

COMUNICACIÓN PARA EL CONGRESO DE SOCIOLOGÍA.

GRUPO 6 (Teoría Sociológica)

Título: **Política y contingencia en la teoría sociológica.**

Autor: **Ernesto Ganuza Fernández.**

IESA-CSIC

Campo Sto. Mártires, nº 7

14004 Córdoba

Política y contingencia en la teoría sociológica.

Entre 1979 y 1984 Habermas, Giddens, Bourdieu y Luhmann escriben sus grandes obras de referencia en la teoría sociológica¹. En su seno hay una convergencia que apunta hacia la disolución pragmática de la estructura social como variable o eje conductor de los análisis sociales. Sus respectivas obras pretenden re-establecer los límites junto a los cuales entender *la sociedad*, incluyendo la sociología de la ciencia, en 1991, con la obra de referencia de Bruno Latour (Nunca hemos sido modernos). Las diferencias entre ellas toman cuerpo en escuelas diferentes, fundamentalmente a partir de concepciones metodológicas divergentes y en muchos casos excluyentes. Sin embargo, más allá de sus dilatadas distancias, entre el constructivismo y la teoría de la estructuración, entre la comunicación y la autopoiesis, el capital social o la acción normativa, etc., se puede destacar una dimensión significativa de distancia respecto a las teorías clásicas de la sociología o, mejor, respecto a la explicación que la sociología tradicionalmente incorporó en su haber con el objetivo de abarcar su propio objeto de estudio y, en consecuencia, las dimensiones por medio de las cuales podríamos dar cuenta del cambio social. El entramado emergente nos lega así una concepción social de la que supuestamente no podemos prescindir en nuestra aproximación al estudio de las sociedades.

El punto de mira que, entendemos, tiene la sociología en su retina es la disolución, por un lado, de la estructura social objetiva, muy próxima a los valores durkheimianos, y, por el otro, del subjetivismo, habitualmente adscrito a la tradición weberiana. La disolución de ambos posicionamientos, más unos que otros, permite a la teoría sociológica pensar que los análisis, sobre todo, de Max Weber acerca de la sociedad moderna y su siempre calificado “pesimismo” sobre el desarrollo futuro de la sociedad, no puede ser entendido sin estrechar y apuntalar diferentes conceptos que, a su vez, arrojan una luz diferente sobre lo que podemos esperar y encontrar en la sociedad y el cambio social contemporáneos. Los cambios podemos articularlos a través de tres ejes distintos, que responden igualmente a las características por las que podemos visualizar la sociedad contemporánea:

¹ Hacemos referencia a la Teoría de la acción comunicativa de Habermas (1981); Teoría de la estructuración de Giddens (1984); Los sistemas sociales de Luhmann (1981) y la Distinción o el Sentido práctico de Bourdieu (1979 y 1980, respectivamente).

- 1) Incoherencia en la alusión de órdenes trascendentales, estableciendo en su lugar una referencia del orden siempre en términos reflexivos y contingentes.
- 2) Incongruencia en la idea antropológica del hombre basada en una racionalidad autosuficiente, estableciendo en su lugar una nueva imagen antropológica basada en el hecho siempre social que acompaña a un individuo y a su razón (trama comunicativa o institucional, redes o entornos), que implica un “individuo auto-insuficiente” (Beck y Beck, 2003).
- 3) Imposibilidad de plantear simétricamente las relaciones entre la sociedad y el individuo, lo que plantea la autonomía de éste y la pérdida de sentido metodológico de una variable estructural como la identidad colectiva y el sentido teleológico asociado a las generalidades o planos universales. Sólo hablaremos de autoidentidad y, por tanto, hablaremos de individuos y su autonomía.

No mencionamos aquí las diferencias, muchas veces acuciantes, entre las distintas teorías sociológicas a las que hacemos referencia. Baste señalar que para las teorías constructivistas (dentro de las cuales se incorporarían las teorías del actor-red) los tres ejes mencionados conllevan la disolución tanto de la estructura como de la agencia, además de la incorporación de la técnica desde una dimensión ontológica, lo que, por ejemplo, para la teoría de la estructuración de Giddens no ocurriría, pero tampoco para Habermas. De todas maneras acentuamos que lo que realmente se diluye, a excepción de Habermas, es el sentido normativo asociado al individuo y la sociedad, preservándose en muchos casos una unidad simplemente metodológica, como son los casos en Luhmann y en Bourdieu. Para Giddens los tres ejes señalados dibujarían una interrelación estructura-agencia que disolvería el protagonismo de la estructura o la agencia en el entramado social, pero nunca se disolverían ambas dimensiones, tan solo su caracterización. Para Habermas, en cambio, persiste un plano normativo, aunque en tanto en cuanto es procedimental queda disociado de sus aspectos éticos y convivenciales, a favor de una estructura ideal de sesgo universal, al modo del procedimentalismo kantiano. Ahora bien, lo que sí podemos entender es que, incluido Giddens y Habermas, la estructura pierde sus connotaciones trascendentales y adquiere

una forma reflexiva y, por tanto, deja de ser una entidad al margen de los asuntos de agencia, al margen de la manipulación humana o al margen de las interrelaciones entre sujetos (bien sean humanos o no-humanos). Esto apunta, para el conjunto de la sociología, hacia un cambio social de importante arraigo en las sociedades contemporáneas, cristalizado en la pérdida de sentido de la tradición y las estructuras estables o fijas, unilateralmente determinantes, lo que se cristaliza bautizando una nueva época como post-ilustrada (posconvencional, postradicional). Así, sin tradición, ni estructura a partir de la cual hacer derivar los elementos explicativos, la sociología se enfrenta al desafío de explicar o comprender lo que antaño presagiaba siempre un movimiento esperado a partir de un conjunto de elementos previamente establecido. Tal proceder pierde consistencia y bien sea por medio de la incertidumbre, las consecuencias no intencionales de la acción o la dilatada caracterización en red de los sujetos, para la sociología se hace imposible mantener la coherencia exigida por una lógica que va a ser calificada de lineal.

Este movimiento que la sociología no sólo entiende normativamente, sino básicamente desde una dimensión enteramente descriptiva, pone en ciernes el concepto tradicional de sociedad. Su disolución como estructura, estable y fija, cuestiona fundamentalmente la simetría por medio de la cual entendimos las relaciones entre individuo y sociedad. En lugar de la trascendencia o la existencia de un plano externo y a priori, se hace valer un continuo y asimétrico plano de inmanencia, sobre el cual es cuestionada la posibilidad de legitimar un orden social a partir de principios o valores de raigambre sobrenatural o natural. Los elementos fijos y, en cierta manera, previsibles, por los cuales la sociedad se identificaba, dejan paso a los flujos y las conexiones como efectiva “materialidad” con la que podemos dar cuenta de la sociedad. La fluidez social, esgrimida principalmente por las teorías constructivistas (Latour, Selgas, Law, Haraway), pero que también forma parte del entramado descriptivo de la interrelación entre sistema-entorno, la fluidificación normativa habermasiana o la propia reflexividad de la estructuración de Giddens, sustituye aquí el plano interrelacional debido a rasgos fijos y estructurales. Consecuentemente la sociedad adquiere una forma ambivalente, es decir, no cerrada, descentrada, de tal modo que la alusión a ella suponga siempre una referencia borrosa, en definitiva, des-limitada, pues hablar de sociedad ya no más evocará un conjunto de rasgos delimitados e identificativos de un conjunto de individuos. El orden como tal implosiona y se hace contingente.

Si no hay un orden previo, sino en movimiento, y no encontramos una lógica simétrica ni entre individuo-sociedad (ni en el seno de la sociedad, ni en el individuo), también la política recaba para la sociología una atención transformadora. En principio sin orden de referencia la política se desplaza a un espacio público-político de diálogo, pues solo así se concibe la posibilidad de ir definiendo y ‘negociando’ continuamente todos esos aspectos que anteriormente eran observados como valores a priori, estructurales o de carácter trascendental, es decir, la política cobra sentido dentro de un espacio comunicativo o de litigio del que emergen los límites de la política más como consecuencia o efecto que como causa o a priori. El individuo consecuentemente adquiere un mayor protagonismo, pero no a partir de su representación racional o meramente normativa, sino a partir de su propia constitución como entidad relacional que siempre hace referencia a un entramado del cual forma parte y sin el cual carecería de relevancia. Desde aquí la política abandona su papel de espejo de la sociedad, constituyéndose como lugar de mediación e implicación. En este sentido el orden social aparece como un orden entrelazado a las relaciones entre los individuos. Siendo estos y no raras o ajenas estructuras o principios la fuente de lo social y la materia de la política. Si a esto añadimos la imposibilidad que tiene el individuo para forjarse una identidad más allá de sus propias interrelaciones, más que nunca emerge el sentido de un orden ligado a las propias “biografías” de los individuos. Sólo desde ahí tendrá legitimación cualquier cosa que llamemos orden, sea fragmentado o más generalista. La sociología destacará el sentido material (y normativo) de la sociedad mediante el “contrato”, en cuanto éste implica un individuo autónomo y un proceso auto-consciente que hace siempre referencia a un proceso en el que cualquier entidad tiene que ‘contar’ con otras entidades para poder hacer. Igualmente el orden social queda así impregnado de un sentido contingente, es decir, de acuerdo a la práctica e interrelación de los individuos o entidades.

Aquí se quiebra la imagen del hombre demiúrgico, aquel que utilizando el lenguaje de la naturaleza (matemáticas) era capaz de proyectar orden y controlar su propia acción y la de la naturaleza. Consecuentemente, se quiebra la imagen tradicional que vinculaba soberanía y libertad, la cual alimentó durante toda la época moderna la imagen de un hombre autosuficiente. La libertad alude ahora a la no-soberanía, implica siempre la pluralidad descentrada de lo social, es decir, el hombre no puede hacerse una imagen de

sí mismo al margen de la posición en la que se ubica. De lo universal, utilizando las palabras de Haraway, nos desplazamos a lo parcial. El individuo, en este sentido, no puede apoyarse consistentemente en una sociedad que es fluida y descentrada, el individuo se vuelve también una figura sin consistencia previa, sino labrada, auto-figurada, que tiene siempre que contar con que *es* siempre junto a otros y junto a las mediaciones con las que actúa. De este modo se deslinda los procesos de identidad de los marcos normativos y, por ende, la sociología se deslinda de una política basada en términos de identidad (o nación). Tanto la sociedad como el individuo imprimen en su seno la reflexividad o la auto-construcción como ejes vertebradores de la propia identificación. En lugar de la identidad la sociología hablará entonces de identificaciones, las cuales arrojan sobre las relaciones sociales un sesgo de movimiento y cambio que se apoyan sobre un orden inmanente y configurado en la *conurrencia* de los individuos o actantes. De alguna manera, esto supone pensar la política desde las interacciones de los individuos, para quienes será también necesario implicarse en la trama de definición de los marcos normativos convivenciales, una vez estos no tienen capacidad de legitimación más allá de los individuos y sus relaciones-mediaciones, bien sean lingüísticas (Habermas), institucionales (Giddens), habituaciones (Bourdieu), acoplamientos (Luhmann) o tecnológicas (Latour). Así, más que de identidad hablaremos de auto-identidad biográfica, cuando no de narración no necesariamente adscrita a cuestiones puramente humanas, lo que implica que la convivencia, como entramado junto al cual el individuo se forma una biografía propia, se abre a incorporar a los individuos en su definición. Una definición que necesariamente tiene que ser descentrada y multiforme, que implica la pluralidad como una radical condición.

La radicalización democrática.

Podríamos decir que el orden emergente, contingente e inmanente, junto a la nueva imagen antropológica del hombre, vinculada a un proceso de auto-identidad e identificaciones, cristalizan la problematización sociológica contemporánea. Con ello se disuelven las “estructuras” como elemento vertebral, dando paso a la libre contingencia, la doble contingencia, según Luhmann, entre individuos como rasgo más general de la interacción social. Para la sociología esto implica un importante giro social, manifiesto en la relevancia y preponderancia de las relaciones micropolíticas en la sociedad. En tanto en cuanto no hay posibilidad efectiva de aludir a grandes manifestaciones

doctrinales, guiadas por principios de identidad o por valores supuestamente universales, cobran valor las relaciones inmanentes entre los individuos. Políticamente, el nuevo esquema traído a colación (libertad y no-soberanía o pluralidad) reclama para la sociología un sujeto político distinto al individuo (basado en la libertad-soberanía). Éste sujeto será el ciudadano, lo cual se cristaliza mediante la irrupción de la sociedad civil como escenario público-político de diálogo, lugar en el que se desarrollan las interrelaciones individuales, los conflictos y las negociaciones de los marcos convivenciales. Es el lugar de las relaciones políticas, lo que pone de relieve la importancia que adquiere la micropolítica.

La cuestión política, sin embargo, no es tan clara como la cuestión social. Pues, cómo será posible la institucionalidad política si atendemos que los principales rasgos de la sociedad contemporánea se tejen a partir de la fluidificación social, la contingencia y la autoidentidad. Junto a ese entramado dejó de tener relevancia la unidad como categoría ordenadora, también los flujos y las conexiones sustituyen la relevancia adquirida por valores fijos y el comportamiento previsible se envuelve en paños de incertidumbre. Pensar en cuestiones políticas de carácter procedimental es entonces cuando menos atrevido teniendo en cuenta esa fluidificación normativa y material que supuestamente vertebró las sociedades actuales, tal y como hace Habermas, pues siempre requerirá tener en mente una estructura universal respecto a la cual la acción individual se va a poner en relación y juicio. La política, en este sentido, ya no puede visualizarse como un reflejo de la sociedad, la existencia de las relaciones asimétricas hace de la política un plano de negociación, consenso o mediación entre las entidades implicadas contingentemente en su definición. Desde aquí la teoría sociológica muestra una fuerte inclinación a ponderar una radicalización democrática que sustente y acompañe los “flujos” sociales contemporáneos, articulando una sociedad fluidificada y una política institucional, que sólo puede fraguarse desde un escenario ‘absolutamente’ inclusivo. La articulación, en la mayoría de los casos, tendrá lugar mediante ese espacio público-político, encarnado por la sociedad civil y las relaciones micropolíticas. No obstante, las diferencias aquí ya no son sólo cuestión de grados.

De cualquier modo, lo que aquí destacamos es como la sociología lleva el debate de la política a un plano que singularmente difiere de aquel que habitualmente sirvió para pensarla. Este giro, que bien podemos pensar está estrechamente vinculado a los

cambios sociales reseñados, pone en cuestión la razón práctica asociada a los marcos normativos convivenciales. De esta manera, el déficit normativo o la cuestionada validez de las normas como orientación social se problematiza desde un lugar distinto al que hiciera Max Weber, lo que consigue, primero, re-interpretar el diagnóstico weberiano a la luz de la emergencia de las relaciones micropolíticas y, segundo, aportar una nueva materialidad a la época y, por tanto, unos nuevos valores. La primera consecuencia es redefinir la política en unos términos que, como recuerda Robert Dahl (1991: 3 y ss.), dejan de tener como referencia cualquier actividad pública, en consecuencia, la política se re-vincula a la sociedad, entendiendo por ella los asuntos privados. La política pasa así a designar conflictos y tensiones propias de las relaciones humanas, substrayendo de su habitual ‘ocultación’ una amplia gama de relaciones “privadas” que pasan a ser protagonistas de un nuevo escenario en el que la separación entre lo privado y lo público se rompe y disuelve.

Quizás sea Habermas quien mejor describa esta situación a partir de la acción comunicativa, pero esto no significa que los planteamientos de las teorías constructivistas, sistémicas o institucionalistas como la de Giddens no dejen entrever un mismo aserto en esta cuestión desde ángulos distintos. En términos generales, la importancia que adquiere la pluralidad pone de relieve la imposibilidad de reducir en un plexo de categorías comunes las diferentes inclinaciones y preferencias de los individuos. Todas ellas devienen legítimas y reclaman para sí su confrontación pública como única vía de construcción y sostén social. Hasta ahí todo muy bien, pues se deduce la necesidad de un plano dialógico capaz de conectar y vincular las distintas inclinaciones por medio de acciones negociadoras y de concertación social, rechazándose una deducción de sesgo universal como práctica política. Ahora bien, las vías de solución que la sociología expresa son hasta cierto punto paradójicas:

1. La primera, de la mano de Habermas, Luhmann, Bourdieu o Giddens, elimina el sentido de la razón práctica. Desde la acción comunicativa, la seguridad ontológica, el habitus o los sistemas autorreferenciales, el individuo plantea sólo una preferencia o afección que raramente le puede llevar a plantearse una cuestión práctica si atendemos que esa acción no está vinculada a la decisión más allá de sus implicaciones personales y autobiográficas. De este modo, la sociedad pareciera cobrar sentido sólo

alrededor de la formación de una auto-identidad o, al menos, en tanto en cuanto las cuestiones públicas quedan desvinculadas de la toma de decisiones del individuo, quedan a su vez al margen de la razón práctica del individuo. Así, Habermas, que explícitamente disocia la acción comunicativa de la razón práctica, instituye una esfera público-política que solo puede “tomar una postura” con relación a un tema problematizado, mientras que la “toma de decisiones” correspondería a una tarea especializada del sistema político. Igualmente, si para el individuo es la seguridad ontológica el “leitmotiv” de su acción social, cualquier arreglo institucional propuesto se basa sólo en acrecentar los grados de certidumbre autobiográficos y, por tanto, los grados de confianza para con la propia vida. Para Giddens esto implica la necesidad de acercar las instituciones (sistemas abstractos) a los individuos en un sentido similar a la trama desplegada por la democracia deliberativa habermasiana.

2. La segunda, de la mano de las teorías constructivistas, diluye, no elimina, la razón práctica. Desde aquí se parte de los posicionamientos propios como algo incuestionable, es decir, también las cuestiones autobiográficas, lo que induce a pensar en una acción social fragmentada y descentrada, pues los marcos de convivencia no podrán nunca “meterse” en homogeneizar esa pluralidad. De esta manera, la razón práctica en lugar de conducir a un espacio de discusión sobre la definición de los marcos normativos y sancionadores de mediación, para las teorías constructivistas implica una disolución del espacio público en una pluralidad de espacios. ¿Qué pasará entonces con la interrelación entre esos espacios públicos? ¿Permanecerán aislados?. La política parece inclinarse aquí a satisfacer las propias inclinaciones de grupos (de intereses o preferencias) homogéneos, haciendo implosionar la posibilidad misma de la convivencia en un espacio común. Es, como dice Law (1999), el momento de las especificidades. Es cierto que desde aquí se afirma la necesidad de incorporar la ética a la política, sin embargo, no queda lo suficientemente clara la articulación, presuponiendo siempre, en cambio, la primacía de los intereses propios y la asociación de acuerdo a unos intereses como vía de definición política.

Es extraño que cuando más se afirma la implicación del individuo en la designación de un orden que ha perdido por eso todas sus connotaciones imperativas (a favor de la pluralidad), es decir, cuanto más se constata la participación autónoma del individuo en la distinción de su propia identidad mediante la acción social y la imposibilidad de que los marcos convivenciales sean establecidos al margen de la interacción social, acentuándose así el plano de decisión (y político) al cual está abigarrado el individuo, parece más difícil vincular la política y la sociedad por medio de un espacio público-político de toma de decisiones. O bien tal espacio se diluye en una miríada de espacios, o bien tal espacio queda excluido o fuera del alcance del “nuevo”, pero viejo conocido ciudadano, el cual sólo podría “influir”, pero nunca tomar partido de un proceso de toma de decisiones. De un lado u otro se propone, primero, la disolución de los procesos políticos incardinados en el desarrollo institucional y normativo de los marcos políticos generales y, segundo, la irreductible lejanía de un sistema político como los Estados-nación, que, es cierto, a causa de los cambios sociales y la positivización del derecho no puede actuar de forma irresponsable o ajena a las interacciones y conflictos generados en la dimensión social.

Desde esta perspectiva los cambios sociales se pliegan a una difuminación del espacio público, en tanto en cuanto, para los primeros, el espacio cobraría sentido (por ejemplo, Mouffe (1993), Benhabib (1992)) de acuerdo a su capacidad para plegarse en torno a unos intereses semejantes, mientras que para los segundos tal espacio quedaría disociado de la razón práctica de los individuos. Por tanto, el giro presupuesto muestra que los individuos sólo estarían implicados en la trama social a partir de sus propios intereses, es decir, como individuos subjetivamente intencionales, por más que no podamos hacernos una imagen de ellos al margen de la trama social de la que forman parte. De alguna manera se rechaza con ello los intentos de las filosofías del sujeto por establecer marcos normativos generales, a partir de los cuales se hablaba de integración y anomia, a la vez que se asociaba un modo de vida específico a un modelo estándar y coherente de desarrollo humano. En su lugar, los planos generales (versus especificidades, parcialidades) son sustituidos por referencias borrosas, fluidas, que impiden abstraer representaciones “totales”, pero sobre todo parecen impedir delimitar un espacio tal como el público. La pregunta que aquí nos hacemos es hasta qué punto, el giro hacia dentro, acentuando las relaciones micropolíticas y marginando las relaciones públicas, puede poner en peligro ese impulso democratizador.

Si entendemos que la libertad implica pluralidad y no soberanía, también podríamos pensar que el problema no es eliminar la importancia de un espacio público, sino precisamente el convertirlo en un verdadero espacio dialógico, en el que la palabra y la acción se conviertan en las protagonistas. Si mantenemos a los sujetos y ciudadanos en su lugar de soberanía, teniéndolos en cuenta sólo a partir de sus caracterizaciones subjetivamente intencionales, por mucho que éstas sean ahora subjetivamente mediadas y no autosuficientes, perdemos las implicaciones de la razón práctica, pero sobre todo la idea de que el hombre es un ser político que obligadamente se define así mismo y a lo público por medio de un diálogo, que, por supuesto, implica incertidumbre. Pero, como señala Baumann (2001), recogiendo el eco de un helenista como Cornelius Castoriadis, la autonomía sólo emerge y existe cuando hay incertidumbre, antes que eso lo que hay es autoridad moral, material o imperativa, además de marcos normativos no-democráticos. En este sentido, las propuestas sociológicas parecen tener una importante inclinación a preservar ese plano de individualidad fluidificada, reduciendo ese espacio público o despojándole de cualquier connotación práctico-pública, aunque en términos generales se abogue por una sociedad civil como nuevo sujeto político, bien sea por medio de un espacio desdiferenciado, mediante la subpolítica (como en Beck), bien sea desde un espacio diferenciado de la sociedad civil (Cohen y Arato, 1997).

Las reformas institucionales democratizadoras.

A este respecto no es nada nuevo hablar sobre las distintas reformas que las instituciones públicas pusieron en marcha ya desde hace tiempo con el objetivo de complementar los déficit democráticos de la democracia representativa. A partir del deterioro progresivo de la participación ciudadana en los asuntos políticos y públicos (por ejemplo, la desafección pública), las instituciones desde hace unos lustros problematizan ese fenómeno desde el deterioro de la legitimidad democrática². El supuesto distanciamiento entre administración y ciudadanía mediante las instituciones representativas nos puede servir aquí como reflejo de la emergencia de las relaciones micropolíticas, lo que Noberto Bobbio (1985) mencionará como el problema de la

² Montero, Gunther y Torcal (1998) argumenta la desvinculación de los procesos de desafección hacia lo público de los procesos de legitimidad del régimen democrático. En este mismo sentido, pero desde un esquema distinto Moran y Benedicto (1995) plantean una cuestión semejante.

ingobernabilidad. Por un lado, aumentan las demandas sociales y, por el otro, se colapsa un estado incapaz de responder satisfactoriamente la multiplicación de aquellas. Esto ha supuesto la implementación de políticas públicas orientadas a ampliar los procesos de recepción de las demandas, con el objetivo de adecuar la definición de la agenda pública a las *necesidades* de la ciudadanía, lo que, desde la perspectiva de la administración, se ha dado en llamar la nueva gestión pública³. Una vez la autoridad no puede erigirse imperativamente, la gestión pública no tiene otros cauces de legitimación que la de orientarse por las necesidades e intereses ciudadanos. Se propugna así una reforma de las administraciones orientada a la ciudadanía, como usuaria de servicios, de tal modo que aumente, por un lado, su eficiencia y, por otro, su legitimidad. El problema se articula mediante una concepción del estado como Social de Derecho, en lugar de un estado liberal de Derecho⁴, lo que rompe cualquier simetría entre estado y sociedad. Esto significa que los intereses generales dejan de ser monopolizados por el estado, asumiéndose la pluralidad inherente a la sociedad y, consecuentemente, asumiendo que el desarrollo individual de las personas forma parte del desarrollo social y la definición de los intereses generales. En este caso la administración se fragua como un ‘agente’ más en la trama social, que debe procurar el ‘libre’ desarrollo de las personas, pues es a partir de su desarrollo como también se visualiza el desarrollo de la Sociedad, el cual ya no depende únicamente del Estado⁵.

Las reformas administrativas emprendidas enfatizan los mercados y la competitividad como forma de dar voz a la ciudadanía, entendiendo que será por medio de las “señales del mercado” como se podrá efectivamente promocionar la eficiencia de la distribución de los recursos públicos (Nickson, 2002). En este sentido las encuestas de Opinión Pública, así como los trabajos de investigación cualitativa permiten en todo momento problematizar las necesidades e inclinaciones de la ciudadanía-usuaria y, en consecuencia, guiar el proceso de toma de decisiones pública, haciendo que la labor de las administraciones se adecue al interés general, pero plural y descentrado, de la Sociedad. El horizonte queda configurado *idealmente* mediante una administración más

³ Ver Arellano (2002), Evans, P (2002)

⁴ Así reza el primer artículo de la constitución española, pero es una distinción genérica en los países occidentales cuya emergencia Habermas (2000) estudia profusamente en su teoría de la acción comunicativa.

⁵ En este sentido, ver la interpretación de la Constitución y delimitación que desde las ciencias jurídicas se da al Estado Social de Derecho: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (2000), Derecho Administrativo y Constitución, ed. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), 2000.

ágil, más interconectada, capaz de responder a las demandas ciudadanas con más eficiencia y mejor aprovechamiento de los recursos.

En la línea de la nueva gestión pública, que de alguna manera plantea la realización de reformas hacia dentro de la administración con el objetivo de mejorar el servicio, las administraciones públicas también se han orientado a ampliar los marcos legislativos y normativos que permitieran dar cabida a la ciudadanía en su seno. En este sentido las acciones orientadas a mejorar el servicio son complementadas con mecanismos que habiliten espacios de diálogo y control sobre la administración, lo que persigue “asegurar que los logros de las administraciones reflejan eficientemente las necesidades y los deseos de los ciudadanos” (Evans, 2002). En el marco del estado español las iniciativas puestas en marcha en este sentido se reflejaron a lo largo de los años ochenta mediante los Reglamentos de Participación Ciudadana en los municipios (RPC) y, posteriormente, en el año 2002 con el desarrollo legislativo del derecho al asociacionismo en el marco estatal⁶. De esta manera, la insoslayable emergencia de las relaciones micropolíticas, así como la creciente formación argumentativa de la autoridad, llega a cristalizarse en una serie de mecanismos que tratan de dar voz y participación a los movimientos sociales en la gestión pública, como representantes de la ciudadanía. Según el desarrollo y la profundidad con que los municipios, por ejemplo, hayan implementado los RPC, se han puesto al servicio de la ciudadanía los Consejos Locales o Sectoriales, Cartas de Servicios, presencia institucional de representantes vecinales en Comisiones Informativas, Consejos de Administración de empresas públicas, derecho a voz en los Plenos, etc. La eficiencia se entiende aquí igualmente como adecuación de las políticas públicas a las necesidades e inclinaciones de los ciudadanos, aunque bajo la trama política inducida siempre está la inclinación general a profundizar la democracia desde un lugar similar al que la sociología esgrime, tal y como expresa la Ley Orgánica que regula el derecho a la asociación: *Resulta patente que las asociaciones desempeñan un papel fundamental en los diversos ámbitos de la actividad social, contribuyendo a un ejercicio activo de la ciudadanía y a la consolidación de una democracia avanzada, representando los intereses de los ciudadanos ante los poderes públicos...*” (Ley Orgánica 1/2002, 22 marzo, &VI).

⁶ Ley Orgánica 1/2002, 22 marzo.

Los procesos implementados buscan precisamente contar con el insumo de la pluralidad de los intereses para conformar un proceso de elaboración de la voluntad política general, que no puede ya auto-justificarse. En cambio, mediante la positivización del derecho, la voluntad política adquiere una forma que es, como dice acertadamente Habermas, fluida. Esto implica un marco general, pero normativamente fluidificado, descentrado y des-limitado, cuyo sujeto político lo conforman los intereses y asociación de individuos. Es cierto que se puede pensar en la fragmentación de esa voluntad, pero en el fondo ya tiene lugar. Desde los desarrollos experimentados en la administración se ha inducido una sectorialización de lo público en pequeños universos públicos homogeneizados mediante un plexo de intereses comunes. Si tenemos en cuenta, además, la sectorialización de la actuación administrativa a través de su lógica departamental, desde la que la división funcional se traslada a la actuación práctica, la sectorialización resultante presupone de igual modo un espacio social fragmentado y fluidificado. También debido al solapamiento de marcos competenciales de diferentes administraciones sobre un mismo territorio se plantea una descentración y difuminación del espacio público (administraciones locales, regionales, estatales y supra-estatales).

La sectorialización o pluralidad de espacios “normativos” puestos a disposición de la ciudadanía mediante las instituciones contemporáneas, trae consigo la desmembración de un espacio público genérico. La voluntad política, sea cual sea, ya sólo puede emerger a partir de ese complejo y plural espacio público. Ante lo que cabe, desde una perspectiva tanto sociológica como institucional, diversas interpretaciones. Sin embargo, este proceso ha cobrado forma mediante mecanismos de participación ciudadana consultivos, desarrollándose en la práctica como espacios rígidos, poco transparentes y escasamente efectivos o prácticos. Esto, sociológicamente, supone disociar la acción de la decisión, preservando una especialización de las funciones en torno a la imagen de una voluntad política. Algo que el profesor Habermas (2000: 63 y ss.) ampara mediante la acción comunicativa y la esfera público-política de la sociedad civil. Las teorías constructivistas cuestionan precisamente esa desvinculación práctica, aunque desde una misma trama relacional que hace hincapié en los intereses y asociación de los individuos, en detrimento de un espacio público.

Hay algo que no recibe especial consideración por la sociología y que es de crucial importancia en la práctica política. Tanto la sectorialización, como la habilitación de

mecanismos consultivos de Participación Ciudadana han convertido los grupos corporativos (asociaciones) en el ‘engranaje’ entre la pluralidad y los poderes públicos. El sujeto político amparado está constituido por grupos corporativos, lo que deja un panorama cuando menos paradójico, cuando no de ‘lucha’ llana y simplemente por los intereses propios. De aquí emerge una práctica muy generalizada alrededor de la formación de la voluntad política a partir de relaciones clientelares, esto es, el intercambio de favores y la gestión democrática velada mediante acuerdos entre representantes de intereses en privado⁷. Como resultado o, mejor, como diagnóstico del panorama contemporáneo aquí sería curioso observar que desde las mismas instituciones, tales como la OCDE (2001), el informe sobre desarrollo humano del PNUD del año 2002 o la Recomendación del Consejo de Ministros de Europa realizada en el año 2001 se alienta a todos los gobernantes y administraciones a desarrollar mecanismos que impliquen a la ciudadanía en la gestión pública, entre otras cosas, con el fin de acrecentar la legitimación de los gobernantes, así como de las instituciones democráticas. Pero, ¿no era eso lo que se hacía hasta ahora?

Siempre se ha pensado que la sectorialización y agrupación de colectivos sectoriales redundaría en un mayor diálogo público y eficiencia administrativa, una vez se entiende que son los intereses asociativos los que en verdad tienen que centrar la política. Quizás, el hecho de que la representación de intereses tenga ahora que contar con una sociedad fluidificada cuestiona tímidamente tales procesos, porque ya no hay forma de entender la agrupación de intereses más que contingentemente, pero, sobre todo, porque se incentivan unas dinámicas políticas sectorializadas y sesgadas por la capacidad de unos u otros grupos por hacer de sus intereses una cuestión general. Desde la sociología podríamos entender que la asociación de intereses conllevará un diálogo en el espacio público, entre intereses enfrentados y no necesariamente unificados, lo que conducirá siempre a un espacio de negociación en el que cada grupo se implicará o comprometerá con las soluciones colegiadas alcanzadas. El modelo teórico es interesante, pero su “facticidad” no ha generado resultados tan satisfactorios. El declive del asociacionismo, la baja participación en los partidos políticos, el escaso interés de la ciudadanía hacia los asuntos públicos, el descenso de la participación electoral y el ‘clientelismo’ alertan sobre un horizonte incierto. Ante este escenario, las administraciones públicas

⁷ Ver el estudio llevado a cabo por Navarro Yañez (2000). También los análisis de Joan Font (2001).

advierten, aconsejan e incentivan la implementación de políticas públicas encaminadas a incorporar la ciudadanía directamente y no representativamente en la gestión pública.

Los Presupuestos Participativos.

Así, desde hace unos lustros las administraciones han empezado a implementar mecanismos de participación diferentes, guiados fundamentalmente por una orientación ‘inclusiva’ que presupone como sujeto político el ciudadano y no la representación de intereses corporativos. Asumiendo la Sociedad como contingente, fluida e inmanente, los mecanismos desarrollados presuponen un espacio público común, abierto normativamente y cuya problematización se pone a discusión con el objetivo de alcanzar decisiones que afectan al conjunto de los individuos implicados de una u otra manera en ese espacio. Hablamos de las encuestas deliberativas, los planes integrales de barrios, los jurados ciudadanos o los Presupuestos Participativos⁸. Bien sea a partir de una base aleatoria (encuestas deliberativas o jurados ciudadanos), bien sea a partir de una base participativa (planes integrales o Presupuestos Participativos), los mecanismos persiguen ampliar el sujeto susceptible de incorporarse a los procesos de discusión sobre la conformación de la voluntad política. Esto tiene un importante efecto sobre los mecanismos de asociación, los cuales no se cuestionan, pero sí dejan de formar la base programática de la discusión democrática.

Los nuevos mecanismos de participación problematizan las dinámicas establecidas a partir de mecanismos consultivos y representativos, con el objeto de adecuar la práctica democrática a un espacio democrático, contingente y fluido. Mediante procesos en los que se privilegia la deliberación entre los miembros de un espacio público, los mecanismos, *inclusivos*, persiguen igualmente reforzar el proceso democrático a través de diferentes medidas que hagan visualizable cómo se conforma la voluntad política, acentuando una *corresponsabilidad* hacia el espacio público tanto de la ciudadanía como de los gobernantes. A continuación, desarrollamos la trama institucional desplegada por los Presupuestos Participativos, a partir de las iniciativas puestas en marcha por diferentes administraciones en Brasil y algunas en Europa, principalmente en el nivel local. Lo que importa y señalamos de esos procesos es la problematización

⁸ Para un análisis pormenorizado de su desarrollo, así como de sus implicaciones puede ver Joan Font (2001).

que llevan a cabo, que no sólo tienen en cuenta los cambios sociales, sino la misma problemática que incentiva a las instituciones públicas a abrir mecanismos democráticos en busca de una definición del espacio público plural. Su horizonte está marcado por las relaciones clientelares que acompañan a los procesos basados en la consulta y el asociacionismo, para lo cual ponen en marcha una serie de mecanismos que con el nombre de Presupuestos Participativos pretenden afianzar la democracia desde tres ejes vertebrales: transparencia-rendición de cuentas, justicia distributiva y corresponsabilidad.

Luciano Fedozzi, con relación al Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil), esboza la siguiente definición del proceso⁹: *“Este proceso puede ser sintéticamente definido como la institucionalización de una esfera pública activa de co-gestión del fondo público municipal, expresado a través de un sistema de racionalización política, basado, fundamentalmente, en reglas de participación y reglas de distribución de los recursos de inversión que son pactadas entre el Ejecutivo y la Comunidad y apoyadas en criterios previsibles, objetivos, impersonales y universales. En su dinámica instaura una lógica contractual favorable a la diferenciación entre lo ‘público’ y lo ‘privado’ y, por tanto, contraria a las prácticas clientelistas que caracterizan un ejercicio patrimonialista del poder”*

Los Presupuestos Participativos proponen una reformulación de las relaciones de los ciudadanos con el gobierno, a partir de la democratización y racionalización de la relación que entablan unos y otro. Con este fin, el Presupuesto Participativo abriga una serie de características con la que podemos distinguirlo:

- Combinación de la democracia directa, efectuada por la participación universal de la ciudadanía por medio de asambleas territoriales y sectoriales, y la democracia representativa.
- Creación de una esfera pública de co-gestión de la ciudad, con la que se pueden establecer mecanismos de control social sobre el Ejecutivo.

⁹ Luciano Fedozzi (2001, pág. 188). Para una información más detallada de los Presupuestos Participativos en España puede consultarse Ganuza y Álvarez (2003).

- Utilización de criterios públicos, previamente consensuados, con el objetivo de facilitar la toma de decisiones sobre la distribución de los recursos públicos de manera objetiva, previsible e impersonal¹⁰.

Cada lugar va a contribuir con su propia impronta a establecer los mecanismos de participación y toma de decisiones que puedan dar lugar a ello. Pero los Presupuestos Participativos, al menos, sugieren el establecimiento de una nueva trama institucional, en tanto en cuanto se genera, en diferentes grados, una corresponsabilidad en el ámbito público entre los políticos, las asociaciones ciudadanas y los propios ciudadanos. Esto es, implica la articulación y la coordinación, en un mismo espacio, entre las asociaciones, el Ayuntamiento y la ciudadanía en general. La dificultad que supone el asumir como propio y, por tanto, de emplear tiempo, ganas y esfuerzo, o sencillamente participar en algo cuando no se puede participar en su formación, cuando no se puede sentir co-participante de ese algo, pone de relieve el sentido práctico de los Presupuestos Participativos a diferencia de los mecanismos consultivos e informativos. El proceso incide en la extensión de las prácticas democráticas, generando espacios de discusión en los que la ciudadanía puede tomar parte en la priorización de la gestión pública. Paralelamente, el proceso se caracteriza por establecer mecanismos de autorregulación en los que la coordinación de las actividades se hace de manera pública, por medio de una deliberación entre los actores involucrados acerca de la reglamentación interna del proceso y los criterios generales de distribución de los recursos. Esta autorregulación permite reflexionar sobre el proceso periódicamente, abriendo el mismo a la incorporación de nuevos elementos y mecanismos que faciliten más la coordinación de las actividades, según también la propia ciudadanía y el Ayuntamiento se enfrenten a nuevos problemas que resolver.

En este sentido, el Presupuesto Participativo se puede entender como un conjunto de procedimientos o mecanismos a partir de los cuales los ciudadanos pueden expresar en las asambleas sus criterios con relación al uso y, en algunos casos, la planificación de

¹⁰ Los criterios son universales en tanto en cuanto se aplican igualmente a todas las deliberaciones y priorizaciones realizadas a lo largo del proceso, con el objetivo de establecer una propuesta presupuestaria; son impersonales en tanto en cuanto no se inclinan a favorecer intereses personales, sino generales, en cuanto se deciden previamente para aplicarlos a todas las propuestas ciudadanas en aras de establecer la planificación municipal. Los criterios más habituales son los de carencia de infraestructuras y población afectada, aunque, por ejemplo, en un proceso como el de Porto Alegre, después de 13 años,

las partidas presupuestarias. A partir de tales procedimientos, los ciudadanos pueden discutir con sus con-ciudadanos en una asamblea las que consideran son las prioridades para su barrio, distrito o ciudad, además de establecer las prioridades en los servicios y programas ofrecidos por parte del propio Ayuntamiento a la ciudad, lo que trae de la mano la emergencia de lo público. Desde una perspectiva institucional, supone hacer co-partícipe de la gestión pública a los ciudadanos y a los representantes políticos en un proceso regulado y previsible, en el que la toma de decisiones tiene en cuenta criterios consensuados, universales e impersonales.

De esta manera, el Presupuesto Participativo conduce siempre la opinión, preferencia o deseo de un ciudadano a una red ciudadana en la que entrará en contacto con otras muchas preferencias de otros ciudadanos. El ciudadano debe, así, siempre considerar un proceso de participación que incluye al resto de la ciudad (otros barrios, otros ciudadanos, etc.), incluidos los representantes políticos, a lo largo del cual va a tener lugar una toma de decisiones, previa deliberación junto a otros. El proceso facilita, de este modo, la vinculación entre el entorno más cercano e inmediato (el barrio) y el entorno más lejano (la ciudad y el Ayuntamiento), trazando una red visualizable por medio de un proceso previsible y reglado. Esto supone que la administración deja de ofrecerse como un atractor de reivindicaciones o intereses particulares e individuales, haciendo explícita la participación en un proceso en el que concurre, potencialmente, toda la ciudadanía, y hacia el cual se pueden derivar todas las reivindicaciones y propuestas individuales o corporativas.

Los ciudadanos, a lo largo del proceso, se enfrentan de manera continuada al hecho de tener que decidir sobre algo que no sólo les afecta a ellos. La pregunta y cuestión acerca de qué es lo mejor, independientemente de que sólo se piense en las preferencias individuales, implica una *reflexión* acerca de cuál puede ser la mejor forma de distribuir los recursos o acerca de cómo efectivamente se distribuyen, al tener que priorizar siempre las propuestas ciudadanas de manera pública y reglada. La posibilidad de hacer emerger este dilema, hace que el propio proceso contribuya al conocimiento del funcionamiento de la administración (competencias, burocracia, normas, límites de ingresos y gastos, etc) por parte de una ciudadanía que, a menudo, imputa a aquélla

los criterios se han multiplicado y definido de forma muy precisa con el objetivo de facilitar y hacer más transparente la toma de decisiones en cada vez más parcelas de competencia municipal.

comportamientos y decisiones políticas con altos grados de arbitrariedad; contribuye a explicitar, además, la existencia de los límites a partir de los cuales se constituye el espacio público; fomenta un espacio político en la Sociedad en el que es exigible la rendición de cuentas al Ejecutivo municipal, en tanto en cuanto hay una coordinación pública, previsible y reglamentada por el consenso de criterios y asambleas públicas, ante las cuales los representantes políticos tienen que dar cuentas y razones sobre su ejecución o, en su defecto, sobre las razones por las cuales no se ejecutaron. En este último caso, la posibilidad de que se puedan dar razones de por qué algo, previamente acordado, no se puede implementar permite, a su vez, establecer una dinámica de conocimiento sobre la propia realidad política de la Administración en todo lo que tiene que ver con sus limitaciones, competencias, viabilidades presupuestarias, normativas legales, etc, además de contribuir de manera explícita a la transparencia ejecutiva y comprensión de la actividad administrativa.

El Presupuesto Participativo es un proceso que tiene como centro la institución pública, de ahí la importancia que la administración y el ejecutivo tienen, aunque a partir de relaciones de corresponsabilidad hacia ella, junto al resto de actores que se incluyen como parte integrante de la misma. Así, los Presupuestos Participativos emergen como una forma de gestión pública acorde a una sociedad fluidificada y dialógica, en la que los marcos normativos son efectivamente debatidos y el espacio público, más que sectorializado, emerge como lugar de co-rresponsabilidad, es decir, como espacio entrelazado a la vida de los individuos de cuya definición y conformación ellos son protagonistas como principales afectados.

Bibliografía citada.

Arellano Gault, D. (2002) “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio?” en Revista CLAD, n°23, Julio 2002.

Baumann, Z. (2001), En busca de la política, ed. FCE, Buenos Aires.

Beck, U y Beck-Gernsheim, E (2003), La individualización, ed. Paidós, Barcelona.

Benhabib (1992), “Models of public space” en Craig Calhoun (ed.), Habermas and the public sphere, Cambridge, Mass: MIT Press (pp73-98).

Bobbio, N (1985), “La crisis de la democracia y la lección de los clásicos” en Bobbio, N; Pontara, G y Veca, S, La crisis de la democracia, ed. Ariel, Barcelona.

Cohen y Arato (1997), Civil society and political theory, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1997.

Dahl, R.A. (1991), Modern political analysis, ed. Prentice-Hall, New Jersey.

- Evans, P** (2002), “El hibridismo como estrategia: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa” en Revista CLAd nº25, febrero 2002.
- Fedozi, L** (2001), Orçamento participativo: reflexões sobre a experiencia de Porto Alegre, ed. Tomo, Porto Alegre.
- Font, J.**, (coord.) (2001), Ciudadanos y decisiones públicas, ed. Ariel, Barcelona.
- Ganuzza Fernández, E y Álvarez de Sotomayor, C** (coords.) (2003), Democracia y Presupuestos Participativos, ed Icaria, Barcelona 2003.
- Habermas, J** (2000) Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso, ed. Trotta, Madrid.
- Law, J** (1999), “Political philosophy and disabled specificities”, publicado por Centre for Science Studies and the Department of Sociology, Lancaster University en <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc026jl.html>
- Montero, Gunther y Torcal** (1998), “Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección”, REIS nº 83, pp9-49.
- Morán, M.L y Benedicto, J.** (1995) La cultura política de los españoles, CIS, Madrid.
- Mouffe, Ch** (1993), The return of the political, ed. Verso, London.
- Navarro Yáñez, C** (2000) “El sesgo participativo” en Papers, nº61, 2000.
- Nickson, A** (2002) “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público: el caso del New Public Managment” en Revista CLAD nº24, noviembre 2002.
- OCDE** (2001), Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in policy-making.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J.** (2000), Derecho Administrativo y Constitución, ed. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI).