manera duradera estructuras sociales, económica, sistemas políticos, los interrogantes que interpelan a la teoría democrática no son diferibles. Por consiguiente, también la participación tiene que ser analizada a fondo, con los recursos que le son propios, además de sus aspectos interlocutorios.

El método que utilizaré, discurriendo sobre oportunidades y lógicas participativas, es el de interpelar a la participación a partir de sus “factores de riesgo”, dando por supuesta, en alguna medida, su fundamental relación positiva con la definición de democracia, para retomar sobre todo los principales puntos débiles que padece y que la ciencia política desde hace tiempo ha ayudado a poner en evidencia. La reflexión, por lo tanto, parte de los problemas que la participación plantea a la política, no tanto de un análisis normativo e ideal, sino empírico y condicionado por serias complicaciones. El experimento consiste en comparar la participación entendida de este modo con una específica definición de vínculo social, con la idea política de fraternidad universal. Si libertad e igualdad ya han contribuido, en efecto, a la determinación de los contenidos de la forma democrática, ahora, ante viejos y nuevos problemas que se plantean en la actualidad, puede resultar interesante verificar

si existe un espacio en el cual el concepto de fraternidad pueda intervenir con un aporte específico.

Las preguntas que me planteo son muchas: ¿Cambia algo, si asumimos la fraternidad como categoría política y la introducimos en un marco realista de relaciones y procesos participativos? ¿La categoría de la fraternidad tiene algo que ofrecer allí donde la participación se enfrenta a consistentes problemas de ejecución? ¿En qué consiste su contribución y sobre qué aspectos puede intervenir concretamente? El objetivo del presente trabajo es esencialmente el de poner en diálogo estos aspectos: las tensiones características del ejercicio político de la participación en el contexto de las democracias contemporáneas y la idea política de la fraternidad universal, entendida como conjugación de relaciones de pertenencia recíproca y de responsabilidad, como principio de reconocimiento de la identidad y del aspecto unitario del cuerpo social, en el respeto de cada una de las diferentes multiplicidades.

Democracia y participación

El hecho de que la participación de los ciudadanos, como se ha mencionado, represente uno de los contenidos constitutivos de la definición de democracia, no se discute: basta con pensar en el concepto de *demos* que compone la misma etimología de la palabra desde la Grecia del siglo V a.C.. Actualmente, el significado de participación se injerta de tal manera en el concepto de democracia que constituye una de sus medidas más relevantes, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Lo dice también el hecho de que una definición consolidada de democracia, que se basa en datos empíricos, integra cuatro aspectos y los cuatro contemplan la participación como elemento central; sufragio universal; elecciones libres, competitivas, recurrentes, correctas; un sistema plural de partidos políticos; diversas y alternativas fuentes de información².

2. Cfr. Morlino L. (2003), *op. cit.*

Aunque según este abordaje, resulta evidente que las características principales del sistema democrático están sostenidas por un fuerte perfil participativo, sin embargo, no faltan politólogos que han subrayado una tesis distinta, afirmando que, por el contrario, la participación entorpece en gran medida la consolidación democrática. Es la tesis del “exceso de democracia”, formulada en los Estados Unidos a mediados de los años setenta del siglo pasado, por la Trilateral Commission³: incrementar las oportunidades participativas pondría en crisis la estructura democrática y una sobrecarga de exigencias de participación de parte de la sociedad civil terminarían por bloquear su funcionamiento. Por consiguiente, en nombre de la estabilidad del sistema, sería necesario poner límites a las oportunidades de participación de los ciudadanos particulares y de los grupos sociales, para no crear problemas a los medios de control social y por lo tanto correr el riesgo de una deslegitimación de la autoridad política. La tendencia predominante se orienta a privilegiar la conservación de los organismos políticos sobre la base de una gran confianza en los representantes elegidos según los procedimientos democráticos. Las condiciones internas y externas tienen que ser funcionales al sistema y, para eso, puede ser necesaria cierta medida de apatía y desinterés social: la misma “no-participación” se destaca como instrumento de cohesión y crecimiento del sistema en su conjunto.

Una actitud tan clara de desvalorización de las lógicas participativas fue acompañada a lo largo del tiempo por otros estudios y análisis comparativos realizados en varias naciones, que han profundizado el cuadro social diseñado por la participación. La lectura de los resultados obliga a mantener abierto el interrogante principal: multiplicar las oportunidades de inclusión y de responsabilidad de los sujetos sociales en los procesos políticos, ¿es siempre, y de cualquier manera, un motor de desarrollo para la colectividad? Sabemos que una respuesta fuer-

3. Cfr. Huntington, S.; Watanuki, J.; Crozier, M. (1975), *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press.

temente interlocutoria proviene de la tesis de la “centralidad social”. Numerosas investigaciones sobre el comportamiento político individual han constatado que los que se involucran son esencialmente las personas que ocupan posiciones centrales en la estratificación social, los círculos más internos y estables, que tienden a la conservación del *status quo*: predominantemente de sexo masculino, con un nivel elevado de instrucción, pertenecientes a la clase media y al grupo racial mayoritario, residentes por lo general en los centros urbanos, de edad media-alta. Además, presupuestos de una participación eficaz son, esencialmente, la disponibilidad de bienes de naturaleza económica y de recursos de tipo cultural, como prestigio y reputación, con el sentido de competencia e influencia que les son inherentes. Quien ya ha participado, repetirá más fácilmente la prueba, así como quien ya ha aceptado involucrarse personalmente en los territorios de lo social, de la economía, de la cultura, se volcará con mayor simplicidad también hacia el ámbito político.

El cuadro que resulta se acerca más bien al esquema de un círculo cerrado, dado que la posesión de recursos políticos (la posibilidad de influir en los procesos decisivos) se traduce fácilmente en recursos socio-económicos (mayor disponibilidad de bienes materiales e inmateriales) y viceversa: quien posee mayor cantidad de recursos conoce atajos para incidir en las opciones colectivas. En síntesis, podríamos decir que existen capacidades desiguales de utilizar los derechos de participación. La democracia parece convivir, por lo tanto, con tasas muy bajas de participación, mientras que el número de personas involucradas se reduce a medida que se asciende en el nivel de compromiso. Si, teóricamente, una democracia en funcionamiento tiene necesidad de ciudadanos informados y activamente comprometidos, este modelo racional no se verificaría en los hechos. La participación sigue siendo un proceso selectivo⁴.

4. Cfr. Cotta, M.; Della Porta, D.; Morlino, L. (2001), “Partecipazione e movimenti sociali”, en *Scienza politica*, Bologna, Il Mulino.

Por dar un ejemplo, llevando el análisis a nivel individual, se verifican efectos selectivos y hasta excluyentes ante las dificultades personales de sostener los costos de la participación. En efecto, por más que aumenten los lugares e instrumentos de participación ofrecidos a los ciudadanos por un consejo de barrio, por un círculo escolar, por una consulta ciudadana, para los individuos no disminuye la dificultad de reservarse, de una agenda diaria sobrecargado de actividades, una cuota de tiempo “excedente” de la supervivencia ordinaria para dedicar a un interés de tipo político.

Una consideración aparte merece el relieve asumido por el principio de democracia participativa en ámbito europeo, que se ha convertido en uno de los pilares del funcionamiento de la Unión, mencionado también en el Tratado Constitucional⁵. A pesar del fracaso del proceso de ratificación, hay que reconocer que la apertura a la sociedad civil por parte de las instituciones comunitarias es un principio que se va afirmando cada vez más. Pero, aunque es verdad que este reconocimiento ciertamente representa un paso adelante en la construcción europea, así como es ahora no responde por cierto a lo que habían pedido numerosas organizaciones de la sociedad civil. Lo que entendía el Tratado eran sobre todo actividades de consulta, mientras los mismos representantes de la sociedad civil quedaban nuevamente alejados de la agenda política y del proceso de formación de las decisiones, de su puesta en práctica y evaluación.

5. Art. I-47: “Principio de la democracia participativa. 1. Las instituciones dan a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por medio de oportunos canales, la posibilidad de hacer conocer y de intercambiar públicamente sus opiniones en todos los sectores de acción de la Unión. 2. Las instituciones mantienen un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. 3. Con el fin de asegurar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión procede a realizar amplias consultas de las partes interesadas. 4. Ciudadanos de la Unión, en número no menor a un millón, que tengan la ciudadanía de un número significativo de Estados miembros, pueden tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el ámbito de sus atribuciones, a presentar una propuesta apropiada sobre materias en mérito a las cuales tales ciudadanos consideran necesario un acto jurídico de la Unión a los fines de la aplicación de la Constitución. (...)”

Participación y democracia representativa

Los mecanismos selectivos que mantienen en sus manos el ejercicio de la participación tienen que analizarse dentro del contexto institucional en el que nos movemos: el de la democracia representativa. Si, aun interviniendo sobre una exigencia de participación, no se logra evitar efectos selectivos y se corre el riesgo de que se traduzcan en instrumento de desigualdad social, es necesario interrogarse a fondo también sobre el funcionamiento actual del sistema de representación democrática.

En un contexto de democracia representativa que busca mayor calidad, el voto electoral, si bien fuertemente expresivo de la responsabilidad política que corresponde a cada ciudadano con respecto a la propia comunidad civil, no puede ser considerado suficiente. Yendo a lo concreto, votar no es suficiente, contrariamente a los que tienden a afirmar los planteos rígidamente atados tan solo al procedimiento de votación, para los cuales “democracia significa solamente que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que tendrán que gobernarlo”⁶. El primer significado de participación tendría que ser la posibilidad para todos los ciudadanos de estar en diálogo constante con los propios representantes elegidos, convocándolos a responder puntualmente sobre las decisiones tomadas. En efecto, lo que califica al sistema representativo, la relación política fundamental, es esa vertical que va de abajo hacia arriba, entre el elegido y el elector, pero –y éste es el punto fundamental– es una relación que tiene que expresarse en los modos más ricos de contenido y en forma continuada.

Se trata de una exigencia de responsabilidad a la cual los elegidos tendrían que ocuparse de responder durante todo su mandato, mientras que por el contrario se termina por tener en cuenta la soberanía del ciudadano sólo en el momento del voto, al que siguen períodos más o menos largos de verdadera y propia alienación política. La exigencia de que los ciudadanos pue-

6. Cfr. Schumpeter, J. A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres; trad. it. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milán, Ed. Comunità, 1955.

dan participar en la tarea política de sus propios representantes, no sólo dando cada tanto su voto, sino también con la argumentación y la investigación, el apoyo o el rechazo, es una de las demandas cruciales que las democracias modernas tienen que decidirse a afrontar adecuadamente.

Por consiguiente, lo que en primer lugar se requiere, es que se abran nuevas formas de participación a la sociedad civil, es decir, a los ciudadanos particulares que tienen capacidad de representar su propio interés en la esfera pública aun a título individual, como también a sus distintas agrupaciones sociales. En segundo lugar, en una perspectiva no sólo de consulta sino también de construcción de la agenda política, se trata también de prestar mayor atención a los sujetos que pueden resultar marginales desde un punto de vista económico o cultural. Porque privilegiar el debate entre especialistas o profesionales de la política, que en general comparten un mismo *status* económico y social, no hace más que cerrar sobre sí misma la participación, como ya hemos visto, dificultando el acceso, de los que pertenecen a los estratos sociales más débiles, a las instituciones y a las temáticas que más les afectan. Estudios recientes han confirmado la productividad de esta opción: reconocer como sujetos políticos a todos los ciudadanos a través de formas e instrumentos eficaces, constituye una acción decisiva para elevar la calidad de las democracias modernas, capaz de producir consecuencias importantes, todavía inexploradas, respecto del énfasis que hasta ahora se ha puesto casi exclusivamente en el momento electoral.

Otro aspecto a considerar, entre los muchos enfoques que conlleva el tema de la participación, es el favor con el cual se abre espacio en las legislaciones al principio de la subsidiaridad horizontal, luego del de la subsidiaridad vertical⁷.

7. Es sabido que, recogiendo uno de los pilares de la doctrina social del cristianismo, el principio de subsidiaridad vertical también se ha afirmado en el ámbito europeo para garantizar que las decisiones sean adoptadas lo más cerca posible del ciudadano, verificando que la acción a emprender a nivel comunitario sea justificada con respecto a las posibilidades ofrecidas por la acción a nivel nacional, regional o local.

Mencionamos, a modo de ejemplo, el caso de la Constitución italiana: una reciente intervención para modificar el texto constitucional prevé que, hoy, las instituciones tienen que favorecer las iniciativas autónomas de los ciudadanos individualmente y asociados para el desarrollo de actividades de interés general⁸. La novedad no está en el hecho de que privados puedan actuar en función del interés general, sino de que puedan hacerlo autónomamente, sin esperar a que la administración pública los autorice o les pida que lo hagan, y que su acción se califique con todo derecho como expresión del interés general. El dato innovador introducido por el principio de subsidiaridad horizontal invierte la orientación tradicional del flujo del poder, de las informaciones, de las decisiones, que antes iba desde las administraciones hacia los ciudadanos; en cambio, ahora existe un poder específico de iniciativa que corresponde a estos últimos.

También por eso, subsidiaridad vertical y horizontal se integran mutuamente. Teniendo que proveer a una correcta distribución de las funciones de gobierno y de administración entre los distintos niveles institucionales, la subsidiaridad vertical permite encontrar el nivel más adecuado, no sólo a partir del criterio de la cercanía con los ciudadanos, sino también por la capacidad de cada nivel de satisfacer el interés general. En este punto, la subsidiaridad horizontal consiente que las instituciones no persigan ellas solas el interés general, sino junto con los ciudadanos, individualmente y asociados, abriendo a los sujetos públicos nuevos espacios para la realización de su propia fun-

El Consejo Europeo de Edimburgo estableció, en diciembre de 1992, los elementos fundamentales del concepto de subsidiaridad, en función interpretativa del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea firmado el 7 de febrero de 1992, que lo incluye como principio general de derecho comunitario (art. 3B).

8. Cfr. art. 118 u.c. de la Constitución italiana: "Estado, Regiones, Ciudades metropolitanas, Provincias y Comunas favorecen la iniciativa autónoma de los ciudadanos, individualmente y asociados, para el desarrollo de actividades de interés general, sobre la base del principio de subsidiaridad". La actual formulación ha sido introducida con ley constitucional n° 3 del 18 de octubre de 2001: "Modificaciones al título V de la parte segunda de la Constitución".

ción, dirigiéndose a los privados no ya solamente como mediadores y beneficiarios de su acción, sino como aliados autónomos y responsables.

En cuanto a la modificación introducida en la legislación italiana, todavía es prematuro intentar una evaluación de los primeros resultados; las oportunidades señaladas por el nuevo art. 118 de la Constitución tienen que ser puestos a prueba. No obstante, es oportuno tener en cuenta que su puesta en práctica encontrará numerosos obstáculos hasta que la subsidiaridad no esté sostenida por un sistema normativo y económico coherente a nivel nacional. Muchas veces, en efecto, el principio de subsidiaridad es sustituido por una suerte de... invitación a sobrevivir, según una traducción domesticada que podría describirse de la siguiente manera: los que no hace el Estado, que lo haga la Región; lo que no hace la Región o la Provincia, que lo haga el Municipio y, cuando ni siquiera el Municipio se pone en marcha, entonces que los ciudadanos se arreglen como puedan.

Los procesos decisorios de las administraciones públicas

Como podemos ver, las relaciones participativas hacia las instituciones políticas, pueden ser analizadas tanto a partir de la base (subrayando la iniciativa y la acción desarrollada por los ciudadanos, individualmente y asociados) o bien a partir de las estructuras de gobierno, considerando las intervenciones específicas orientadas a favorecer y sostener el interés y el compromiso de la sociedad civil. Esta última perspectiva está teniendo desarrollos significativos sobre todo en la administración pública, donde numerosas experiencias tienden cada vez más a incluir en los procesos decisorios a los distintos sujetos que son expresión de un interés específico en relación al objeto de la deliberación (*stakeholders*)⁹.

9. Entre los estudiosos que en los últimos tiempos han investigado en este sector innovativo, cfr. Bobbio, L. (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane.

Pensemos en la planificación de las políticas sociales por parte del ente público, un sector en el cual, por la complejidad de los problemas, las administraciones generalmente optan por confiar en figuras profesionales competentes y expertas que realizan relevamientos, recogen datos, formulan proyectos. Pero, por más que tales aportes puedan resultar eficaces, la prueba de los hechos ha demostrado que no son suficientes. Los profesionales de lo social, en efecto, tienen un conocimiento de los problemas distinto del que tienen los habitantes del territorio, más profundo en ciertos aspectos, más superficial en otros. Se corre el riesgo de subestimar aspectos importantes y terminar organizando servicios que no serán utilizados, dejando de lado las exigencias de categorías de usuarios menos representados. Es evidente que quien puede decir una palabra calificada son los ciudadanos con sus familias, las asociaciones del tercer sector, del voluntariado y de la cooperación que desde hace años afrontan las dificultades en el terreno y pueden producir soluciones que sólo es capaz de imaginar quien conoce en primera persona los rostros de las carencias sociales. Por eso aumentan, año tras año, las administraciones que enfocan la construcción de políticas sociales del propio territorio según modalidades participativas.

Ante el afirmarse de la lógica inclusiva en los procesos decisorios administrativos, no sorprende que se haya hablado de “inteligencia de la democracia”: en efecto, aumentan los cerebros que se ponen en movimiento para elaborar soluciones eficaces, y precisamente a partir de los ciudadanos. Pero en este tema, no hay que dejar de tener en cuenta los aspectos problemáticos. A veces los procesos de decisión participada son demasiado complicados, o demasiado lentos. A veces ignoran a algunos sujetos o algunos datos significativos y se empantanar ante obstáculos no previstos, ante equívocos, conflictos, con la consecuencia de frustrar y desperdiciar energías y recursos invalorables puestos a disposición por las personas. Por ejemplo, una experiencia bastante común es la de decidir la participación en una asamblea pública afrontando los costos que comporta, y

encontrarse al final de una larga jornada de trabajo, extenuados, asistiendo hasta altas horas de la noche a relatos complicados, o muy personales, conflictos recurrentes, improvisaciones.

La tensión entre quien ejerce el poder de decisión sobre materias de interés público y quien es efectivamente titular de ese interés, es sólo uno de los aspectos conflictivos que emergen en este ámbito participativo. El otro aspecto sobre el cual vale la pena detenerse es la característica fractura que se pone en evidencia cuando la delegación administrativa encara el funcionamiento de bienes o servicios de fuerte impacto ambiental y social: la realización de un basurero público, la clausura de un complejo hospitalario descentralizado, la construcción de una nueva autopista... En estos casos muchas veces sucede que la ciudadanía se pone en movimiento autónomamente y con gran energía para organizar la oposición en el terreno, poniendo frente a frente dos o más clases de intereses homogéneos por naturaleza, pero heterogéneos por ubicación territorial.

El ejemplo clásico es el del conflicto entre un grupo local y una comunidad más amplia, como el pequeño poblado y la región administrativa que lo comprende, ambos con el propósito de hacer prevalecer su propio interés en el caso de las políticas públicas de manejo de los residuos urbanos. Concretamente, cuando un ente administrativo regional delibera sobre el traslado de una instalación para el tratamiento de los residuos destinada a servir a todo el territorio, no es extraño que el interés general choque con la oposición de los habitantes de la población que, por la proximidad del sitio propuesto, tendría que soportar además las consecuencias del funcionamiento de una instalación que puede, objetivamente, devaluar y empobrecer el área que la rodea. Si en un primer momento los intereses pueden parecer divergentes, en realidad también los habitantes del poblado tienen interés en afrontar un problema que no basta simplemente con negarlo y que, si no se resuelve correctamente, en el futuro condicionará también la calidad de su vida.

Las cuestiones son complejas. La actitud fuera de control que muchas veces asume la reacción popular lleva a hablar de

una suerte de síndrome, rotulado en inglés como síndrome NIMBY, por las iniciales “*Not In My Back Yard*” (“No en mi patio”). Recientemente se ha hablado de 190 estructuras e instalaciones, en Italia, que en el curso del 2005, han sido objeto de cuestionamiento por parte de la población¹⁰; pero todavía es muy bajo el número de casos que son afrontados favoreciendo la participación de las comunidades locales, apuntando al reconocimiento y a la compaginación de los intereses recíprocos. Tendría que ser función del ente público el coordinar un intenso proceso inclusivo que favorezca la integración de los distintos puntos de vista, abandonando el modelo de acción (el denominado DAD: decisión-anuncio-defensa) en el cual se da a conocer una opción pública sólo cuando ya está definida en sus aspectos principales, para defenderla entonces como la mejor posible ante las críticas, observaciones, desarrollos.

Parece evidente, también en este caso, que el incremento de la participación y el crecimiento de la democracia local pueden estar marcados por un fuerte acento selectivo y excluyente. Cuando la agrupación y la representación de los intereses se limita a reforzar grupos circunscriptos de *stakeholders*, aunque este proceso puede consolidar su identidad y valorizar sus competencias, la búsqueda de beneficios de tipo particular debilita la cohesión social e incrementa la fragmentación.

Participación y governance

El debate sobre la *governance*, concepto de muy reciente definición y difícilmente traducible (incluso los diccionarios de lengua inglesa la han aceptado recién desde hace una decena de años), se injerta en la búsqueda de nuevas formas de regulación en red, en condiciones de administrar escenarios políticos cada vez más descentralizados, fragmentados y complejos. En los procesos de mediación y resolución de conflictos de naturaleza pública típicos de las sociedades modernas, es característico de la idea de *governance* el hecho de sustituir el principio jerárqui-

10. Cfr. también Bobbio, L. (2004), op. cit.

co de distribución de los recursos por un principio cooperativo que reconoce, entre los actores involucrados, también al Estado o a los entes locales, en un rol de colaboración que ya no es estrictamente jerárquico. Ya son muchos los instrumentos a disposición de los entes administrativos para la planificación territorial que han aceptado y aplican la lógica de red; entre los más conocidos se hallan los planes estratégicos para el desarrollo de áreas urbanas y metropolitanas, los pactos territoriales, los contratos de área, los procesos inclusivos de Agenda 21 para el desarrollo sostenible.

A pesar de que la *governance* represente una ulterior e importante expresión del momento participativo, su desarrollo no deja de suscitar problemas semejantes a los ya mencionados. Una vez más la comunidad decisoria puede terminar reproduciendo un círculo seleccionado de intereses, legitimando marcadas dinámicas de exclusión hacia sujetos más débiles que tendrían voz en capítulo, pero estorban de alguna manera a las geografías de poder. Hay un riesgo complementario: en lugar de favorecer la transparencia, el proceso puede mantener cierta opacidad y ocultar acuerdos paralelos, de negocios, establecidos con anterioridad al proceso, es decir, en los prolegómenos, entre bambalinas. Por otra parte, enfatizando las competencias profesionales, la eficiencia y una orientación pragmática a los resultados, es fácil que lo que se refuerce sea la lógica del grupo cerrado más que las dinámicas abiertas de la participación. Por este camino se corre el riesgo de que desaparezca la arena pública, es decir, ese espacio en el cual los problemas colectivos se hacen visibles y reconocibles para todos. Incluso el rol de las instituciones políticas –y en primer lugar de las instituciones administrativas– se debilita, mientras, por el contrario tendría que ser evidente que la administración pública no puede ser un actor más entre las partes involucradas, ya que representa un rol crucial, el de mediar entre los individuos y la colectividad en nombre del interés de todos.

Gran parte de las ambigüedades que emergen en los procesos de *governance* derivan del funcionamiento impuesto por las

técnicas deliberativas que se utilizan internamente en esos ámbitos decisorios¹¹. Es notorio, en efecto, que existe una tendencia creciente a adoptar procedimientos de tipo deliberativo en los lugares decisorios de la política y de la administración pública, junto a las técnicas más tradicionales dictadas por la regla mayoritaria y de negociación; lo que no hay que subestimar es el peligro de convertir las tratativas y la deliberación en una forma vacía, en la cual el reconocimiento de las exigencias de las partes es sólo simbólico. Sucede, en efecto, que cuanto más fuertes son los intereses en juego, tanto más los sujetos se vuelven poco confiables, porque están en condiciones de ejercer su influencia por afuera de ese determinado proceso de negociación.

Hay que reconocer que el crecimiento exponencial de espacios de mediación entre sujetos no institucionales se debe también al debilitamiento de los recursos de autoridad del Estado y de los entes públicos en general. Es verdad que una progresiva complejidad de los problemas, objeto de la deliberación política, exige reclamar también la competencia y experiencia de una serie de sujetos económicos, de técnicos y árbitros que actúan por lo general por afuera de las instituciones. Pero esta evolución debe ser tomada con los recaudos necesarios, dado que quitar responsabilidad a las instituciones públicas puede abrir camino a mecanismos de autorregulación, que tienden a limitar la acción específica de gobierno de las instituciones adu-

11. Los estudios sobre la democracia deliberativa se han desarrollado para volver a centrar el interés en una condición esencial del proceso democrático, la confrontación directa entre los ciudadanos, privilegiando dos momentos: la formación de lugares de confrontación pública abiertos a todos los que resultan afectados por la decisión, y la producción de opciones colectivas a través de la discusión de las convicciones de los participantes sobre bases de racionalidad e imparcialidad. La deliberación se propone, antes que nada, volver a pensar la democracia como comunidad comunicativa ideal, trasladando el acento que hoy se pone sobre todo en la selección de los gobernantes. Sobre el tema ver a las publicaciones específicas: entre otros, cfr. Bobbio, L. (2002), "Le arene deliberative", en *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n° 3; Bosetti, G.; Maffettone, S. (a cura di) (2004), *Democrazia deliberativa: cosa è?*, Roma, Luiss University Press.

ciendo la introducción de elementos perjudiciales de distorsión en las dinámicas de lo que se define como mercado político. Una autorregulación que, con facilidad, puede favorecer una vez más a los sujetos económicos y financieros que cuentan con más recursos.

Entre inclusión y exclusión

Los interrogantes se reiteran: ¿tiene sentido participar cuando, al fin y al cabo, decide el que tiene más recursos? La pregunta fundamental es la de siempre: ¿quién gobierna? Además, ¿es suficiente introducir en los procesos decisorios una medida genérica de consulta pasiva? ¿No es demasiado poco debatir sobre demandas políticas predeterminadas? ¿Es necesario, o no, establecer un orden de prioridad e interpelar en primer lugar a quien es competente, experto, organizado? En las arenas complejas de la *governance*, ¿dónde termina la participación y dónde comienza el gobierno?

Preguntas que señalan problemas importantes y que alejan decididamente cierta visión ligera sobre la participación, más bien tradicional, pero poco objetiva. De los indicios que preceden, tendría que resultar evidente que no sólo hay instrumentos normativos ligeros que abren posibilidades, invitan a la innovación, reconocen derechos, sino que están también las asperezas y las rigideces de los mecanismos del poder y de la distribución: subestimar estas dimensiones puede ser riesgoso. Por otra parte, podría ser ésta misma una contraprueba de que libertad e igualdad –pilares del proyecto democrático moderno sobre los que se ha edificado el modelo de la democracia liberal de Occidente– se muestran cada vez más insuficientes para ordenar acabadamente las relaciones y las instituciones políticas según criterios de equidad y de paz estable.

En efecto, si la referencia a la libertad es causa y justificación racional de un espacio político creativo y abierto, en el que cada uno se halla en condiciones de ordenar autónomamente las propias expresiones de vida individual y social; si la referencia a la igualdad implica el reconocimiento del derecho de cada

uno a representar con igual dignidad y oportunidad la propia posición en la comunidad política, es claro que la realización progresiva de los dos principios, aunque está conduciendo a un refinamiento de medios e instrumentos de la participación política, en sí no parece en condiciones de ofrecer respuestas plenamente satisfactorias a los problemas que el modelo de una democracia participativa está planteando.

El intento de concentrar la reflexión sobre ambigüedad y contradicciones de la experiencia participativa, facilita ahora un ulterior análisis: ¿en qué punto y de qué modo una categoría como la fraternidad universal puede aportar su contribución? Utilizando un criterio que algunos politólogos ya han adoptado con provecho (en el estudio de la crisis del *welfare* y de los procesos de europeización), puede ser útil identificar, en el núcleo de los distintos interrogantes que surgen por el ejercicio de las dinámicas participativas, una contradicción esencial que debilita el significado de la participación y la vuelve ambivalente: la tensión entre un aspecto incluyente y un aspecto excluyente.

Si participación significa activar recursos —éste parece el aspecto incluyente— para ayudar a determinar la estructura y los valores del sistema social, esto sucede a costa de uno o más sujetos que, de diferentes maneras, resultan excluidos del proceso. Los vínculos que se crean y refuerzan por un lado, al mismo tiempos determinan un frontera de exclusión hacia otros. Como si la atención puesta en incrementar la subjetividad de la sociedad civil, mejorando la calidad de los vínculos internos de la colectividad, el sentido de identidad y de pertenencia, no pudieran llevarse a cabo más que a través de la contemporánea afirmación de rigideces externas que delimitan el territorio¹².

12. Hay una expresión inglesa que creo expresa muy bien ese concepto: "*internal bonding through external bounding*" (es decir: construir vínculos internos a través del añadido de límites externos) que tomo de la introducción de Maurizio Ferrera sobre "Confini e solidarietà: spazio politico e welfare nell'Unione europea" en la reciente XIX Convención Nacional de la Sociedad Italiana de Ciencia Política, Cagliari, 21 de septiembre de 2005.

Para sintetizar más todavía, se podría afirmar que el proceso inclusivo, en el cual se concentra todo procedimiento participativo, implica “necesariamente” el ejercicio de una lógica excluyente de cualquier otro planteado desde afuera.

A mi criterio, en este debate la categoría de la fraternidad universal interviene con un peso notable para detener y, en alguna medida, curar los efectos perversos de la lógica que transforma la inclusión en exclusión. Desde un punto de vista político, la fraternidad se sitúa antes que nada como principio de construcción social, donde el otro, si podemos definirnos hermanos, no es otro diferente de mí, sino otro yo mismo. Por lo tanto, su significado relacional es dinámico, impulsa a buscar y a reconocer recíprocamente las fisonomías semejantes entre sujetos, grupos sociales y culturales diferentes. Por otra parte, la identificación de una relación de fraternidad como pertenencia recíproca, entre actores sociales y políticos, implica la activación de relaciones de coparticipación y responsabilidad, que deberán ciertamente ser examinadas a fondo.

Si, como se afirma a menudo, la participación es un tema esencialmente de identidad y por consiguiente conflictivo, lo que la fraternidad ofrece al respecto es antes que nada una redefinición del vínculo social a partir del reconocimiento de la existencia de una relación constitutiva fundamental entre los distintos sujetos de las relaciones políticas. La connotación propia de este vínculo es la de garantizar la identidad específica de cada uno (y la defensa de los correspondientes derechos) en un cuadro de referencia unitario que es la familia humana.

Sobre estas premisas la fraternidad se presenta, con respecto a la libertad y la igualdad, como un instrumento categorial no menos válido desde un punto de vista teórico, para proceder a un análisis profundizado de los hechos políticos, a fin de comprender e interpretar su evolución. Si éstas son las perspectivas que abre, la categoría de la fraternidad universal podría introducir elementos innovadores también en los procesos bloqueados de las dinámicas participativas.

Experimentar la fraternidad. El Pacto político-participativo

La opción de asumir la fraternidad universal como categoría de la política está ofreciendo algunas líneas de análisis que, si bien iniciales, no parecen sin significado. El “Pacto político-participativo” es una de éstas, una experiencia flexible en la metodología, que relee a la luz de la fraternidad la relación política fundamental de la cual se ha tratado, la que se da entre los ciudadanos que detentan la soberanía y sus representantes. A partir de algunas experiencias piloto, en Italia durante los años ochenta¹³, esta relación se ha convertido en un verdadero Pacto, vivido a lo largo de todo el mandato entre el elegido y los ciudadanos de su territorio, los cuales, yendo más allá de los confines estrechos de su propia necesidad individual, deciden colaborar en la construcción de la agenda política que compromete al representante elegido.

Las consecuencias son varias. En el constante diálogo entre elegidos y electores que el Pacto hace posible, se enriquecen los contenidos del debate político y las propuestas de regulación que de ello derivan; esos contenidos y propuestas que en general resultan marginadas, es decir, alejadas del aporte de los sujetos más débiles. En el Pacto participan, en efecto, ciudadanos de distinta competencia profesional, cultural y de diferente *status* económico y social. De este modo, dado que quien está habilitado para participar del diálogo es el ciudadano en cuanto tal, al margen del voto emitido y de otros vínculos específicos de pertenencia, el Pacto abre nuevos espacios a la representatividad de los mundos sociales dentro de las instituciones, favoreciendo la contribución del mayor número de sujetos que tienen derecho a expresarse tanto con respecto a problemáticas de tipo sectorial como general.

13. Para un encuadramiento general, con datos y entrevistas, cfr. Ropelato, D., “Partecipazione politica: una sperimentazione” (de próxima publicación). Para conocer los primeros elementos esenciales de la propuesta, en los primeros momentos que comienza a delinearse, cfr. Sorgi, T., “Votare non basta”, en *Città Nuova* (1985), n° 11; ver también un primer balance sumario en Mangano, D., “Il patto eletti-elettori”, en *Città Nuova* (1993), n° 24; Baggio, A. M., “Sovranità in crisi”, en *Città Nuova* (1994), n° 10 y “Eletti ed elettori”, *ibidem*, n° 11.

Trazando una suerte de estructura formal del Pacto político-participativo, se destacan sobre todo tres aspectos, cada uno de los cuales corresponde a uno de los puntos de fractura más significativos que ha puesto en evidencia el análisis de los dilemas de la participación¹⁴.

1. *Perfil individual*. Donde en general se adoptan modalidades participativas de tipo selectivo que asumen la posesión de recursos sociales y políticos específicos como título de legitimidad, el Pacto se caracteriza por una fuerte opción anti-elitista y la reconoce a cada ciudadano en cuanto tal, la capacidad y la responsabilidad de participar en el mandato electivo durante toda su duración. Su contribución prescinde de especializaciones y competencias culturales y técnicas, del contenido del voto que ha emitido y de intereses particulares que lo pueden identificar, en cada ocasión, como destinatario de los actos de gobierno sobre los cuales se debate.

2. *Perfil interpersonal*. Donde en general las posiciones y los intereses representados se afirman como inconciliables, expresión de identidades rígidas e irreductibles, el Pacto se propone como espacio de diálogo transversal con respecto a las distintas pertenencias ideológicas y partidarias, orientado concretamente por los contenidos del trabajo político, establecido un conjunto de opciones fundamentales. La lista está llamada a representar los intereses generales: reconoce que no lo puede hacer de manera abstracta, a partir de una presunción, y acepta que se involucren concretamente los ciudadanos, su aprobación y su apoyo, como también su disenso y su crítica.

La fraternidad, en lo que respecta a este punto, se destaca como principio de construcción social que acepta el dinamismo de la compaginación de los intereses, garantiza las diversas identidades personales que no desvaloriza, sino que precede y

14. Las notas que siguen se limitan a ofrecer algunas indicaciones totalmente introductorias sobre la base de los primeros estudios que se han realizado sobre el tema, algunos de los cuales son citados en la nota precedente.

fundamenta sobre la afirmación de una identidad colectiva común.

3. *Perfil colectivo.* Donde se privilegia la iniciativa vertical de arriba hacia abajo con la aplicación de formas de participación circunscriptas y más fácilmente controlables, el Pacto incrementa el espacio de la acción social y favorece la auto-organización, el grupo mismo se identifica como sujeto político, por las numerosas interacciones y funciones de tipo político que promueve. El vínculo entre elegido y electores es de tipo voluntario pero con características de reciprocidad. No es suficiente, en efecto, que sólo el elegido se considere obligado, sino que también es necesario que los ciudadanos electores adhieran concientemente a un vínculo determinado que promueve la rendición de cuentas periódica de los resultados y produce continuidad de efectos sobre el territorio.

La fraternidad, con respecto a este punto, se destaca como principio de responsabilidad compartida sobre la producción de bienes públicos, donde la función política de mediación refuerza las relaciones de reciprocidad entre los distintos bienes legítimos, propios de la sociedad civil.

Participación y calidad democrática

Como hemos visto, después que gran parte de la literatura politológica de los años noventa se concentró en el estudio de las transiciones y de la consolidación de los regímenes democráticos, actualmente la investigación se ocupa sobre todo del funcionamiento y de los caracteres propios de una democracia de calidad. Este filón de estudios está creciendo por tres razones válidas: primero, la profundización de la democracia puede ser considerado un bien moral, si no un imperativo; segundo, una operación de reforma para mejorar la calidad democrática es esencial para dar más amplia y constante legitimidad a los procesos de consolidación democrática en el mundo; tercero, también las democracias ya estables tienen que tomar igualmente en consideración un serio proyecto de reforma si pretenden afrontar las amplias dificultades que provienen de la insa-

tisfacción general de la sociedad civil ante las conformaciones institucionales actuales¹⁵.

A partir de estas premisas puede resultar interesante proceder a una ulterior verificación analítica. En efecto, si asumir la fraternidad en los circuitos de la participación política contribuye efectivamente al logro de una mayor calidad democrática, tendría que ser posible medir por medio de oportunos indicadores el “valor agregado”. Antes que nada, es necesario aclarar que la definición de democracia de calidad¹⁶ a la que nos referimos es la de un ordenamiento institucional estable donde la calidad democrática comporta esencialmente tres aspectos, que giran en torno a la gradual realización de los principios de libertad y de igualdad:

1. el contenido de la acción política, cuando los ciudadanos gozan de los principios de libertad e igualdad en una medida superior a la mínima;

2. el resultado de la acción política, cuando los ciudadanos están satisfechos de los resultados alcanzados por medio de las opciones de los que deciden, en relación a las demandas expresadas;

3. el procedimiento de la acción política, cuando los ciudadanos están en condiciones de controlar y evaluar si los dos valores fundamentales se realizan y de qué manera lo hacen.

Entre los tres aspectos, una vez más resulta central el aspecto que mide la calidad del procedimiento. En efecto, al encontrarse dentro de un contexto de democracia representativa, el llamado a responder por las decisiones tomadas (en inglés, *accountability*) permite un control efectivo de las instituciones políticas por parte de cada ciudadano individualmente y de los grupos organizados de la sociedad civil.

15. Cfr. Diamond, L. e Morlino, L., *The Quality of Democracy*, working paper presentado ante el “Center on Democracy, Development and The Rule of Law”, Stanford Institute on International Studies, 21 de septiembre de 2004.

16. Para referencias bibliográficas del grupo de investigación internacional sobre “Calidad de la Democracia”, cfr. también Almagistí, M., “Capitale sociale e qualità della democrazia”, en *Foedus*, n° 5, 151-167.

A través de este recorrido, se hace referencia a la noción de calidad utilizada en general en el mundo industrial y en el *marketing*, donde se exige que el producto responda a determinadas características de forma y funcionamiento (el contenido), a la certificación de técnicas constructivas precisas (el procedimiento) y a la satisfacción del consumidor (el resultado). Es evidente que esta definición de democracia no puede evitar algunos problemas, tratándose de una fórmula de tipo normativo caracterizada por una intensa *responsiveness*, es decir, por la “continua capacidad de respuesta del gobierno a las preferencias de sus ciudadanos, considerados políticamente iguales”¹⁷. Un horizonte teóricamente muy exigente que, traducido al plano empírico, provoca más interrogantes que los que puede resolver: ¿cómo verificar, y en qué medida, que los actos de quien gobierna corresponden efectivamente a las demandas de los ciudadanos? ¿Y cómo hay que identificar y agrupar sus preferencias? ¿Quién está efectivamente legitimado para expresarlas y representarlas? ¿Cómo controlar su eventual manipulación? ¿Qué relación considerar entre preferencias de la mayoría y de la minoría? Sin embargo, precisamente a partir de estos interrogantes (que abren territorios de gran interés sobre los cuales avanzan las búsquedas empíricas), la opción de atenerse a un marco teórico fuerte, que se apoya sobre una concepción unitaria de la ciudadanía democrática como fundamento de la arquitectura institucional, se ve como válida y estimulante.

También una metodología como el Pacto político-participativo puede ser evaluada y comprendida a la luz del esquema precedente y el resultado es extremadamente alentador. Procediendo sintéticamente: con respecto a la calidad del contenido, es posible constatar que los ciudadanos involucrados en la experiencia participativa tienen oportunidad de expresar en mayor medida su aporte al debate político y, por consiguiente, de influir de manera más directa y creativa sobre la función de *de-*

17. Dahl, R., (1970), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven; trad. esp. *La poliarquía*, R.E.I Argentina, 1991.

cision making, en una situación de iguales oportunidades, garantizada por la opción anti-elitista del Pacto. Con respecto a la calidad del resultado, al ampliarse las oportunidades de articulación y de agrupación de las demandas por parte de los ciudadanos que se organizan en las formas del Pacto (orientando al bien común, de modo transversal, los intereses de tipo particular), no puede menos que crecer también la *responsiveness* y la satisfacción hacia las políticas adoptadas. Finalmente, con respecto a la calidad del procedimiento, el principal asunto sobre el cual se basa la propuesta del Pacto es exactamente la puesta a disposición del mayor número de ciudadanos de un lugar participativo en condiciones de incrementar la relevancia de la función de *accountability* en el marco institucional, aumentando los espacios de acción social.

Por consiguiente, donde se aplica el Pacto, una verificación puntual bajo los tres aspectos tendría que llevar a medir un aumento conjunto de la calidad democrática en el contexto institucional indicado.

En este sentido me parece que se puede afirmar que la fraternidad puede expresar verdaderamente el núcleo inteligente de la democracia, es decir, incrementar su capacidad de armonizar lo que es auténticamente humano dentro de las formas normativas necesarias para ordenar la convivencia de los hombres y de los pueblos.