





---

RESPUESTAS LOCALES A INSEGURIDADES GLOBALES.  
INNOVACIÓN Y CAMBIOS EN BRASIL Y ESPAÑA

---

*Editores:*

SONIA FLEURY

Profesora titular de la Escuela de Administración Pública  
y de Empresas de la Fundación Getulio Vargas y presidenta del  
Centro Brasileño de Estudios de Salud (CEBES)

JOAN SUBIRATS

Director del IGOP-UAB  
Catedrático de Ciencia Política

ISMAEL BLANCO

Investigador del IGOP-UAB

*Contribuciones de:*

MARCELO BAUMANN BURGOS

Profesor del Departamento de Sociología de la PUC-Río.

QUIM BRUGUÉ

Investigador del IGOP-UAB

EVA MACHADO BARBOSA

Profesora de Sociología de la Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS)

JAUME CURBET

Director de l'Observatori del Risc-Institut d'Estudis de la Seguretat

LUCIANO FEDOZZI

Profesor de la Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS)

JORDI GARCIA

Director de la Cooperativa L'Apòstrof

XAVIER GODÀS

Profesor de la Universidad de Barcelona

RICARD GOMÀ

Teniente de alcalde de Acción Social y Ciudadanía del Ayuntamiento de Barcelona.  
Profesor de la UAB, IGOP

LEONILDE SERVOLO DE MEDEIROS

Profesora de la Universidade Federal Rural de Río de Janeiro (UFRJ)  
Investigadora del CNPq y de la Faperj

LUIZ CÉSAR QUEIROZ RIBEIRO

Profesor del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR)  
de la Universidade Federal de Río de Janeiro (UFRJ) y coordinador  
del Observatório das Metrôpoles

ALDAÍZA SPOSATI

Profesora de Política Social de la Pontificia Universidade Católica  
de São Paulo (Brasil); consultora de la UNESCO

ALBA ZALUAR

Profesora del Instituto de Medicina Social de la UERJ,  
coordinadora del NUPEVI

IMANOL ZUBERO

Profesora de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

**Interrogar la actualidad**  
**Serie América Latina**

---

SONIA FLEURY, JOAN SUBIRATS e ISMAEL  
BLANCO (eds.)

RESPUESTAS LOCALES  
A INSEGURIDADES GLOBALES.  
INNOVACIÓN Y CAMBIOS  
EN BRASIL Y ESPAÑA

---

©2008 para cada uno de los trabajos:  
Marcelo Baumann Burgos, Ismael Blanco, Quim Brugué, Eva Machado Barbosa,  
Jaume Curbet, Luciano Fedozzi, Sonia Fleury, Jordi Garcia, Xavier Godàs,  
Ricard Gomà, Leonilde Servolo de Medeiros, Luiz César Queiroz Ribeiro,  
Aldaíza Sposati, Joan Subirats, Alba Zaluar, Imanol Zubero.

© 2008 Fundació CIDOB  
Elisabets, 12, 08001 Barcelona  
<http://www.cidob.org>  
e-mail: [subscripcions@cidob.org](mailto:subscripcions@cidob.org)

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona  
[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*,  
bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por  
cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático,  
y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España  
Printed in Spain

ISBN: 978-84-92511-05-L  
Depósito Legal: B. 1.802-2009

Impreso por Romanyà Valls. Capellades (Barcelona)

---

# Índice

Introducción, *Sonia Fleury, Joan Subirats e Ismael Blanco*, 9

## PRIMERA PARTE

Metrópolis y cuestión urbana: diversidad y segmentación

Construcción y deconstrucción de extraños en el ámbito local: de las identidades predatoras a las identificaciones dialogantes, *Imanol Zubero*, 25

Metrópolis en la periferia: ¿cómo gobernar la *urbes sin civitas*?, *Luiz César Queiroz Ribeiro*, 57

## SEGUNDA PARTE

Territorio y exclusión. Representaciones sociales y dinámicas de cambio

Escuela, favela y ciudad en Río de Janeiro, *Marcelo Baumann Burgos*, 85

¿Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable, *Ismael Blanco y Joan Subirats*, 119

## TERCERA PARTE

Inseguridad: construcción social de riesgos

Paradojas del crimen-negocio global en Brasil, *Alba Zaluar*, 143

Otra seguridad es posible, *Jaume Curbet*, 179

CUARTA PARTE

Construcción de identidades y producción solidaria. Economía social y lucha por la tierra

Dinámica local, movimientos sociales y lucha por la tierra: reflexiones sobre experiencias recientes en Brasil, *Leonilde Servolo de Medeiros*, 211

Una economía para reconstruir la dignidad humana y preparar otra sociedad, *Jordi Garcia Jané*, 243

QUINTA PARTE

Cambio institucional y tecnologías de inclusión social

Nuevas formas de gobernar: límites y oportunidades, *Quim Brugué y Ricard Gomà*, 265

Barcelona: la política de inclusión social en el marco de redes de acción, *Xavier Godàs y Ricard Gomà*, 285

Seguridad ciudadana: los múltiples desafíos para la institucionalidad social de América Latina, *Aldaíza Sposati*, 305

SEXTA PARTE

Construcción de subjetividad, actores políticos y conciencia social

Participación y conciencia social. El Presupuesto Participativo de Porto Alegre y la *demopedia*, *Luciano Fedozzi y Eva Machado Barbosa*, 349

Construcción de sujetos políticos y ciudadanos, *Sonia Fleury*, 397

Documental sobre las innovaciones locales frente a las inseguridades globales: experiencias en Brasil y España, *Sonia Fleury, Ismael Blanco, Luciana Sucupira y Maria Gabriela Monteiro*, 441

---

## Introducción

*Sonia Fleury, Joan Subirats e Ismael Blanco*

Presentamos un libro sobre el cambio global. Un libro sobre las inseguridades sociales que este genera y sobre las respuestas que se pueden ofrecer desde el ámbito local. Nuestro punto de partida es la inquietud por comprender qué nuevos riesgos sociales genera la globalización, cómo se proyectan esos nuevos riesgos en el ámbito local y cómo, desde lo local, se articulan respuestas más o menos innovadoras ante las inseguridades sociales emergentes. Por tanto, la dialéctica entre lo local y lo global ocupa un lugar central en este libro, aunque debemos aclarar que no prestaremos la misma atención a los dos polos. Lo que nos preocupa, fundamentalmente, es comprender el *impacto local* de las inseguridades sociales que genera la globalización, así como las potencialidades (y las limitaciones) de la *acción local* frente a los riesgos sociales emergentes. Es decir, lo local nos (pre)ocupa más que lo global, aunque, como Bauman (2001: 210), entendemos que «integración y división, globalización y territorialización son procesos mutuamente complementarios. Por decirlo de una forma más precisa, son dos caras de un mismo proceso».

La incidencia de los efectos de la globalización será distinta de acuerdo con el contexto socioinstitucional que se manifiesta en los diferentes procesos de construcción de ciudades y ciudadanías. En ese sentido, Europa representa un modelo de urbanización en el cual la ciudad forma parte del proceso de construcción de una sociedad de ciudadanos libres, en la que los lazos de dependencia personal forman parte de la convivencia en un marco espacial y político de pluralidad y tolerancia. En cambio, el modelo de urbanización en América Latina, no fue capaz de asociar la urbanización con la democratización de las relaciones sociales, manteniendo un proceso simultáneo y contradictorio de expansión

de la ciudadanía con una exclusión socioespacial cada vez mayor. España y Brasil representan esos dos modelos de construcción de ciudades y ciudadanías.

Los efectos del proceso actual de globalización sobre esas diferentes realidades se manifiestan claramente en una acentuación de las dinámicas de individualización y fragmentación social, lo que sin duda constituye una amenaza a la cohesión social en ambos continentes. Sin embargo, la incidencia en contextos distintos genera desafíos y potencialidades diferenciadas debido a los condicionantes de las realidades pre-existentes.

La existencia de un acuerdo de colaboración entre la Fundació CIDOB en España y la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getúlio Vargas en Brasil, ha permitido que se mantenga una línea de intercambio entre especialistas a partir de la selección de diversos temas que permitan una confrontación sistemática de las distintas realidades nacionales. Y en esta ocasión la colaboración en el marco del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona ha incorporado nuevas miradas y perspectivas.

### La emergencia de nuevas inseguridades sociales y globales: un marco interpretativo

¿Cuáles son los ámbitos en que operan los principales procesos generadores de inseguridad social? Y, por lo tanto, ¿en qué espacios es prioritario articular las respuestas? ¿Qué se puede hacer en cada uno de ellos desde una perspectiva local? Creemos que una forma adecuada de enmarcar estas cuestiones es remitiéndonos a la ya clásica distinción entre las esferas económica (productiva), política (redistributiva) y comunitaria (de reciprocidad), en tanto que principales esferas de la integración social (Polanyi, 1944). En cada una de estas tres esferas las personas y las comunidades accedemos a los recursos que permiten que nos mantengamos «integrados» socialmente y, por lo tanto, también en cada una pueden actuar aquellos factores que nos sitúan en una posición de riesgo o de exclusión social. Precisamente los grandes cambios acaecidos en las últimas décadas en cada uno de estos tres ámbitos son los que están generando nuevas realidades de inseguridad social.

La dimensión central o, cuanto menos, más evidente de la globalización es la económica. La transición hacia un modelo de economía globalizada e informacional está generando impactos importantes en el mercado de trabajo, en la ocupación y en las relaciones laborales. Hoy, palabras como flexibilización, adaptabilidad o movilidad han sustituido a especialización, estabilidad o continuidad. Para algunos sectores sociales, el cambio económico ha generado un abanico de nuevas oportunidades impensables en períodos anteriores. Para otros, en cambio, ha significado la exposición a crecientes riesgos de exclusión vinculados a la esfera laboral: trabajos pagados con muy bajos salarios, insuficientes para acceder a bienes básicos como una vivienda digna; empleos de carácter temporal y precario, muy vulnerables ante los vaivenes de la economía o las reestructuraciones empresariales; sectores de la actividad laboral no cubiertos por convenios colectivos; el creciente peso de la economía informal; la persistencia o reemergencia de la amenaza del paro de larga duración, tanto para personas adultas afectadas por procesos de reestructuración empresarial como para jóvenes que no disponen de las habilidades cognitivas que hoy se exigen para la inserción en el mercado laboral formal. En definitiva, sectores sociales cada vez más extensos están expuestos a la precariedad laboral o, lo que es peor, en términos de Bauman (2000), a la superfluidad económica.

No nos parecen menos importantes las transformaciones que se están produciendo en la esfera de la reciprocidad interpersonal, empezando por la unidad primaria de convivencia, la familia, que ha cambiado radicalmente de aspecto, tanto que Beck la incluye dentro de las categorías sociales que él denomina «categorías zombi» (Beck y Beck-Gernsheim, 2001). La equiparación formativa entre hombres y mujeres es muy elevada y la incorporación de la mujer al mercado laboral no ha dejado de crecer. Sin embargo, las discriminaciones laborales hacia la mujer se mantienen y la distribución de papeles y trabajos en el interior del hogar casi no se ha modificado, generando fuertes tensiones por la doble jornada laboral que esto supone. El aumento de las tasas de separación y de divorcio es consecuencia del hecho de que la familia sea cada vez más un hecho expuesto a la reflexividad y cada vez menos a la fuerza de la tradición, lo cual conlleva mayores márgenes de elección personal pero también nos expone a nuevos factores de inestabilidad económica y emocional. Por ejemplo, se observa un incremento muy importante de los hogares donde mujeres solas cuidan a sus hijos. El debilitamiento de las re-

des familiares también ha agravado las situaciones de aislamiento y de soledad que hoy sufren muchas personas mayores. Pero no sólo son las redes familiares las que se están debilitando, sino también las redes de tipo comunitario. Pautas tradicionales de confianza y de reciprocidad interpersonal, constitutivas de lo que Putnam (2003) denominaría el capital social «que tiende puentes» (*bridging*), están siendo sustituidas por nuevos valores que exaltan la competencia individual. La individualización nos obliga a buscar «soluciones biográficas a problemas sistémicos» (Beck y Beck-Gernsheim, 2001), perdiéndose así oportunidades para la cooperación y la solidaridad interpersonal. Asimismo, el debilitamiento de las redes comunitarias afecta de forma especialmente grave a los colectivos sociales más vulnerables, menos autónomos individualmente y más necesitados de la «malla de seguridad» (Moreno, 2001) que brinda la comunidad.

¿Qué ocurre con la política? En este contexto de gran cambio social, ¿esta es capaz de seguir ejerciendo la misma función redistributiva que, en mayor o menor medida, había desarrollado a través del Estado de bienestar? ¿Continúa teniendo la misma capacidad de integración y de representación de los intereses colectivos? Sin pretender caer en un pesimismo absoluto, hay muchos indicadores de crisis en esta dimensión. Por un lado, son evidentes los «déficits de inclusividad» de unos estados del bienestar desbordados por las presiones derivadas de crecientes demandas sociales y, simultáneamente, crecientes presiones para la contención del gasto público (Adelantado, 2000). La presencia pública en mercados con fuertes dinámicas segregadoras, como el de la vivienda, es alarmantemente escasa. La capacidad redistributiva de algunas políticas centrales del Estado de bienestar, como las políticas educativas, se ha mostrado muy limitada. La excesiva dependencia de los sistemas de seguridad social respecto a los mecanismos contributivos se advierte que está desfasada por los cambios surgidos en el mercado laboral. La capacidad de reacción frente a necesidades sociales emergentes es claramente insuficiente. Por otro lado, en la mayoría de democracias se observa un descenso acusado de la confianza pública en la forma de operar y el rendimiento de las instituciones representativas. Si bien es cierto que los signos de preferencias alternativas por formas de gobierno no democráticas o autoritarias son residuales, es fácil constatar que las actitudes públicas hacia las principales instituciones de las democracias representativas, como los partidos políticos, las elecciones, los parlamentos o los gobiernos, ex-

FIGURA 1  
*Inseguridades sociales*



FUENTE: elaboración propia.

presan cada vez una mayor desconfianza (Pharr y Putnam, 2000; Dalton, 2004). Se trata sin duda de un fenómeno bastante generalizado entre todos los sectores sociales, pero también es cierto que se muestra de forma particularmente intensa entre los sectores sociales más vulnerables, quizá porque estos tienen motivos especiales para desconfiar de la capacidad transformadora de las instituciones políticas tradicionales.

En resumen, las nuevas inseguridades sociales proceden de cambios que, simultáneamente, están operando en las esferas productiva, comunitaria y política. La precariedad económica, la individualización, la desafiliación política y el insuficiente reconocimiento de derechos sociales son algunas de sus principales expresiones (véase la figura 1).

## Impactos e innovaciones locales

¿Qué impactos generan todos estos procesos de cambio global en la escala local?, ¿la escala global de estos procesos permite imaginar respuestas articuladas desde el ámbito local?, ¿qué tipo de respuestas?, ¿protagonizadas por quién?, ¿con qué potenciales y con qué limitaciones? Los distintos capítulos de este libro tratan de dar respuestas a estos interrogantes. Algunos lo hacen partiendo de la realidad brasileña, otros desde el contexto europeo y español y otros con una cierta pretensión de universalidad, aunque el libro no esté estructurado en función del enfo-

que territorial de la reflexión de cada capítulo, sino en función de una serie de ejes temáticos que, en relación con las preguntas planteadas, nos parecen particularmente relevantes. Aunque todos tratan de lidiar con la dialéctica entre «problemas» y «respuestas», podríamos decir que los tres primeros ejes temáticos se centran más en el diagnóstico de los «problemas» y los tres últimos en el debate sobre el alcance y las limitaciones de ciertos tipos de «respuestas».

El primer eje temático nos ubica espacialmente en la *escala urbana metropolitana*, en tanto que espacio donde se observa con más claridad el impacto de las nuevas inseguridades sociales y, por lo tanto, donde más presión existe para articular respuestas «innovadoras». Imanol Zubero reivindica un concepto de ciudad en tanto que espacio de encuentro y de convivencia entre «personas extrañas», aspecto que confiere a lo urbano su carácter enriquecedor y civilizante. Sin embargo, el autor nos recuerda que, para que la convivencia entre extraños sea posible, es necesario que prevalezcan ciertos elementos como la confianza, el respeto mutuo, el sentimiento de identidad pública, el compromiso mutuo y la corresponsabilidad. Es decir, aquellos ingredientes relacionados con lo que Putnam llama el «capital social inclusivo». Para Zubero, hoy está operando una serie de procesos de transformación que amenazan a esa capacidad de convivencia urbana. En su lugar estaría emergiendo la «mioxofobia» (Bauman), el miedo al extraño, que cada vez se percibe más como fuente de inseguridad. Por lo tanto, estarían predominando las respuestas en clave de aislamiento y autosegregación en espacios privados, como las representadas por las comunidades cerradas y fortificadas cada vez más comunes en América. En términos similares, Luiz César Queiroz Ribeiro hace referencia a un proceso de disociación entre la *urbes* —como forma espacial y arquitectónica de la ciudad— y la *civitas* —en tanto las relaciones humanas y políticas que se producen en el espacio urbano—. Es decir, si bien por una parte la gran mayoría de la población mundial se está concentrando en grandes áreas urbanas —en coherencia con la función fundamental que hoy desempeñan las metrópolis como motor de las economías nacionales y la global—, estas mismas grandes ciudades son percibidas como un espacio de inseguridad y de riesgo social, «inherentes a una sociedad de individuos atomizados, ligados sólo por relaciones instrumentales». Partiendo de una investigación detallada de la realidad de las metrópolis brasileñas, Ribeiro concluye que en este espacio se concentran y dramatizan los efectos socialmente disgregadores del pe-

ríodo actual de desarrollo capitalista. El autor apunta hacia «recetas» similares para recuperar la cohesión social y la capacidad de convivencia en la ciudad. Destacamos, por encima de todo, su apuesta por articular nuevas modalidades de gobernanza democrática urbana, promotoras de la deliberación y de las relaciones de cooperación entre la pluralidad de actores y colectivos sociales que coexisten (y que deben ser capaces de reconstruir la convivencia) en la ciudad.

El segundo eje temático nos permite ahondar en *la dimensión territorial de la exclusión social urbana* o, planteado en otros términos, en los «efectos del lugar» sobre la producción y reproducción de las desigualdades. Numerosos estudios constatan que las transformaciones socioeconómicas implícitas en la globalización están provocando un incremento significativo de las desigualdades socioespaciales urbanas. Marcelo Baumann Burgos hace referencia, en este sentido, a un proceso de «territorialización» de las ciudades, o de fragmentación en espacios urbanos segregados, cuya máxima y más dramática expresión sería la expansión de territorios física y socialmente excluidos en las metrópolis, como las favelas en Brasil. Dicho autor se refiere a la categoría «favela» no sólo como una determinada forma de aglomeración habitacional popular, sino como un microsistema cultural más o menos autónomo con relación al resto de la ciudad, donde predomina una serie de valores y de comportamientos sociales inducidos por la exclusión activa que ejerce el resto de la ciudad sobre la favela. En este sentido, partiendo de una investigación realizada en varias favelas de Río de Janeiro, se pregunta por la capacidad de las escuelas públicas de educación básica de lidiar con los dilemas y las paradojas que la segregación urbana provoca en la formación de una cultura cívica, y concluye que el papel institucional de mediación que desempeña la escuela pública es limitado y, por lo tanto, también lo son sus potencialidades transformadoras. Ismael Blanco y Joan Subirats, por su parte, también constatan que en Europa existe un proceso de creciente segregación urbana donde confluyen aspectos sociales y étnicos, aunque seguramente aquí no se pueda aplicar la tesis de la dualización socioespacial en los mismos términos que ha sido desarrollada en otras partes del mundo (Musterd y Ostendorf, 1998). Se analizan los factores que contribuyen a alimentar los llamados «círculos o espirales de degradación» en este tipo de entornos urbanos desfavorecidos y las posibles políticas de respuesta ante el fenómeno de la segregación territorial. Esos autores afirman que las políticas de regeneración urbana en Europa están

incorporando, cada vez más, algunos elementos innovadores como la participación ciudadana y el trabajo en red, aunque concluyen que es necesario adoptar una visión global de la ciudad para evitar que la regeneración urbana se convierta en una mera estrategia de desplazamiento territorial de la pobreza, como ha ocurrido en muchos centros históricos de las ciudades europeas.

El tercer eje temático está relacionado con la noción, central en este libro, de la *(in)seguridad ciudadana*. La exclusión social y su segregación territorial en la ciudad son fuentes generadoras de violencia urbana y, por lo tanto, de inseguridad ciudadana. Pero ¿de qué inseguridad(es) estamos hablando?, ¿quién ejerce la violencia y de qué tipo y contra quién?, ¿quién es la principal víctima de la(s) violencia(s) y de la(s) inseguridad(es)? Los artículos de Alba Zaluar y de Jaume Curbet abordan respectivamente este tipo de cuestiones. Alba Zaluar identifica como uno de los efectos de la globalización y del predominio de la lógica de mercado sobre las otras instancias de la vida social y política, el crecimiento de los mercados de drogas y el aumento de la violencia que les acompaña. La autora nos ofrece un análisis pormenorizado del aumento de la violencia urbana en Brasil ligado al tráfico de drogas, pero llama la atención sobre sus impactos en la socialización y la civilidad que afectan a la construcción de las identidades y los roles de los jóvenes. Jaume Curbet, por su parte, ahonda en el debate del propio concepto de la *(in)seguridad*. En los últimos años, alimentada por lo que Curbet denomina la «política neoliberal del miedo», se ha desarrollado una concepción dominante de la *(in)seguridad* que simplifica enormemente los factores de riesgo a los que la ciudadanía está expuesta y que, en consecuencia, prescribe soluciones puramente represivas que se muestran no sólo ineficaces sino en ciertos aspectos aún más amenazadoras para la seguridad ciudadana, entendida en un sentido amplio. Frente a esta concepción dominante de la *(in)seguridad* ciudadana, habría que desarrollar una noción alternativa, la de la «seguridad sostenible»: una visión de la seguridad que sea «capaz de afrontar, equitativamente, la gama completa de las inseguridades sociales» y que, por lo tanto, permita vislumbrar el carácter multidimensional de la inseguridad y las causas estructurales que la provocan; una visión de la seguridad que permita mantener un equilibrio entre este valor y otros igualmente importantes como pueden ser la libertad, la felicidad o la justicia; una visión que promueva las políticas preventivas, compensando el desequilibrio actual claramente favorable a las políticas de corte represivo; una política de

seguridad, por último, que permita articular respuestas a distintas escalas, con un enfoque simultáneamente global y local.

Como decíamos, los tres ejes temáticos siguientes nos sitúan más explícitamente en la reflexión sobre las respuestas locales ante las inseguridades globales. El primero de ellos, concretamente, en las respuestas que proceden de *la economía social y la lucha por la tierra*. Leonilde Servolo de Medeiros constata cómo, desde los años sesenta, Brasil ha experimentado un intenso proceso de modernización tecnológica de la agricultura que ha provocado, entre otros resultados, la expropiación también intensa de los trabajadores rurales. Frente a este proceso han emergido fuertes y distintas formas de resistencia rural, articuladas tanto en la escala local como en la nacional. La autora analiza cómo el Movimiento de los Sem Terra (MST) se ha constituido como un importante actor social, a través de la creación de los asentamientos rurales y el consecuente desarrollo de formas comunitarias de producción agraria que se articulan, a su vez, con las luchas nacionales por el derecho a la tierra y su reconocimiento a través de la reforma agraria. La afirmación de nuevas identidades y la construcción de actores locales estimulan su capacidad de interferir en la realidad nacional, generando formas innovadoras de reordenamiento de sus lugares sociales y modelos alternativos de producción y de organización social. Jordi Garcia, por su parte, se pregunta por el potencial transformador de las distintas formas de economía social y solidaria como escenario desde el cual construir formas productivas y de generación de medios de subsistencia colectivos que no estén sometidos a las lógicas de la apropiación capitalista convencional. En este sentido, Garcia define cinco grandes retos: profundizar en una cultura de gestión participativa y orientada por criterios que vayan más allá del beneficio económico; crear las condiciones que hagan posible la multiplicación de este tipo de iniciativas; fortalecer la cooperación entre las distintas experiencias; fortalecer su dimensión política creando alianzas estratégicas con los movimientos alterglobalización; y, por último, promover la visibilidad pública de este tipo de experiencias que, aunque son abundantes, aún son poco conocidas por el público en general.

A continuación se aborda la cuestión del *cambio institucional* y lo que se denomina *nuevas tecnologías de la inclusión social*. Tal como afirman Quim Brugué y Ricard Gomà, los gobiernos locales «son al mismo tiempo los niveles gubernamentales más presionados por la emergencia de una nueva sociedad y los espacios más propicios para la inno-

vación». En ese capítulo, los autores constatan un fuerte desencaje entre una sociedad altamente dinámica, con problemas nuevos y más complejos, y una institucionalidad que tiende al estancamiento, aparentemente incapaz de responder a esa nueva complejidad y dinamismo social. Reivindican la necesidad de inventar una nueva tecnología político-administrativa donde la deliberación debería tener un papel fundamental, aunque reconocen y hacen explícitas las dificultades culturales, políticas y sociales que conlleva la puesta en práctica de esta nueva forma de gestionar lo colectivo y tratan de ofrecer algunas pistas sobre cómo abordarlas. Ese mismo planteamiento que vincula cambio social y cambio institucional es el que orienta el capítulo de Xavier Godàs y Ricard Gomà, aunque ellos se centran en el debate más específico sobre las políticas de inclusión social. Los procesos de transformación social que se apuntan en este libro nos obligan, según estos autores, a adoptar una perspectiva analítica que dé cuenta de la multidimensionalidad de los procesos de desigualdad y exclusión en las sociedades contemporáneas. Partiendo de esa perspectiva compleja, dichos autores proponen una rearticulación de las políticas sociales locales y nos explican la experiencia del Plan Municipal de Inclusión Social de Barcelona y del Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva como ejemplo de creación de un espacio de acción social concertada para responder a las situaciones complejas de exclusión social que se producen en la ciudad. Aldaíza Sposati, en una línea similar y desde la experiencia de las grandes ciudades brasileñas, ahonda en el debate sobre las nuevas dinámicas de cooperación entre el llamado «tercer sector» y el «Estado local». Sposati parte de la comprensión de la seguridad ciudadana como campo de garantías sociales, mas allá de aquellas tradicionalmente vinculadas a las relaciones laborales, para preguntarse sobre la institucionalidad necesaria para el reconocimiento de la ciudadanía a los grupos sociales excluidos y vulnerables. Partiendo del análisis de la experiencia de São Paulo, concluye que, si bien es necesaria la promoción de la acción asociativa en la lucha por la inclusión social, esta no puede significar una desresponsabilización del Estado en las políticas sociales. Se refiere, en este sentido, a la necesidad de crear una nueva esfera pública que posibilite y promueva las relaciones de cooperación entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales que asegure a esas poblaciones los derechos de ciudadanía.

La *construcción de subjetividad y de conciencia social* como elementos necesarios para la acción política local es el último de los ejes te-

máticos que abordamos en este libro, entendiendo que la construcción de la ciudadanía es un proceso social de construcción, sea de institucionalidad o de subjetividades. El estatuto jurídico de la ciudadanía es un vacío cuando no está llenado por la existencia de sujetos en pleno ejercicio de su conciencia social. Fedozzi y Barbosa analizan la experiencia del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, después de dieciséis años de existencia y de una reconocida capacidad de redistribución de los recursos públicos. Sin embargo, la participación no ha sido evaluada desde la perspectiva de los efectos en la subjetividad de los participantes de ese proceso. La conclusión de su investigación es que el modelo de Presupuesto Participativo construido en Porto Alegre propicia aprendizajes importantes para la cultura democrática y de ciudadanía. Todavía se perciben asimetrías de esos aprendizajes entre los participantes debido a la inexistencia de una metodología efectivamente pedagógica, en el sentido de reconocer las diferencias de capitales y la heterogeneidad social entre los participantes. Así, el «igualitarismo espontáneo de las asambleas» se constituye en la práctica como una barrera para la promoción de un proceso equitativo en formación de una cultura emancipatoria de ciudadanía crítica, en especial entre las capas más pobres y con menor nivel de formación que son principiantes en el Presupuesto Participativo. El artículo de Sonia Fleury parte de la concepción del sujeto pleno como aquello que reclama el control sobre su vida en un proceso de constitución de su subjetividad que afirma su libertad y conciencia en un marco que no ha elegido. La tensión entre determinación social y afirmación de la libertad del sujeto social ha recibido un tratamiento que pone énfasis en el individualismo por parte de las teorías liberales. Sin embargo, la teoría del sujeto ve a este como parte de un mundo social basado en reglas de conducta morales y legales que organizan las relaciones de poder. Las tensiones entre diferenciación de los sujetos e igualdad en la condición de ciudadanía son intrínsecas a la democracia, como también aquellas entre la normalización estatal y las resistencias de los sujetos. Ya que el reconocimiento es la base sobre la cual se asienta la construcción de la ciudadanía, el reconocimiento denegado o irrespeto es la categoría que nos permite entender el proceso de exclusión social.

La búsqueda de la comprensión de lo que Hannah Arendt (1993) ha identificado como «milagros», o sea la capacidad humana para realizar lo imprevisto y lo improbable en la afirmación de la libertad de los sujetos, nos ha conducido a una investigación empírica. Con el uso de la téc-

nica documental pudimos identificar y dar voz a sujetos que han protagonizado procesos y espacios de emancipación en una trama de reconstrucción de su autoestima, de sus relaciones sociales, de su posición en la comunidad local y de su ubicación en el mundo global. El DVD que documenta esa experiencia es, pues, una parte sustancial de este libro, ya que en el mismo podemos constatar cómo las innovaciones locales que se presentan propician una reflexión sin precedentes sobre dichos procesos, a partir de una combinación entre emoción y razón, racionalidad y utopía, conciencia social y singularización.

## A modo de conclusión

Desde nuestro punto de vista, el conjunto de reflexiones aportadas en el libro, así como los testimonios y experiencias que recoge el DVD que se adjunta, ponen claramente de relieve la significación de la esfera local en el bienestar social y en las dinámicas de reciprocidad y solidaridad necesarias para contrapesar los procesos de individualización y segmentación que el cambio global ha generado. Reivindicar la esfera de gobierno local expresa la voluntad de reivindicar un *demos* propio, una verdadera capacidad de respuesta a los problemas de cada comunidad. Cada vez se hace más difícil, desde ámbitos centrales o regionales de gobierno, dar respuestas universales y de calidad a las demandas de una población menos indiferenciada, más consciente de sus necesidades específicas, lo que hace que el foco de tensión se traslade hacia niveles más próximos al ciudadano, asumiendo así los gobiernos y servicios descentralizados una nueva dimensión como distribuidores de bienestar comunitario, pasando de una concepción en la que el bienestar era entendido como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (indiferenciación-redistribución) a una nueva forma de ver las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-participación).

Las políticas públicas en general y las sociales en particular han tendido a construirse desde lejos y con lógicas especializadas o de «negociado». Los enseñantes iban a lo suyo, los sanitarios por su lado y los de servicios sociales de atención primaria recogiendo lo que los demás no eran capaces de tratar. En el ámbito local, la presión de los problemas obliga a ser más flexible. La proximidad se ha ido configurando como un

factor que ayuda a integrar las respuestas concretas a demandas que requieren abordajes integrales. Y por tanto no es extraño que hoy los escenarios locales sean cada vez más unos espacios decisivos en el bienestar individual y colectivo. En el territorio conviven el personal sanitario, los trabajadores sociales, los empresarios y los trabajadores, los psicólogos, los policías, el personal de la administración de justicia, los dinamizadores económicos, los periodistas, los tenderos y los políticos, es decir, la gente que en el territorio, desde la proximidad, sabe y comparte la importancia de lo que pasa en su comunidad con relación al futuro de la misma. En ese ámbito la gente puede mantener vínculos de pertenencia e implicación en los asuntos comunes que le permitan preocuparse por su futuro colectivo.

En definitiva, la esfera local, los gobiernos y las comunidades locales se enfrentan al futuro desde una agenda de actuaciones más compleja y heterogénea de como lo hacían años atrás. El cambio de época en el que estamos inmersos resitúa la significación y la capacidad de gobierno de las comunidades locales. La vida de los ciudadanos y ciudadanas está hoy más llena de incertidumbres y de dudas sobre su trabajo, su familia y su vida de lo que lo estaba hace unos años. Estas incertidumbres planean sobre la realidad social y afectan a la vida de pueblos y ciudades. La política local tiene que ver, hoy en día, con cotidianeidad, estilos y formas de vida. Y las instituciones locales, las entidades y colectivos presentes en ese territorio, y las familias y personas que conviven en el mismo son los que deben asumir la gobernación conjunta de la vida local, para afrontar colectivamente problemas cada vez más complejos y más difíciles de resolver.

Hemos de aceptar que el bienestar individual y colectivo de los ciudadanos depende cada vez más de la capacidad de servicio y de la capacidad de gestionar servicios y recursos desde la cercanía de los gobiernos locales y de la movilización del conjunto de recursos y potencialidades de sus habitantes. Los problemas de la gente requieren políticas pensadas y gestionadas desde la proximidad, con lógicas transversales y con mecanismos y estilos de gobierno y gestión participativos. Probablemente sea cierto que no hay respuesta a la problemática surgida con el gran proceso de globalización de los últimos años sólo desde el territorio o desde el ámbito local. Pero tampoco es posible afrontar las dinámicas globales sin explorar, innovar y construir respuestas desde la proximidad, es decir, desde lo local. Desde esta pers-

pectiva esperanzada y realista presentamos el conjunto de experiencias y reflexiones que componen este libro.

## Bibliografía

- Adelantado, José, coord. (2000), *Cambios en el Estado de Bienestar: políticas sociales y desigualdades en España*, Icaria, Barcelona.
- Arendt, Hannah (1993), «Será que a política ainda tem de algum modo um sentido?», *A dignidade da Política - Ensaio e Conferencias*, Relume Dumará, Río de Janeiro.
- Bauman, Zigmunt (2000), *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Gedisa, Barcelona.
- (2001), *Globalització. Les conseqüències humanes*, Edicions de la Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona.
- Beck, Ulrich y Elisabeth Beck-Gernsheim (2001), *Individualization. Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*, Sage Publications, Londres.
- Dalton, Russel J. (2004), *Democratic Challenges, Democratic Choices. The erosion of political support in advanced industrial democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- Moreno, Luis, ed. (2001), *Pobreza y exclusión: la «malla de seguridad» en España*, CSIC, Madrid.
- Musterd, S. y W. Ostendorf, eds. (1998), *Urban segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*, Routledge, Londres.
- Pharr, Susan y Robert Putnam, eds. (2000), *Disaffected Democracies: what's troubling the trilateral countries?*, Princeton University Press, Princeton.
- Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation*, Rinehart and Co, Nueva York.
- Putnam, Robert, ed. (2003), *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.

---

PRIMERA PARTE

METRÓPOLIS Y CUESTIÓN URBANA:  
DIVERSIDAD Y SEGMENTACIÓN



---

# Construcción y deconstrucción de extraños en el ámbito local: de las identidades predatoras a las identificaciones dialogantes

*Imanol Zubero*

## Iguales y diferentes

La igualdad está en el origen de la sociedad moderna. Es, de hecho, su principio constituyente. A diferencia de las sociedades tradicionales, en las que el tipo humano es *Homo hierarchicus*, desigual por definición, las sociedades modernas han entronizado *Homo aequalis*. El proyecto igualitario moderno se expresa cuando decimos que «todos somos iguales». Nada hay de descriptivo en esta afirmación. Al contrario, el sentido común nacido de la experiencia práctica nos ilustra sobre lo enormemente desiguales que somos los seres humanos. Sin embargo, la herencia ética de la Ilustración consiste en conjugar, contra lo que los hechos parecen indicar, la petición moral de universalidad con la suposición política de igualdad, de manera que la justicia dependa de tratar a todos los seres humanos *como si* fueran iguales. Esto no es un «como si» cualquiera. Es la suposición que hace posible el comportamiento moral, la regla de oro que nos permite sostener que ninguna de las diferencias que podamos señalar es suficiente para distinguir radicalmente entre sí a los seres humanos. De ahí la concisa pero iluminadora definición de progreso propuesta por Rorty: «Un aumento de nuestra capacidad de considerar un número cada vez mayor de diferencias entre las personas como irrelevantes desde el punto de vista moral».

Sin embargo, la igualdad moderna se asienta sobre una aparente paradoja. La cuestión de la igualdad nace cuando el hombre moderno se descubre a sí mismo como individuo, es decir, como único, diferente del resto de sus semejantes. De ahí que podamos sostener que el fin último de la igualdad es proteger determinadas desigualdades, así como que el fin de los derechos universales reside en las diferenciadas vidas indivi-

duales (Dahrendorf). Así pues, y en principio, igualdad y diferencia no sólo no se oponen, sino que se reafirman mutuamente.

Como a continuación expondremos, la ciudad ha sido el espacio privilegiado para el desarrollo de este paradójico proyecto fundante de la modernidad. Lugar para el encuentro entre diferentes, la diversidad humana conviviente a largo plazo y a gran escala que caracteriza la existencia urbana tuvo como consecuencia la ruptura de las *comunidades totales* características de las sociedades tradicionales, al ofrecer la posibilidad primero, y exigir después, una cada vez más radical disyunción entre comunidades de vida y comunidades de sentido (Berger y Luckmann, 1997). Aunque las consecuencias más perversas de esta disyunción —anomia, desarraigo, exclusión, etc.— nunca dejaron de producir movimientos de crítica y propuestas de reforma social, lo cierto es que en el balance final la imagen de la ciudad civilizadora ha triunfado históricamente sobre la de la ciudad pecadora o de perdición. Al menos en Occidente, en el imaginario moderno Jerusalén ha triunfado sobre Babilonia. Sólo a modo de ejemplo, comparemos la desasosegante e inhumana *Metropolis* de Fritz Lang (1927) con las entusiásticas loas de su contemporáneo Walter Benjamin (en sus programas de radio emitidos entre 1929 y 1932) a la metrópolis moderna por excelencia, Nueva York, y a sus rascacielos, en contraste con las pétreas y oscuras casas de vecindad de las viejas ciudades alemanas, aún no plenamente modernas:

En lugar de la piedra tenemos ahora esos delgados armazones de hormigón y acero, en lugar de las macizas e impenetrables paredes surgen enormes superficies de cristal, en lugar de las cuatro paredes idénticas surgen escaleras, plataformas, azoteas ajardinadas. Las personas, cada vez más numerosas, que habitarán tales casas, serán transformadas progresivamente por ellas. Serán más libres, menos temerosas, pero también menos belicosas. Podrán entusiasmarse por la futura imagen de una ciudad por lo menos de la misma manera que hoy se entusiasman por los dirigibles, los automóviles o los trasatlánticos. Y estarán entonces agradecidas a aquellos que emprendieron la guerra de liberación contra la antigua ciudad cuartelera y siniestra (Benjamin, 1987).

Sin embargo, en las últimas tres décadas todo esto ha cambiado y sólo un incorregible Woody Allen se empeña en rodar cinematográficas declaraciones de amor a la ciudad de las ciudades. Si el cine es testimonio del espíritu de cada época, nuestra relación con la ciudad, al menos nuestra

relación icónica, ha cambiado radicalmente. La ciudad es hoy, sobre todo, una zona de guerra entre bandas (*The Warriors, Los amos de la noche*, Walter Hill, 1979), un equilibrio inestable entre diferentes condenados a romperse (*Haz lo que debas*, Spike Lee, 1989), cuando no las tenebrosas *Gotham* de Bob Kane (donde transcurren las aventuras de Batman) o la dura y violenta *Sin City* de Frank Miller, trasladadas a la pantalla por el propio Miller junto con Robert Rodríguez y Quentin Tarantino (2005) y por Tim Burton (1992) respectivamente.

A modo de resumen iconográfico: si en 1933 un conmovedor aunque gigantesco gorila, representación esencial de lo salvaje, fallecía abatido desde lo alto del Empire State (*King Kong*, Merian C. Cooper y Ernest B. Schoedsack, 1933), seis décadas más tarde un monstruoso *Godzilla* (Roland Emmerich, 1998), creado no por la naturaleza sino por la intervención humana —pues se trata de una mutación provocada por las pruebas nucleares francesas en el Pacífico— hace trizas la ciudad de Nueva York.

¿Cómo explicar estos profundos cambios en nuestra experiencia de la ciudad?, ¿a qué han sido debidos?, ¿cuáles son los procesos sociales que subyacen en ellos? Estas serán las cuestiones que pretendemos afrontar en este capítulo.

## La ciudad, espacio para la igualdad entre diferentes

Esto fue allá por 1948, antes de que los mexicanos y los negros comenzaran a odiarse entre sí. En aquel entonces, antes del descubrimiento de las diferencias entre las razas, negros y mexicanos se consideraban iguales. Es decir, pobres y desafortunados que siempre bailaban con la más fea.

(Walter Mosley, *El demonio vestido de azul*)

«El aire de la ciudad nos hace libres» (*Stadtluft macht frei*), decía un proverbio medieval, refiriéndose al fuero característico que regía en las ciudades y que permitía sustituir progresivamente la condición de siervo, característica del sistema feudal, por la de ciudadano. Y esta transición se produjo en un espacio en el que la existencia social, a diferencia de la vida rural, se caracteriza por el hecho de la creciente dislocación entre la proximidad física y la proximidad social entre las personas que habitan un mismo espacio.

En efecto, si algo caracteriza a las ciudades es que se trata de «lugares repletos de desconocidos que conviven en estrecha proximidad» (Bauman, 2006). Jeremy Rifkin nos aporta un dato que resume a la perfección esta nueva situación, característica de la vida urbana: «Hoy, un habitante de Nueva York puede vivir y trabajar entre 220.000 personas en un radio de diez minutos de su casa u oficina en el centro de Manhattan» (*El País*, 6.1.2007). La ciudad es, por definición, el espacio natural para los extraños: esos seres «socialmente distantes aunque físicamente cercanos. Forasteros dentro de nuestro alcance físico. Vecinos fuera del alcance social» (Bauman, 2004: 175).

Vivir con y entre extraños resulta sumamente difícil. Para hacerlo posible, el hombre y la mujer urbanos han desarrollado una amplia variedad de estrategias, entre las que podemos señalar las siguientes:

- el mantenimiento de espacios que combinen proximidad física y proximidad social (barrios étnicos, barriadas de inmigrantes);
- la recreación en la misma ciudad de espacios basados en la proximidad social, aunque en lejanía física (un buen ejemplo son las casas o centros regionales);
- la organización de eventos colectivos que inviten al encuentro entre los vecinos (fiestas y otros actos lúdicos);
- la construcción de una tupida red de relaciones de interés (contactos comerciales, negocios, etc.), esas que Giddens denomina *relaciones puras*, es decir, las que se establecen por lo que cada persona puede obtener de ellas y que se mantienen sólo mientras producen satisfacción suficiente para continuar con ellas;
- la institucionalización de símbolos de la ciudad que puedan servir de referente colectivo para sus habitantes (destacan, en este sentido, los clubes de fútbol);
- la actitud de *reserva*, que Simmel considera una característica natural de la vida urbana, imprescindible para responder a los innumerables contactos con otras personas y a la multiplicidad de estímulos que estos contactos comportan;
- y, por supuesto, toda una compleja normativa que regula el encuentro entre extraños que saben que lo son y que desean seguir siéndolo, pero que aceptan las exigencias básicas de la vida en común, entre las que destaca la *desatención cortés* estudiada por Goffman.

Estas y otras estrategias de convivencia entre extraños han hecho posible la vida urbana, caracterizada por su rica y productiva diversidad. Y esta complejidad generada por la coexistencia de ciudadanos distintos, que a pesar de todo se saben iguales, es la que ha hecho de las ciudades esos poderosos motores de progreso cultural y económico sin los cuales la vida moderna hubiese sido imposible.

## Elogio de la diversidad urbana

Riis hizo mapas cromáticos de la población de Manhattan por etnias. El gris era para los judíos y, según él, era su color favorito. El rojo representaba a los italianos, de piel morena. El azul correspondía a los ahorradores alemanes. El negro a los africanos. El verde a los irlandeses. Y el amarillo a los chinos, de rostro felino, felinos también en su sagacidad y furia salvaje cuando se les provocaba.

—A eso súmenle unas pinceladas de color para los finlandeses, árabes, griegos, etcétera, y el resultado es un delirante parcelado de colores —proclamaba Riis—. ¡Una delirante colcha de retazos de humanidad!

(E. L. Doctorow, *Ragtime*)

En este punto es inevitable recordar las reflexiones de Jane Jacobs en su obra clásica *Muerte y vida de las grandes ciudades* (1967, edición original de 1961). Partiendo de una caracterización de la ciudad que anticipa la perspectiva baumaniana —«Las ciudades están, por definición, llenas de personas extrañas»—, la tesis de Jacobs es bien conocida: las ciudades necesitan de una densa e intrincada diversidad de usos que se sostengan y apoyen unos a otros, tanto económica como socialmente. Esto es así porque las ciudades son modelos de *complejidad organizada*. La diversidad es la que las constituye como realidades vivas y equilibradas, mientras que la ausencia de esta diversidad organizada es la que las hiede de muerte. El mejor indicador de salud de una ciudad es la existencia de unas calles animadas, transitadas todo el día por personas diversas dedicadas a desarrollar actividades distintas, y a veces muy distintas. En estas condiciones, dice Jacobs, «cuantos más extraños haya, más divertido será».

De ahí su propuesta, frontalmente crítica con un urbanismo obsesivamente planificador. Frente a la tendencia a separar y compartimentali-

zar los espacios de una ciudad en función de los distintos usos que se pueda dar a los mismos —vivienda, negocio, ocio comercial, ocio público, turismo monumental, etc.— Jacobs defiende la convivencia de usos y actividades en un mismo espacio urbano, incluso cuando esos usos puedan parecernos antitéticos. Como ella misma dice, «el bar White Horse y el centro juvenil parroquial, diferentes como son evidentemente, realizan indudablemente el mismo servicio público de civilizar la calle». ¿Por qué? La respuesta hay que buscarla en la idea de ciudad de Jacobs, centrada en los usos públicos de los espacios urbanos, en particular de las calles: «Cuanto mayor y más abundante sea el conjunto de interesados legítimos (en el sentido estrictamente legal del término) que sean capaces de satisfacer las calles de una ciudad y los establecimientos o centros que en ellas están instalados, mejor para esas calles y para la seguridad y grado de civilización de la ciudad». De ahí también su vigorosa denuncia: «Los centros urbanos norteamericanos no declinan misteriosamente porque sean anacrónicos ni porque sus usuarios habituales hayan sido expulsados por los automóviles. Lo que les ocurre es que están siendo asesinados sin testigos que den fe del delito, asesinados en buena parte por una política consciente que escinde y separa los usos de ocio de los usos de trabajo, todo ello en un malentendido que se está procediendo respecto a una reordenación espacial disciplinada».

No es difícil llenar de contenido el planteamiento de Jacobs: pensemos en espacios urbanos particularmente amenazadores y seguramente nos vendrán a la cabeza los parques públicos o los barrios comerciales al anochecer. O pensemos, también, en el horror que suponen los *pueblos dormitorio*, cuya vida social ha sido vampirizada por alguna de las ciudades en cuya periferia se encuentran. O reflexionemos sobre la enfática reivindicación (más teórica que práctica, todo hay que decirlo) que los gobiernos municipales gestionan desde hace unos años del denominado comercio de proximidad.

Aunque Richard Sennett dice discrepar de los planteamientos de Jacobs, su propuesta no deja de ser un desarrollo de los fundamentos jacobsonianos del análisis de la ciudad. Fijémonos en la descripción que hace Sennett de una de esas comunidades urbanas en las que una intensa vida pública actuaba como eficaz factoría de identificaciones para los que en ellas vivían: Halmstead Street, corazón de la inmigración en el Chicago de 1910: «Estaba llena de “extranjeros”, pero en cada lugar de diferentes clases de extranjeros, todos mezclados. Los apartamentos se mezclaban

con las tiendas, y las mismas calles estaban atestadas de vendedores y mercachifles de todas clases; incluso las factorías alternaban con bares, burdeles, sinagogas, iglesias y edificios de apartamentos» (Sennett, 2001). Una Halmstead Street que coincide punto por punto con el Hobart Boulevard de Los Ángeles en los setenta, cuya crítica metamorfosis analiza Davis (2007). Una descripción, en cualquier caso, que expresa esa *diversidad exuberante* reivindicada por Jacobs y que nos evoca las abigarradas calles y barriadas que tantas veces hemos visto en películas como *Érase una vez América*, de Leone, *El Padrino*, de Coppola o *El cazador*, de Cimino, en novelas como *Ragtime*, de Doctorow o en la excelente obra gráfica del dibujante Will Eisner, *La Avenida Dropsie*, en la que se narra la historia de un vecindario de Nueva York y de la gente que vive en él (inmigrantes alemanes, irlandeses, italianos y judíos), desde finales del siglo XIX hasta hoy.

Por cierto, tanto Jacobs como Sennett —o, en el entorno europeo, Alexander Mitscherlich y su concepto de *contacto social ampliado*— no hacen sino continuar en el tiempo la defensa de la que fue desde sus orígenes una característica, si no *la* característica fundamental, de las ciudades, que el medievalista Georges Duby expone así: «Por estrecha, ruidosa y maloliente que fuese, la calle conservaba su fuerza de atracción, porque representaba la comunicación en todos los sentidos del término, la distracción y la actividad, es decir, la vida. En las buenas ciudades de Occidente de finales de la Edad Media, todo empuja hacia la calle a los miembros de una sociedad urbana extravertida».

## La diversidad urbana y el orden implicado

Los hombres, guiados por tal concepto fragmentario del mundo, con el paso del tiempo y según su modo de pensar en general, no pueden conseguir otra cosa con sus actos que romperse a sí mismos y al mundo en pedazos.

(David Bohm, *La totalidad y el orden implicado*)

En medio de esta profusión de diversidad «había algunos hilos ocultos de una existencia social estructurada» que Sennett, coincidiendo una vez más con la mirada de Jacobs, expone así:

Lo que contenía esta existencia en Halstead Street podía ser calificado de multiplicidad de «puntos de contacto» mediante los cuales personas desesperadamente pobres entraban en relaciones sociales con la ciudad. *Tenían* que dar esta diversidad a sus vidas, pues ninguna de las instituciones en que vivían era capaz de autosustentarse. Esta multiplicidad de puntos de contacto llevaba a menudo a los individuos de la ciudad fuera de las «subculturas étnicas» que supuestamente les encasillaban con rigor. Esta multiplicidad de puntos de contacto significaba que las lealtades se entrecruzaban en formas sumamente complejas.

«Las ciudades —sostiene Jacobs al final de su libro— son problemas de complejidad organizada, como las ciencias de la vida.» Jacobs considera que los teóricos del urbanismo han sido incapaces de comprender la auténtica naturaleza de la ciudad porque se han enfrentado a esta como un problema de *simplicidad y complejidad desorganizada*, a imitación de lo que las ciencias físicas han hecho tradicionalmente en su ámbito disciplinario. Bajo el aparente desorden de esta ciudad abigarrada, Jacobs descubre «un orden maravilloso que conserva la seguridad en las calles y la libertad de la ciudad. Su elemento básico es la forma en que sus moradores utilizan las aceras, es decir constantemente, multitudinariamente, única manera de que siempre haya muchos pares de ojos presentes, aunque no siempre sean los mismos necesariamente. Este orden se compone de movimiento y cambio». Y más adelante: «Mezclas complejas de usos diferentes no son, de ningún modo, una forma particular de caos. Por el contrario, representan una forma de orden compleja y altamente desarrollada». Frente a esta perspectiva dominante, cabe considerar las ciudades «en tanto que problemas de complejidad organizada: organismos repletos de relaciones aún no examinadas pero, como es obvio, intrincadamente interconexiónadas y seguramente comprensibles».

Este es precisamente el fundamento teórico de la propuesta de Francesco Tonucci conocida como *la città dei bambini* ([www.lacittadeibambini.org](http://www.lacittadeibambini.org)). Según este autor, en las últimas décadas la ciudad ha visto debilitarse una de sus características más originarias, como es la de ser un lugar de encuentro e intercambio entre las diversas personas que en ella habitan. En buena medida debido a la consagración del ciudadano adulto y trabajador como prototipo del individuo urbano moderno, los patios, las aceras, las calles y las plazas —los espacios públicos destinados al encuentro gratuito, en definitiva— han adquirido cada vez más funciones asociadas al

mercado. De nuevo con un lenguaje claramente jacobsciano, los promotores de este nuevo proyecto critican el hecho de que la ciudad «ha renunciado a ser un espacio compartido y sistémico, en el cual cada parte necesita de las otras, para destinar espacios definidos a funciones y clases sociales diversas, construyendo guetos y zonas privilegiadas, vaciando los centros históricos y dando vida a las modernas periferias».

No puedo dejar de llamar la atención sobre la relación que cabe establecer entre la mirada de Jacobs (y la de Sennett) sobre la diversidad urbana y las más modernas teorizaciones sobre el orden social, la auto-organización o el caos procedentes de las denominadas ciencias de la complejidad, que en las ciencias sociales han sido particularmente bien recibidas por autores como Georges Balandier, Edgar Morin o, más recientemente, Boaventura de Sousa Santos.

También quiero llamar la atención sobre esa referencia de Jacobs a las *lealtades entrecruzadas*, con la que anticipa las teorizaciones actuales sobre el pluralismo. Toda sociedad compleja es, por eso mismo, una sociedad plural, pues en su seno aparecen y se desarrollan diversas formas de diferenciación social. Sin embargo, una sociedad plural no es, por eso mismo, una sociedad pluralista. El pluralismo se caracteriza por la coexistencia dentro de una misma sociedad de grupos diferenciados en un clima de paz ciudadana. Hablamos de coexistencia, es decir, de un determinado grado de interacción social, no de simple yuxtaposición. Hay muchas sociedades en las que la ausencia de violencia entre sus diversos grupos sociales se sostiene, precisamente, en la ausencia de interacción entre ellos. Esta ausencia de interacción está basada en la construcción de barreras a las relaciones sociales, *barreras del precepto* erigidas para proteger al grupo de las consecuencias del pluralismo (Berger y Luckmann, 1997). ¿Cuáles son estas consecuencias? La mezcla de estilos de vida, de valores y de creencias, la contaminación mutua. El pluralismo presupone la existencia de múltiples asociaciones voluntarias e inclusivas, es decir, abiertas a la posibilidad de *afiliaciones múltiples*. Dice Sartori, y dice bien, que no es lo mismo una sociedad fragmentada que una sociedad pluralista. El pluralismo presupone la existencia de múltiples asociaciones voluntarias e inclusivas, es decir, abiertas a la posibilidad de *afiliaciones múltiples*, y este es el rasgo distintivo del pluralismo. La existencia o no de líneas de división entrecruzadas (*cross-cutting cleavages*) es el mejor indicador de pluralismo social. Esto es así porque este entrecruzamiento de afiliaciones neutraliza los efectos negativos de las

mismas, cosa que no ocurre cuando las líneas de división o las afiliaciones se suman y se refuerzan unas a otras. De ahí la conclusión de Sartori: «La ausencia de *cleavages* cruzados es un criterio que permite por sí solo excluir del pluralismo a todas las sociedades cuya articulación se basa en tribu, raza, casta, religión y cualquier tipo de grupo tradicional». De ahí también que el pluralismo sólo se puede dar en sociedades donde los vecinos no encuentran barreras que los separen, pudiendo de este modo establecer todo tipo de asociaciones recíprocas.

En este punto debemos señalar la fundamental importancia del clima general de *confianza* que, en la perspectiva de Jacobs, caracteriza a la convivencia en la ciudad. Esta se compone «de muchos y muy ligeros contactos establecidos en sus aceras», la mayoría aparentemente triviales, pero cuyo resultado es «un sentimiento de identidad pública entre las personas, una red y un tejido de respeto mutuo (público) y de confianza, y también una garantía de asistencia mutua para el caso de que la vecindad la necesite, la vecindad en general o un vecino en particular». Este también es un tema muy característico de Sennett, quien en su bien conocida obra *La corrosión del carácter* somete a una aguda crítica la que él considera una de las más preocupantes tendencias de la cultura del nuevo capitalismo: la entronización del principio *nada a largo plazo* «que corroe la confianza, la lealtad y el compromiso mutuos» (Sennett, 2000).

Así se consigue un eficaz *autogobierno*, compuesto tanto de elementos formales como de informales, y estos últimos son los que más valora Jacobs, quien destaca entre estos elementos informales el surgimiento de un sentido de la responsabilidad pública comprometida con la comunidad, nacido de una educación cívica práctica, aprendida en la vivencia cotidiana de la interacción en las calles: «En la vida real —recuerda Jacobs—, los niños sólo pueden aprender (si es que lo aprenden) los principios fundamentales de la vida en común en una ciudad si tienen a su disposición un mínimo de adultos circulando casualmente por las aceras de una calle». No hay educación para la ciudadanía al margen de la práctica cotidiana, diaria, aparentemente espontánea, de esa misma ciudadanía. De nuevo damos la palabra a Jacobs:

El principio más elemental es, sin duda, el siguiente: todo el mundo ha de aceptar un canon de responsabilidad pública mínima y recíproca, aun en el caso de que nada en principio les una o relacione. Esta lección no se aprende con sólo decirla. Se aprende únicamente de la experiencia, al compro-

bar que otras personas, con las cuales no nos une un vínculo particular, amistad o responsabilidad formal, aceptan y practican para con uno mismo un mínimo de responsabilidad pública.

Hoy llamaríamos a todo eso *capital social*, pero estamos hablando de lo mismo: de esa materia que mantiene juntas aquellas instituciones fundamentales que configuran una sociedad. Un capital social *inclusivo*, que mira hacia fuera del propio grupo y tiende puentes hacia los diferentes, frente a la introyección característica de las formas de capital social *exclusivas*, que sólo aspiran a vincular cada vez más estrechamente a quienes son definidos como iguales (Putnam). Estas redes de capital social inclusivo, que tienden puentes, son las que configuran el *dominio cívico de los extraños* (Sennett, 2003); y son estas redes las que se están debilitando, al tiempo que se fortalecen los proyectos de constitución de redes sociales exclusivas. «Cuando las futuras generaciones de historiadores escriban la crónica de esta época —se lamenta Sennett—, podría ser que adviertan que su rasgo más marcado fue la gradual simplificación de las interacciones y foros sociales para el intercambio social.»

## La diversidad urbana como peligro

La sociedad moderna se constituye como una estructura laberíntica de normas que gobiernan el acceso a sus talleres, oficinas, vecindarios y lugares semipúblicos. A medida que aumenta la densidad de la población, este dédalo de normas se manifiesta en divisiones físicas: paredes, techos, cercas, pisos, setos, barricadas y signos que marcan los límites de una comunidad, un establecimiento o el espacio de una persona.

(Dean MacCannell, *El turista*)

En efecto, todo parece haber cambiado. Hace ya veinticinco años Enzensberger reflexionaba sobre la «peligrosidad creciente de la vida cotidiana en las grandes ciudades de Occidente», consecuencia de la emigración hacia los centros urbanos de una multiplicidad que durante siglos hemos vivido como si fuera exterior a nuestra civilización: «Cuanto más se aplanan lo exótico a escala mundial, cuanto más se nivela la multiplicidad tradicional, tanto más abigarradas se tornan las sociedades industria-

les en su interior. No sólo Estados Unidos, sino también Francia, Suecia y Alemania Occidental se han convertido hoy en crisoles de fusión, en estados de múltiples pueblos. Minorías étnicas, subculturas y sectas políticas y religiosas se instalan en las metrópolis» (Enzensberger, 1984). La delincuencia callejera, la criminalidad urbana, es calificada de «pandemia oculta» por el director de *Foreign Policy*, Moisés Naím (*El País*, 19.6.2007).

¿Qué está pasando? ¿Se ha invertido el vínculo milenario entre ciudad y civilización? De ser el símbolo de la libertad y la seguridad (siempre relativa) la ciudad se asocia cada vez más con el peligro. «Las ciudades se han convertido en el vertedero de problemas de origen mundial. Sus habitantes y quienes los representan suelen enfrentarse a una empresa imposible, se mire por donde se mire: la de encontrar soluciones locales a contradicciones globales» (Bauman, 2006). «Nuestras ciudades —apuntilla Bauman— están pasando rápidamente de ser un refugio contra los peligros a ser la causa principal de estos peligros. Las causas del peligro se han trasladado al corazón de la ciudad. Los amigos, los enemigos y, por encima de todo, los extranjeros esquivos misteriosos que oscilan amenazadoramente entre los dos extremos, se entremezclan y se codean en las calles de la ciudad.» En un libro preñado de aires jacobsonianos, Andrew O'Hagan simboliza estos peligros en la figura de *los desaparecidos*, especialmente cuando estas personas que desaparecen para siempre en los parques y las calles de las ciudades son niños: «Una de las imágenes más espantosas de América (imagen que se repite de forma terrible) es la de los niños que desaparecen de las aceras. Esto parece contradecir nuestro sentido más íntimo y arraigado del orden. ¿Ya no pueden jugar los niños en la acera de enfrente de su casa?».

«Tengan mucho cuidado ahí fuera.» La advertencia que el sargento Esterhaus lanzaba cada mañana a los policías que salían a patrullar las calles en la serie televisiva *Canción triste de Hill Street (Hill Street Blues*, Steven Bochco, 1981-1987) parece dirigirse, a la vez, a todas y cada una de las personas que habitan la ciudad.

La que ahora se muestra es la que Pietro Barcellona denomina *ciudad posmoderna*, «una enorme superficie pulimentada en la que se puede patinar hasta el infinito». La imagen es perfecta. La ciudad, históricamente el espacio privilegiado para la civilidad, la socialidad, la comunicación, el encuentro y la participación, se ve reducida a un *espacio sin referencias*, un espacio que ya no es necesario para la vida. Un espacio para ser atravesado a la mayor velocidad posible con el fin de lle-

gar cuanto antes a los nuevos lugares privados en los que cabe desarrollar virtualmente la dimensión relacional: «El rascacielos de los individuos de carne y hueso —lamenta Barcellona— se ha convertido en una extraña torre de Babel en la que todo el mundo consigue conectar con la red informática pero ya no logra hablar con el vecino de enfrente». Pero la pérdida de la ciudad real en beneficio de la ciudad virtual arrastra consigo la pérdida de la política real, ya que no hay política sin ciudad: «La ciudad es el lugar de los trayectos y de la trayectividad. Es el lugar de la proximidad entre los hombres, de la organización del contacto» (Virilio). Así pues, la pérdida de la ciudad significa la pérdida de la comunicación real al disminuir el interés por los lugares y por la gente.

Si, según Marc Augé, los rasgos que caracterizan los *lugares* son su dimensión identificatoria, relacional e histórica, los espacios urbanos más característicos, es decir, sus calles, se convierten cada vez más en *no lugares*, mientras que aquellos que el antropólogo francés presenta en su conocida reflexión como teóricos «no lugares» (automóviles, centros comerciales, etc.) parecen afianzarse como espacios que confieren identidad individual y colectiva al individuo urbano.

La búsqueda de la diversidad ha sido sustituida por la *mixofobia*, caracterizada por la «tendencia a buscar islas de semejanza e igualdad en medio del mar de la diversidad y la diferencia» (Bauman, 2006). Como consecuencia, la construcción de espacios para el encuentro, entre los que las aceras son los ejemplos más evidentes, deja lugar al desarrollo de una *arquitectura del miedo* apropiada para unas personas «que tienen miedo a vivir en un mundo que no pueden controlar», para «una sociedad del miedo que prefiere ser aburrida y estéril con el fin de no sentirse confundida o apremiada» (Sennett, 2001). Así, los espacios urbanos se convierten, bien en zonas que hay que evitar (o, si no hay más remedio, zonas que debemos atravesar a toda velocidad) o en zonas que hay que proteger. «El muro me protege de la otra parte de mí», sentencia un personaje desmedido en una viñeta de El Roto (*El País*, 20.6.2007).

El sentido de comunidad se construye cada vez más a través de los miedos compartidos y menos a través de las responsabilidades compartidas (Giroux, 2003). Proliferan los espacios vetados (*interdictory spaces*), las comunidades cerradas (*gated communities*) — más de 20.000 en Estados Unidos, que acogen a ocho millones de habitantes — cuyo fin no es otro que impedir el acceso a los extraños. El periodista norteamericano Robert Kaplan (1999) analiza la proliferación en su país de *comunidades*

*fortificadas*, rodeadas por un perímetro defensivo que aísla a su privilegiada población de los cada vez mayores riesgos para la vida en las grandes ciudades afectadas por la pobreza, la desigualdad, la inseguridad y la violencia. Se trata de un modelo importado de Latinoamérica. También se están creando entidades administrativas independientes en el marco de extensas áreas metropolitanas en un proceso de suburbanización basado en la defensa de los intereses y el estilo de vida de los blancos ricos, que quieren aislarse de los problemas existentes en las zonas urbanas habitadas por una mayoría de población de origen negro: «Si uno no se constituye en municipio —explica uno de los habitantes de estas exclusivas áreas residenciales—, puede ser anexionado por una zona suburbana más pobre. De ahí que buena parte de las localidades que han accedido a un estatuto jurídico separado lo hayan hecho en defensa propia». Con la misma lógica defensiva, en la década de los noventa la policía privada triplica a la pública (en California llega a cuadruplicarla) como consecuencia de la progresiva sustitución de los lugares públicos —centros urbanos, plazas, parques— por espacios privados abiertos al público pero sometidos a una fuerte vigilancia, como centros comerciales, comunidades cerradas, centros de ocio, etc. Concluye Kaplan: «Nos hemos desentendido de los temas relacionados con la vida pública y hemos disuelto el contrato social para protegernos de los antiguos centros urbanos».

Xerardo Estévez (2006), arquitecto y alcalde de Santiago de Compostela entre 1983 y 1998, recuperaba el lenguaje de Jacobs en un reciente artículo en el que, frente a la *ciudad de las persianas bajas* en que acaban convertidas tantas urbanizaciones actuales, reivindica una *ciudad intencionada* que recupere la calle como lugar natural de cohabitación:

El modelo de adosados, de asfalto y glorietas de bolsillo, donde no se oyen voces ni se ven juegos y cuyos habitantes son poco vigilantes porque ingurgitan sus fachadas tras muros de ciprés, no da más de sí. Algo habrá que hacer con este tipo de urbanizaciones, antes de convertirlas en epígonos de las *gated communities* norteamericanas como un repliegue medieval que, además de su evidente déficit social, han demostrado tener más problemas que virtudes.

Pero lo malo conocido es más poderoso que lo bueno por conocer. «A cambio de un entorno protegido —advierte Kaplan, refiriéndose a estas comunidades vigiladas—, escogemos vivir fuera de la esfera pública y

del “contrato social”.» Auténticos *guetos voluntarios*, prisiones elegidas que se cierran desde dentro con el fin de protegerse de quienes están fuera. Esta búsqueda compulsiva de seguridad mediante el aislamiento alcanza incluso el interior del hogar: me refiero a las llamadas *habitaciones del pánico* que la película del mismo título, protagonizada por Jodie Foster, ha hecho populares (*Panic Room*, David Fincher, 2002), y que me recuerdan a aquellos refugios nucleares de los años ochenta surgidos al calor del miedo a la posibilidad de una confrontación con armas atómicas entre Estados Unidos y la Unión Soviética cuyo teatro bélico sería Europa. La película británica de animación *Cuando el viento sopla* (Jimmy T. Murakami, 1986) reflejó de manera tan atinada como conmovedora ese clima de miedo, así como los pobres intentos de una pareja de ancianos por evitarlo. Otra época, otros miedos, pero una misma estrategia de afrontamiento individual e individualizadora, condenada al fracaso.

¿La consecuencia de todo esto? En nuestro mundo globalizado «una cosa que no está ocurriendo es que estén desapareciendo las fronteras. Por el contrario, se diría que se están levantando en todos los nuevos rincones de las calles de todos los barrios en decadencia de nuestro mundo» (Friedman). Fronteras que son trazadas, si bien por motivos y de maneras distintas, tanto por los privilegiados como por los grupos sociales más desfavorecidos.

## La secesión de los triunfadores

¡Qué curioso, a partir de cierta altura sólo se ven datos!

(El Roto)

«Las periferias (*banlieus*) arden, el CAC 40 sube... Todo está dicho. Raramente una élite económica ha estado tan desconectada de la cultura de su país. Para estos “aristocacs”, la única cosa que cuenta es el mundo.» El semanario *Le Nouvel Observateur* (24-30 de noviembre de 2005) comenzaba así un amplio reportaje sobre «Los nuevos aristócratas del capitalismo», coincidiendo con el apogeo de las revueltas protagonizadas por los jóvenes de las periferias urbanas a finales de 2005. Mientras los coches ardían en los suburbios, el CAC 40 —el índice de la Bolsa de París que agrupa a los 40 valores principales de ese mercado, similar al

IBEX 35 español — no dejaba de subir. Todo está dicho, en efecto. Raramente una élite económica ha estado tan desconectada de la cultura de su país. Para estos *aristocacs* la única cosa que importa es el mundo.

Zygmunt Bauman ha dedicado abundantes páginas en varias de sus obras a teorizar sobre esta nueva característica del poder en los tiempos de la globalización, basado menos en la capacidad de controlar (espacios y personas, principalmente) que en la capacidad de emanciparse de cualquier control, desresponsabilizándose de la gestión de los espacios y las sociedades; un poder que reside menos en la capacidad de obligar que en la de no sentirse obligado. La movilidad se convierte en el factor estratificador más poderoso y ambicionado. ¿Cuál es la naturaleza del poder que ofrece la movilidad? La desresponsabilización. «Quien tenga libertad para escapar de la localidad, la tiene para huir de las consecuencias» (Bauman, 1999). De esta manera queda patente el contraste entre «la extraterritorialidad de la nueva élite con la territorialidad forzada del resto». Una nueva élite que rompe amarras con su entorno social, reducido a mero accidente biográfico o a simple coyuntura histórica:

Las personas del nivel superior no pertenecen al lugar que habitan, ya que sus preocupaciones residen (o más bien flotan) en otra parte. No tienen intereses creados en la ciudad donde están situadas sus residencias. Así pues, por regla general se muestran indiferentes con respecto a los asuntos de su ciudad, que no es sino una de tantas, un punto minúsculo e insignificante desde la posición estratégica del ciberespacio que, por muy virtual que sea, es su verdadero domicilio (Bauman, 2006).

Su máxima aspiración es «ensanchar los límites de su capacidad de desplazamiento» y así, si las cosas se ponen feas, siempre les quedará la solución de *mudarse*.

Sin embargo, aunque puedan mudarse con pasmosa facilidad, ligeros de equipaje no a la manera austera que cantara el poeta Antonio Machado sino desde la irresponsabilidad y el descompromiso, están inapeablemente atados a su dimensión local y por ello condenados a mudarse de una a otra ciudad. Atila, cuyo caballo agostaba para siempre la tierra por la que pasaba de manera que en esta nunca más volvía a crecer la hierba, podía sobrevivir sólo porque siempre había un *más allá* de ese terreno agostado en el que la hierba sí crecía y donde su arrasadora montura encontraba un lugar para descansar y alimentarse. Para los atilas de

hoy no existe ese otro lugar más allá del que, fruto de su acción o de su inacción, se torna socialmente estéril. Por eso las consecuencias de las que pretenden escapar acaban, casi siempre, por atraparles.

Pero las nuevas clases dominantes, ajenas a las consecuencias perversas que provocan sus decisiones aparentemente racionales, parecen haber optado cada vez más por una estrategia que podemos denominar *expatriación residente* (Kaplan, 2000). Es la *secesión de los satisfechos*, denunciada por quien fuera secretario de Trabajo con Clinton, Robert Reich, para quien *communities have become commodities* (Reich, 2002): es decir, su vinculación con los espacios locales responde a intereses estrictamente individuales y fundamentalmente económicos, de manera que en su relación con las comunidades aplican estrictamente el principio de la elección racional: obtener el máximo beneficio a cambio del mínimo coste.

Refiriéndose a esta situación, Amitai Etzioni (1999) afirma que el conjunto de medidas de gestión neoliberal del empleo puestas en práctica desde los años noventa (y que él resume con la expresión *sociedad en reducción*) «han desembocado en una sensación muy amplia y profundamente instalada de privación, inseguridad, angustia, pesimismo y rabia». Y concluye planteando una cuestión de enorme calado: «¿Cuánto puede una sociedad tolerar políticas públicas y empresariales que dan rienda suelta a los intereses económicos y *que tratan de reforzar la competencia mundial*, sin socavar con ello la legitimidad moral del orden social?». No sabemos cuánto, pero sí sabemos qué ocurre cuando tales políticas se vuelven dominantes: «A la atrofia deliberada del Estado social corresponde la hipertrofia distópica del Estado penal», denuncia Loïc Wacquant. Al Estado-providencia le sucede el *Estado-penitencia*. La aterradora ciudad policial de *Robocop* (Paul Verhoeven, 1987), la agonizante ciudad segregada de *Blade Runner* (Ridley Scott, 1982), parecen sustituir en el imaginario social a las ciudades cívicas de las que se ha nutrido el Occidente moderno. El miedo se convierte en un principio organizador del espacio de la *ciudad posturbana* (Davis, 2001). El aire de la ciudad nos estremece.

Este énfasis en la inseguridad y en los extraños como fuente de peligro está en el origen de la construcción de *identidades predatoras*, empeñadas en la extinción de esas otras categorías sociales calificadas como extrañas, y casi siempre coincidentes con identidades mayoritarias que ven en las minorías un inaceptable recordatorio permanente de la imposi-

bilidad de constituirse como una totalidad homogénea (Appadurai, 2006). Esta imposibilidad está en el origen de la que Appadurai llama *anxiety of incompleteness*, que en un castellano nada académico podríamos traducir como «ansiedad de incompletitud». Esta ansiedad y la identidad predatora que produce y sustenta están en la base de todas las experiencias de limpieza étnica que en los últimos años del siglo xx han supuesto una vuelta de tuerca a un siglo ya suficientemente cargado de horrores. Esto era lo que decía un hutu encarcelado en la prisión de Rilima acusado de participar en los asesinatos de tutsis en los meses de abril a junio de 1994:

Nací en Kanazi, entre tutsis. Siempre tuve conocidos tutsis, sin caer siquiera en la cuenta. Pero crecí oyendo lecciones de historia y programas de radio que mencionaban todos los días los serios problemas entre los hutus y los tutsis; y, al mismo tiempo, trataba con tutsis que no planteaban ningún problema. Había una distancia muy grande entre las noticias inquietantes que patrullaban por las orillas del país y la gente con la que nos tratábamos en casa, con la que no había roces, y la situación estaba dividida y al final tenía que romperse a la fuerza y tenía que poder más la barbarie o tenía que poder más el sentido de vecindad (Hatzfeld).

Vecindad o barbarie: aquí las alternativas están excelentemente bien presentadas. Como sabemos, tuvo más poder la barbarie.

## La revuelta de los perdedores

Quien vive en el miedo necesita un mundo pequeño, un mundo que pueda controlar.

(Mía Couto, *Tierra sonámbula*)

Años antes de las revueltas de noviembre y diciembre de 2005 en las *banlieus*, estas barriadas ya tenían graves problemas. Pero tal vez porque no ardían coches a millares, sino sólo alguna adolescente, la situación pasó casi desapercibida.

El 4 de octubre de 2002 una joven de 18 años, Sohane, fue quemada viva en un sótano de Cité Balzac, barrio de Vitry-sur-Seine. Fue un acto de barbarie que había sido precedido por otros igualmente terribles, tales como violaciones colectivas practicadas muchas veces como una

forma de «castigo» de hermanos, vecinos o novios a «sus» mujeres por considerar que estas se desviaban en algún sentido de normas, costumbres o tradiciones que ellos consideraban inapelables. La protesta contra estos hechos fue la que dio lugar a la conformación del movimiento denominado *Ni putas ni sumisas*.

Fadela Amara, una de las impulsoras de este movimiento, relaciona este profundo deterioro en la vida de las barriadas con la crisis laboral que azotó a Francia a partir de los ochenta. Esta crisis hizo estragos en los núcleos familiares socavando la autoridad paterna y reforzando las dimensiones culturales de la identidad, al tiempo que se debilitaban sus contenidos materiales. Amara caracteriza así a los hijos de todas estas transformaciones, los mismos que a finales de 2005, y de nuevo en octubre de 2006, incendiarían las *banlieus*: «Su planteamiento de la vida es mucho más cínico, más realista quizá también que el nuestro. Han nacido en un contexto duro y difícil de desempleo masivo que ha dejado huellas en los núcleos familiares. Son en cierto modo una generación sacrificada que ha olvidado proyectarse hacia el futuro y tener un ideal de sociedad». Resulta de interés comparar estas palabras —y, sobre todo, la realidad a la que hacen referencia— con la descripción que Étienne Balibar hace del movimiento de los *beurs* (franceses de origen árabe) de principios de los ochenta:

Los valores a los que estos jóvenes apelaban y la terminología que usaban eran fundamentalmente los valores y el léxico de la ciudadanía, una combinación adaptada a la coyuntura de libertad e igualdad. En ese caso la libertad tomaba la forma de lo que se dio en llamar «derecho a la diferencia». Sin embargo, lo que me impactó fue que ese derecho a la diferencia nunca se planteó de una forma exclusiva y abstracta, sino más bien como una reclamación de reconocimiento en el espacio público. Ellos simplemente decían «Existimos». Eso era cualquier cosa menos una forma de decir «Rechazamos el sistema político republicano. Queremos enclaustrarnos en nuestra propia cultura». En lugar de eso, se trató de convertir a esa «cultura» en una expresión y una interpelación, una herramienta para comunicarse con los demás (Balibar, 2005).

Son el eslabón más débil de una juventud que ha perdido el tren que antaño permitía el viaje de la movilidad social ascendente. Y sin la promesa de ese viaje, ¿qué nos queda? «Cuando esgrimimos un *cóctel molotov*, estamos haciendo una llamada de socorro. No tenemos palabras para explicar

lo que sentimos. Sólo sabemos hablar prendiendo fuego.» Lo decían Abdel, Bilal, Youssef, Ousman, Nadir y Laurent (nombres ficticios), jóvenes habitantes del barrio 112 de Aubervilliers, en Seine-Saint-Denis (*El País*, 8.11.2005). Sabemos cuál fue la primera reacción política a estos actos: «Voy a acabar a manguerazos con la chusma (*racaille*) de esos barrios», fue la respuesta predatoria del ministro de Interior, Nicolas Sarkozy.

No se trata de justificar ninguna violencia; ni siquiera de aceptar acriticamente las explicaciones que dieron los protagonistas de actos como los que tuvieron lugar en las *banlieus*. Pero no podemos soslayar las relaciones que se establecen entre el deterioro de las condiciones de vida y el cierre de expectativas de futuro y la violencia urbana. La construcción de las que Bauman (2001) denomina *comunidades de percha* —«un seguro colectivo contra unos riesgos a los que cada uno se enfrenta individualmente»—, de las que fenómenos como las *maras* o, más en general, las bandas juveniles son un buen ejemplo de esta construcción de identidades defensivas que, tan a menudo, se vuelven ferozmente beligerantes.

Películas como *Crash* (Paul Higgis, 2004) han rastreado con agudeza en las consecuencias existenciales que tiene una vida urbana dramáticamente resumida por la voz en *off* del personaje de Don Cheadle al principio del filme, cuando dice: «Existe tan poca comunicación entre las personas de L. A. que tienen que chocar sus coches para tener la sensación de proximidad y calor». Otra película muy anterior en el tiempo, *Grand Canyon, el alma de la ciudad* (Lawrence Kasdan, 1991), contenía también una escena sumamente ilustrativa. Cuando el conductor de una grúa que acude a auxiliar a un ciudadano cuyo flamante BMW ha sufrido una avería en un barrio deprimido de Los Ángeles se encuentra con el vehículo rodeado por unos adolescentes negros que amenazan al conductor. Se produce entonces el siguiente diálogo entre el conductor, Simon (papel representado por Danny Glover), también afroamericano, y el jefe de la banda, que esgrime su pistola:

SIMON: Tengo que pedirte un favor, déjame hacer mi trabajo, esta grúa es responsabilidad mía y ahora ese coche que está enganchado también es mi responsabilidad.

CAPO: ¿Piensas que soy estúpido? Responde primero a esta cuestión.

SIMON: Mira, no sé nada de ti y tú no sabes nada de mí. No sé si eres estúpido o si eres un genio. Todo lo que sé es que necesito marcharme de aquí

y que tú tienes un arma. Por eso te lo estoy pidiendo por segunda vez, déjame marcharme de aquí.

CAPO: Te voy a conceder ese favor, y voy a esperar que lo recuerdes por si nos encontramos otra vez. Pero dime algo, ¿me lo estás pidiendo como una muestra de respeto o lo haces porque yo tengo el arma?

SIMON: Mira, se supone que el mundo no debería funcionar así. Quiero decir, que tal vez todavía no lo sepas. Se supone que yo debería poder hacer mi trabajo sin pedirte permiso para hacerlo. Este tipo debería poder esperar con su coche sin que vosotros le robéis. Se supone que todo debería ser diferente de lo que es.

CAPO: Entonces, ¿cuál es tu respuesta?

SIMON: Si no tuvieras la pistola no estaríamos teniendo esta conversación.

CAPO: Eso era lo que pensaba: sin arma no hay respeto. Por eso siempre llevo la pistola.

Lash y Urry denominaron *gueto inmobilizado* a este mundo de exclusión urbana. Inmobilizado tanto vertical como horizontalmente: sin expectativas de movilidad social ascendente, sin posibilidades de salir de sus barrios-miseria. Víctimas que con facilidad se tornan victimarios.

## Comunidades de supervivencia en la ciudad

La historia es el resultado de anhelos en gran escala. Aquí no hay más que un chiquillo que alimenta una inspiración localizada, pero forma parte de una muchedumbre en desarrollo, de miles de seres anónimos que brotan de los autobuses y los trenes, de gente que avanza a trompicones formando estrechas hileras sobre el puente giratorio que atraviesa el río; personas que no representan una migración ni una revolución ni una vasta agitación del alma, pero que traen consigo el calor corporal de la gran ciudad y sus propios ensueños y desesperaciones, ese algo invisible que domina la época...

(Don DeLillo, *Submundo*)

En estas circunstancias y sólo a modo tentativo, pues haría falta un desarrollo mayor de la idea, quiero proponer, frente a las «comunidades depredadoras» y las «comunidades percha», otra forma de identificación colectiva para afrontar los nuevos problemas surgidos en la ciudad: se trata de las *comunidades de supervivencia*.

La idea de las *comunidades de supervivencia* fue propuesta por Richard Sennett en 1970. Según este autor, «la manera más directa de unir las vidas sociales de la gente es por pura necesidad, haciendo que los hombres se conozcan mutuamente con el fin de sobrevivir». La ciudad, por las específicas condiciones de vida que establece, puede ser el terreno adecuado para su surgimiento.

Lo que debería surgir en la vida urbana es la ocurrencia de relaciones sociales, y especialmente relaciones que involucran el conflicto social a través de enfrentamientos cara a cara. El hecho de experimentar la fricción de diferencias y conflictos hace a los hombres personalmente advertidos del ambiente que rodea sus propias vidas; lo que hace falta es que los hombres reconozcan los conflictos, no que intenten purificarlos en un mito de solidaridad, con el fin de sobrevivir (Sennett, 2001).

De nuevo me permito una licencia cinematográfica y de nuevo vuelvo a la película *Crash*, obra que expresa a la perfección el sentido profundo de estas comunidades de supervivencia, y sobre la que podía leerse lo siguiente en un *blog*: «Únicamente un accidente, un capricho del destino, un choque, quizás el de dos coches en una ciudad como Los Ángeles, donde uno sin un motor con ruedas prácticamente no es nadie, es hoy en día capaz de hacer que los universos personales de cada ciudadano se encuentren. Únicamente la violencia es capaz de despabilar una ciudad de muertos en vida» ([ivansainzpardo.blogia.com/2006/042901-crash-paul-higgis-u.s.a-2004-.php](http://ivansainzpardo.blogia.com/2006/042901-crash-paul-higgis-u.s.a-2004-.php)).

Frente a la idea de que la acción común sólo surge de la semejanza, Sennett considera que «un gran número de personas que viven densamente amontonadas ofrece el medio necesario para que estas comunidades de supervivencia funcionen». Se trata, si así se quiere, de convertir una necesidad (el hecho de que la vida urbana obliga a vivir juntas a muchas personas y muy diversas) en virtud. Frente a las comunidades defensivas (ya sean comunidades-depredadoras, ya comunidades-percha), Sennett piensa en la posibilidad de superar cualquier forma de abstracción colectiva dirigida a la construcción de un «nosotros» falsamente homogéneo:

Quando hombres y mujeres deben tratarse mutuamente como personas, en una comunidad donde no existe un control superior para asegurar la supervivencia, la evasión en abstracciones resulta irreal. Las complicaciones de llevar una vida comunitaria entre todos van a convertir las imágenes generalizadas en *disfuncionales*, porque los hombres y las mujeres de carne y

hueso simplemente no obran según los moldes previsibles que las imágenes generalizadas indican. Actuando a nivel del mítico «nosotros» y «ellos», no hay contacto entre los seres concretos que deben elaborar semejantes arreglos con vistas a sobrevivir cada día que pasa. [...] Puesto que la gente sería diversa, la telaraña de la afiliación para la supervivencia a toda costa se singularizaría y se vería reducida a una mera abstracción del «nosotros» contra el exterior.

El planteamiento de Sennett puede ser objeto de múltiples críticas. A mí me interesa detenerme en una debilidad del mismo, no para rechazarlo sino para ver la posibilidad de superar aquellas. Porque, más allá de cómo las caractericemos —comunidades de supervivencia, transversalidad, pluralismo, hibridación, afiliaciones múltiples, etc.— estoy fundamentalmente de acuerdo con la idea de que, en un mundo cada vez más heterogéneo, sólo podremos hablar de auténtica vida social si somos capaces de trascender los impulsos al cierre identitario nacidos del miedo al extraño.

La debilidad a la que me refiero, característicamente hija de la época en la que Sennett publica el ensayo al que estamos haciendo referencia (el año 1970), es su consideración del poder público. Sennett adopta una posición que podemos calificar, si no como anarquista, sí como *anarquizante*. Desde una perspectiva radicalmente antiburocrática propone una «reconstitución del poder público», correspondiendo a la propia comunidad afrontar los problemas derivados de la convivencia y encontrar arreglos (pues difícilmente podrán encontrarse soluciones definitivas) a los mismos. Con una autoridad pública expresamente minorizada y una policía dedicada exclusivamente a combatir «el crimen organizado y otros problemas semejantes», la tarea de conseguir un equilibrio razonable en el seno de la comunidad dependería del compromiso de los propios vecinos, que no podrían contar más que con ellos mismos para afrontar los problemas de convivencia, de modo que «todo lo que sucediese en este ámbito urbano, cualquier forma que la comunidad adquiriese, lo sería por obra y gracia del control directo, o bien por el consentimiento tácito de los vecinos». En una comunidad así la participación y el sentimiento de pertenencia no nacería del compañerismo homogeneizador, sino de la constatación de que se debe actuar en común para que la diversidad existente en la comunidad sea llevadera y, mejor aún, resulte positiva: «Enfrentado con la necesidad de actuar, contender con las diferencias humanas con el fin de sobrevivir, parece lógico que el de-

seo de una solidaridad mítica será arrumbado por esta misma necesidad de supervivencia, esta necesidad de suficiente conocimiento de la gente dispar para poder establecer una tregua común».

Este lenguaje anarquizante puede ser un obstáculo para comprender y asumir hoy la propuesta de Sennett. Bien, pues recurramos a otro lenguaje: el de la participación ciudadana, el de la democracia deliberativa.

El enfoque liberal (o «pluralista») de la democracia considera que no existe nada que se parezca a un interés público significativamente distinto del interés privado. Todo lo que existe son individuos que actúan como *egoístas racionales*, buscando desde el interés propio minimizar costes y maximizar beneficios. Esto vale para cualquier ámbito de acción, ya sea el del consumo o el de la política, si bien el mercado se constituye en el modelo para la política. En este contexto, la participación democrática no es otra cosa que un proceso regulado de expresión de los intereses y las preferencias individuales, que son considerados como dados (es decir, no se cuestionan y por ello no tienen por qué ser modificados) y que, por efecto de la regla de la mayoría, acaban sumándose y, finalmente, prevaleciendo unos sobre otros. Se trata de una *democracia de competencia entre representantes*, que limita grandemente la participación de manera que: a) existen constricciones constitucionales a lo que puede ser efectivamente decidido por la ciudadanía y b) limita en la práctica la capacidad de decisión de la ciudadanía a la elección de unos representantes que serán quienes, finalmente, tomarán las decisiones propiamente políticas. Este ideal de democracia es coherente con una concepción negativa de la libertad (libertad como no interferencia), así como con una concepción del ciudadano como un individuo preocupado fundamentalmente por lo propio, carente de virtud cívica, que considera la participación como una desutilidad (requiere tiempo y dedicación: ¡para eso están los políticos!) y que lo único que pide a los poderes públicos es que garanticen un marco de convivencia en el que no sean molestados a la hora de llevar adelante sus particulares proyectos de vida.

El enfoque republicano de la democracia mantiene presupuestos radicalmente distintos. Según esta segunda perspectiva, la virtud de la democracia reside precisamente en la posibilidad de incluir entre sus procedimientos mecanismos que sirvan para transformar las preferencias originales egoístas de la gente en preferencias más altruistas e imparciales. Desde esta perspectiva, no es en absoluto ajeno a la democracia el objetivo de contribuir a la moralización de las preferencias de la ciuda-

daña. El diálogo, la deliberación colectiva, es el método para proceder a la conversión de las preferencias originariamente egoístas en preferencias más imparciales. Los seres humanos «somos lo que conversamos», sentencia Humberto Maturana.

Pero de lo que se trata es de apostar por una democracia deliberativa que no se propone de ninguna manera el imposible de eliminar el poder y el conflicto del espacio público. Se trataría más bien —siguiendo la formulación de Mouffe (1999, 2003)— de una *democracia agonística* que, porque acepta la naturaleza hegemónica de las relaciones sociales y las identidades, «puede contribuir a superar la omnipresente tentación que existe en las sociedades democráticas de naturalizar sus fronteras y concebir al modo esencialista sus identidades». Por eso, concluye Mouffe, «el enfoque agonístico es mucho más receptivo que el modelo deliberativo a la multiplicidad de voces que albergan las sociedades pluralistas contemporáneas, y también es más receptivo a la complejidad de sus estructuras de poder».

Esta es la democracia urbana que puede impulsar y sostener comunidades de supervivencia que, a pesar de los conflictos, no degeneren ni en comunidades cerradas y depredadoras ni en comunidades percha inmovilizadas. Una ciudad en la que el actual *estado de emergencia* evoque, no la amenaza de ruptura catastrófica del orden cotidiano, sino la permanente aparición de nuevas y sorprendentes prácticas convivenciales.

## Redescubrir la diversidad como valor

Es preciso añadir/reivindicar el mapamundi. La textura de la universalidad. De la tolerancia. Observar el mundo con ojos de mapamundi. Llegar a Nueva York y recorrerla como si tal cosa. Estar sin estar en las batallas inútiles de Sarajevo. La convicción que nos hace iguales y diferentes. De haber estado aquí, en otro sitio. De tener mundo/mapamundi.

(Antón Reixa, *Ya he estado aquí en otro sitio*)

Hay un planteamiento esencialista y naturalista que ve a las culturas como realidades perfectamente definidas, coherentes y homogéneas, nítidamente diferenciadas unas de otras. Las culturas son concebidas como entes internamente homogéneos y externamente delimitados. En dema-

siadas ocasiones se utiliza la referencia a lo étnico como un sinónimo de naturaleza. Es curioso que este sea el planteamiento básico de dos perspectivas en principio contrapuestas: a) la de quienes rechazan la posibilidad misma de la convivencia multicultural —como la tesis del *choque de civilizaciones*, o como los movimientos neorracistas, que se cuidan mucho de establecer jerarquías entre las distintas culturas y reivindican el mantenimiento de la «pureza» de cada una de ellas rechazando cualquier forma de mestizaje—, y b) la de algunas variedades de multiculturalismo apoyadas en el relativismo cultural. Desde esta perspectiva, la defensa de una determinada identidad puede volverse, con demasiada facilidad, rechazo rabioso de cualquier tipo de alteridad.

Porque lo cierto es que no hay nada más alejado del multiculturalismo que la fragmentación del mundo en espacios culturales o nacionales ajenos unos a otros, obsesionados por un ideal de homogeneidad y de pureza. Homogeneizamos a los inmigrantes, paradigma actual del extraño (ya sea con la pretensión de excluirlos, neorracismo, ya con la de reconocerlos, multiculturalismo relativista) y perdemos de vista que, aun con el trasfondo de culturas sociales distintas de las nuestras, son tan diversos como lo somos nosotros. En este sentido tiene razón Ridaou (2004) cuando sostiene que la noción más común de multiculturalismo, lejos de combatir la homogeneidad esterilizante, en el fondo no hace otra cosa que confirmarla, puesto que construye la realidad en los mismos términos que la xenofobia:

Para esta, un moro, un negro, un gitano, un judío o, en general, un extranjero, son personas sin más cualidades relevantes que la de ser exactamente eso: moros, negros, gitanos, judíos o extranjeros. Cualquier otra condición particular —estudios, capacidad intelectual, experiencia profesional o biográfica, situación familiar— es irrelevante a la hora de clasificar a los individuos, de adscribirlos a una categoría previamente establecida. Eso es también lo que hace el multiculturalismo, sólo que las categorías que emplea son, en principio, venerables; son *culturas*, no razas o rentas.

Más aún: en la medida en que acceden a nuestras sociedades —caracterizadas por ser sociedades plurales de individuos llamados a construir existencias autónomas—, estas personas inmigrantes van a desarrollar procesos distintos de integración. Sus itinerarios, sus procesos van a ser distintos en la medida en que sus opciones, pero también sus posibilida-

des de elección, también van a ser distintas. Un cierto *derecho a la indiferencia* (Delgado, 2007), a la posibilidad de pasar desapercibidas, de no verse obligadas a exhibir permanentemente lo que los demás podemos ocultar o disimular, deber ser reconocido a todas esas personas que, en nombre de un bienintencionado derecho a la diferencia, acaban tan a menudo encerradas en unas identidades naturalizadas y, por ello, férreamente constreñidoras.

El multiculturalismo ha tenido el efecto positivo de ayudarnos a descubrir la realidad de la diversidad cultural, así como a reconocer esta diversidad. Pero también ha tenido el efecto, menos positivo, de alimentar la proliferación ilimitada de las culturas. Una mal entendida tolerancia, a menudo poco más que una indiferencia camuflada, ha contribuido a reforzar las distancias insuperables entre culturas:

Con la política del reconocimiento, lo que puebla el espacio público no son ya las convicciones, sino las identidades. Ahora bien, mientras que las convicciones *se argumentan*, las identidades *se afirman* y son irrefutables. Hay, sí, razonamientos mejores que otros, opiniones más justas o más convincentes, pero no hay, en cambio, mejor identidad. Impugnar la validez de una reivindicación identitaria es poner en tela de juicio el ser mismo de quien la expresa y atentar, por tanto, a su humanidad. O matrimonio gay u homofobia, o reconocimiento de delito: implacable alternativa que aleja del debate cualquier otra disposición de ánimo que no sea la del odio (Finkelkraut, 2001).

Una razón más para la *mixofobia*, aunque sea disfrazada de tolerancia. Ya no aspiramos a expulsar al extraño, pero se multiplican los cierres, las *barreras del precepto*, erigidas para protegernos de las consecuencias del pluralismo: la mezcla de estilos de vida, de valores y de creencias, la contaminación mutua. La corrección política se convierte en pobre sustituto del diálogo ciudadano, y la convivencia cívica se ve sustituida por la mera yuxtaposición de guetos culturales que practica una *tolerancia de chalet adosado*, sin diálogo mutuo. No hay nada más ajeno al planteamiento intercultural que el culturalismo esencialista que exagera y fosiliza las diferencias. El resultado no puede ser otro que el *multicomunitarismo*.

Frente a esta deriva del multiculturalismo se plantea la idea de *interculturalidad*. Por mi parte, no espero nada de la interculturalidad si esta es concebida como mero procedimiento (metodología, técnica, nuevo yacimiento de empleo para nuevos profesionales en la mediación entre culturas). Tampoco espero gran cosa de la interculturalidad como ape-

lación a las culturas para que, desde sí mismas, abran sus ventanas (raramente sus puertas) a otras culturas. Sólo espero algo de la interculturalidad como una nueva cultura, adversaria de cualquier forma de esencialismo culturalista, ya se vista con los ropajes de la nación, la lengua, la religión, la orientación sexual o cualquier otra cosa.

Con la interculturalidad debería ocurrir lo mismo que, según la atinada observación de Wagensberg (2002) ocurre con la interdisciplinariedad: nace con el objeto de simplificar el ámbito disciplinario, es decir, de reducir la complejidad, pero acaba por aumentarla al convertirse en una disciplina más junto a las otras. Citando literalmente sus palabras: «Toda disciplina científica inventada para llenar un hueco interdisciplinario agrava el problema de la interdisciplinariedad en justo una disciplina más». La interculturalidad como una cultura más. Una cultura que, como deberían hacer todas, reconoce y acepta gozosamente la nuclear ambivalencia del concepto de cultura, al contener en su seno tanto la idea de *creatividad* como la de *regulación normativa*: «La «cultura» se refiere tanto a la invención como a la preservación, a la discontinuidad como a la continuidad, a la novedad como a la tradición, a la rutina como a la ruptura de modelos, al seguimiento de las normas como a su superación, a lo único como a lo corriente, al cambio como a la monotonía de la reproducción, a lo inesperado como a lo predecible» (Bauman, 2002). La cultura, que ciertamente es normalidad, no deja de portar la extrañeza en su seno. No hay cultura que no sea intercultural. Intercultural *ad intra*, no *ad extra*, como entendemos el interculturalismo. Este es el tipo de cultura que resulta más adecuado para estos tiempos.

Unos tiempos en los que estamos dejando atrás la época de la *modernidad sólida* para adentrarnos en la *modernidad líquida*. Cada vez hay menos de la antigua consistencia de las instituciones (Estado, partido, iglesia, empleo, familia, etc.) y de las ideologías y culturas características de la modernidad sólida, convertidas todas ellas en instituciones y en *categorías zombis*: «categorías vivas-muertas que rondan por nuestras cabezas y pueblan nuestra visión de realidades que no dejan de desaparecer (Beck). Pero a pesar de no estar ya perfectamente vivas, tampoco están totalmente muertas. Y ya sabemos, por la película de George A. Romero *La noche de los muertos vivientes* (1968), de lo que estas criaturas vivas-muertas son capaces.

La modernidad sólida declina y emerge la modernidad líquida, pero aún nos encontramos en una fase de transición. Estamos, pues, entre lo

sólido y lo líquido. A caballo entre dos mundos. Sólido y líquido. Tierra y agua. Es, pues, el tiempo de los *anfíbios*, seres capaces de vivir tanto en la tierra como en el agua, de habitar tanto en el reino de lo sólido como en el de lo líquido. Así, «anfíbios», denominó el escritor Stephan Zweig a todas aquellas personas que «vivían entre dos naciones» y que descubrió durante su exilio en Zurich con motivo de la Primera Guerra Mundial. Aquellas personas que, «en lugar de una patria, tenían dos o tres y no sabían a cuál pertenecían» y que gracias a ello fueron capaces de resistirse a la locura de la guerra. Necesitamos, pues, una cultura—intercultural que produzca y reproduzca seres anfíbios. Sapos. Pero sapos de un tipo muy especial. Que cuando sean besados —porque, en el fondo, siempre pensamos que bajo su extraña apariencia se oculta un príncipe, es decir, uno de nosotros— con el fin de que se transformen y abandonen la charca para retornar a habitar en el viejo y bueno mundo de la tierra firme, continúen siendo sapos. Empecinada, insobornablemente anfíbios.

Creo que en este mismo sentido Balibar (2005) reivindica la existencia de *movimientos cívicos transculturales*: «A la vez, movimientos que *atravesen las fronteras culturales*, y movimientos que *superen* la perspectiva de las identidades culturales; esto es, que posibiliten y encarnen otras identificaciones». A ese fin es preciso reconocer y aceptar la *transformación procesual de la noción de identidad* que tiene lugar en las sociedades modernas, transformación que cuestiona las propias bases semánticas del concepto. ¿Identidades? Hablemos, mejor, de *identificaciones*. Identificaciones que, conscientemente, tratan de combatir la mitología de la identidad. Para ello es preciso descubrir y señalar, allá donde otros pretendan naturalizar unas supuestas diferencias, *divisiones relacionadas*:

Cuando el discurso reificador habla de ciudadanos o de extraños, de etnias púrpuras o verdes, de creyentes o ateos, debemos preguntarnos por ciudadanos ricos o pobres, por etnias poderosas o manipuladas, por creyentes casados o pertenecientes a una minoría sexual. ¿Quiénes son las minorías dentro de las mayorías, quiénes son las invisibles mayorías en relación con las minorías? [...] El principio es siempre el mismo: plantear una pregunta que interrelacione una división considerada absoluta en cualquier contexto. Nada de lo que hay en la vida social está basado en un absoluto, ni siquiera la idea de lo que es una mayoría o un grupo cultural (Baumann, 2001).

En definitiva: buscar las semejanzas allí donde otros pretenden levantar muros de separación; señalar las diferencias allí donde otros pre-

tenden definir unidades supuestamente naturales. Sabernos estructuralmente mestizos y nunca acabados del todo; más iguales a los diferentes de lo que en principio pensamos, y más diferentes a los supuestos iguales de lo que imaginamos. Creo que es a esto a lo que se refiere Claudio Magris cuando reivindica la necesidad de una «identidad irónica, capaz de liberarse de la obsesión de cerrarse y también de la de superarse».

Por todo lo dicho, es urgente volver a reivindicar y defender el *derecho a la ciudad*: «No a la ciudad antigua, sino a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y cambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos y lugares» (Lefebvre). Es preciso recuperar, recrear o inventar espacios en los que ese encuentro profundo sea posible.

## Para concluir, una coda

Construyamos esos callejones donde brote la vida.

(José Luis Gómez Ordoñez, *Los lugares del civismo*)

Escribe Magris en su libro *Utopía y desencanto* que hay ciudades que están en la frontera y otras «que tienen las fronteras dentro y están constituidas por ellas». En estas últimas es donde se experimenta con intensidad el carácter radicalmente dual de la frontera, «sus aspectos positivos y negativos; las fronteras abiertas y cerradas, rígidas y flexibles, anacrónicas y franqueadas, protectoras y destructivas».

En realidad, hoy todas las ciudades son esa ciudad internamente desgarrada que describe Magris. Y a todas ellas podemos extender la reflexión y el proyecto de intervención de Xerardo Estévez (2002):

En el mundo desarrollado, las urbes se pueden convertir sólo en instrumentos generadores de necesidades, en objetos donde casi todo queda reducido a una exaltación de la economía, la información, la tecnología y el consumo, a una incesante oleada de cosas efímeras que nos agotan. En ellas las diferencias entre los ciudadanos aparecen gráficamente dibujadas en su zonificación, en su urbanística, en sus edificios, y en ese espacio es donde se plantean abiertamente, como la ropa tendida en los balcones, los conflictos propios de la aglomeración humana, sus tensiones.

Pero la ciudad es otra cosa. Tiene que ser, además del lugar de disfrute, el de la disconformidad con lo que pasa en el entorno social, cultural, político, económico y donde surja, por lo tanto, la demanda de justicia. Este hueco de disconformidad tiene que llenarlo el proyecto, la ensoñación, la idea, la convicción de que se puede cambiar.

Hay ciudades vivas y hay ciudades muertas. Que nuestras ciudades sean una u otra cosa depende de nosotras y nosotros. Si hubo un tiempo en el que la ciudad misma, el hecho urbano con su dinámica particular, parecía bastarse para generar ese tipo humano que con el tiempo denominaremos *ciudadano* y ese tipo de relaciones entre individuos a las que calificaremos de *cívicas* —bastaba con respirar el aire de la ciudad para sabernos y sentirnos libres—, ese tiempo ha pasado. Lo que hace dos siglos se pudo experimentar —a pesar de su carácter de artefacto, de realidad socialmente construida—, como un nuevo hábitat, como una nueva tierra incógnita, a cuyas exigencias debíamos adaptarnos para así obtener lo mejor de ella, hoy no es otra cosa que un territorio conquistado, plenamente humanizado. Con la ciudad ha ocurrido lo que con los espacios naturales: ya no nos adaptamos a ellos, ya no nos modifican, sino que los modificamos hasta la extenuación para adaptarlos a nuestras exigencias. Por eso la ciudad, por sí sola, ya no basta para producir ciudadanos ni civismo.

Lo mismo que ocurre con la naturaleza, hoy la ciudad exige una nueva actitud por parte de sus habitantes. Una actitud proactiva, propositiva, creadora de nuevas oportunidades para que la vida urbana brote y se manifieste en toda su diversidad, exuberante y agnóstica.

## Bibliografía

- Amara, Fadela (2004), *Ni putas ni sumisas*, Cátedra, Madrid.
- Appadurai, Arjun (2006), *Fear of Small Numbers. An Essay on the Geography of Anger*, Duke University Press, Durhan y Londres.
- Balibar, Étienne (2005), *Violencias, identidades y civilidad. Para una cultura política global*, Gedisa, Barcelona.
- Barcelona, Pietro (1992), *Postmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social*, Trotta, Madrid.
- Bauman, Zygmunt (1999), *La globalización. Consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- (2001), *La sociedad individualizada*, Cátedra, Madrid.
  - (2002), *La cultura como praxis*, Paidós, Barcelona.
  - (2004), *Ética posmoderna*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires.
  - (2006), *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*, Arcadia, Barcelona.
- Baumann, Gerd (2001), *El enigma multicultural*, Paidós, Barcelona.
- Benjamin, Walter (1987), *El Berlín demónico. Relatos radiofónicos*, Icaria, Barcelona.
- Berger, Peter L. y Thomas Luckmann (1997), *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido*, Paidós, Barcelona.
- Davis, Mike (2001), *Más allá de Blade Runner. Control urbano: la ecología del miedo*, Virus, Barcelona.
- (2007), *Ciudades muertas. Ecología, catástrofe y revuelta*, Traficantes de Sueños, Madrid.
- Delgado, Manuel (2007), *Sociedades movedizas*, Anagrama, Barcelona.
- Enzensberger, Hans Magnus (1984), *Migajas políticas*, Anagrama, Barcelona.
- Estévez, Xerardo (2002), «Transparencias», *El valor de la palabra/Hitzaren baltia*, n.º 2, Fundación Fernando Buesa Blanco, Vitoria-Gasteiz.
- (2006), «Calle sin esquinas, mala de guardar», *El País*, 16 de junio.
- Etzioni, Amitai (1999), *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Paidós, Barcelona.
- Finkelkrant, Alain (2001), *La ingratitud*, Anagrama, Barcelona.
- Giroux, Henry A. (2003), *The Abandoned Generation. Democracy Beyond the Culture of Fear*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Jacobs, Jane (1967), *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Península, Barcelona.
- Kaplan, Robert D. (1999), *Viaje al futuro del imperio*, Ediciones B, Barcelona.
- (2000), *La anarquía que viene*, Ediciones B, Barcelona.
- Mouffe, Chantal (1999), *El retorno de lo político*, Paidós, Barcelona.
- (2003), *La paradoja democrática*, Gedisa, Barcelona.
- Reich, Robert. B. (2002), *The Future of Success*, Vintage Books, Nueva York.
- Ridao, José María (2004), *Weimar entre nosotros*, Círculo de Lectores/Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Sennett, Richard (2000), *La corrosión del carácter*, Anagrama, Barcelona.
- (2001[1970]), *Vida urbana e identidad personal*, Península, Barcelona.
  - (2003), *El respeto*, Anagrama, Barcelona.
- Wagensberg, Jorge (2002), *Si la naturaleza es la respuesta, ¿cuál era la pregunta?*, Tusquets, Barcelona.

---

## Metrópolis en la periferia: ¿cómo gobernar la *urbes* sin *civitas*?<sup>1</sup>

Luiz César Queiroz Ribeiro

El destino de las grandes ciudades está en el centro de los dilemas contemporáneos de las sociedades. Las transformaciones socioeconómicas en curso desde la segunda mitad de los años setenta, y sobre todo aquellas derivadas de la globalización y la reestructuración socioproductiva, acentúan la disociación, engendrada por el capitalismo industrial, entre progreso material y urbanización, economía y territorio, nación y Estado. Según las previsiones de diversos organismos internacionales, en 2015 habrá 33 aglomeraciones urbanas de tipo megalópolis, de las cuales 27 estarán situadas en países en desarrollo, y sólo Tokio será la gran ciudad del mundo rico. Por otro lado, mientras las metrópolis del hemisferio sur seguirán conociendo tasas sensacionales de crecimiento demográfico, disociadas del necesario progreso material, aquellas que concentran las funciones de dirección, mando y coordinación de los flujos económicos mundiales reducirán relativamente su tamaño. Entonces se darán dos condiciones urbanas: la generada por la vertiginosa concentración de población en aquellos países que están pasando por el proceso de *desruralización* inducido por la incorporación del campo a la expansión de las fronteras mundiales del espacio de circulación del capital, y la condición urbana derivada de la concentración del capital del poder y de los recursos de bienestar social.

Sin embargo, la línea divisoria no se traza sólo de norte-sur. La nueva relación entre economía y territorio reproduce a escala interurbana dicha disociación. Incluso en las ciudades del mundo desarrollado surgirán territorios excluidos de los beneficios propios del crecimiento, en forma de guetos y periferias, cuyos principales rasgos distintivos son la precariedad del *hábitat*, el aislamiento del *mainstream* de la sociedad,

la violencia y la desertización cívica. Son los espacios donde se concentra la *miseria del mundo* (Bourdieu, 1997).

A fin de que muchos autores podamos acceder al mundo de la urbanización generalizada, caracterizado por la ausencia de ciudades delimitadas y con fronteras definidas, disociada de la producción de la riqueza y de los efectos socioculturales emancipadores y civilizatorios resultantes de la condición urbana constituida en las ciudades europeas del Renacimiento y de la Revolución Industrial, Davis (2006) nos propone la imagen del *planeta en favelas*, consecuencia de la explosión demográfica provocada por la *desruralización*, que hace crecer ciudades precarias con unas condiciones y unos términos de vida próximos a las megalópolis. Este entorno urbano sería un ambiente físico caracterizado por la intensificación de la interacción de todos los puntos dispuestos en un continuo socioterritorial que unifica lo rural y lo urbano, lo regional y lo urbano, fruto de las consecuencias del paso de la dinámica de la expansión del capitalismo internacional que organizó una red de ciudades, es decir la ciudad en red generada por el capitalismo mundializado. En Indonesia, este patrón de urbanización se denomina *desakotas* (ciudades aldeas). Al estudiar las tendencias de crecimiento de algunas metrópolis de América Latina, Aguilar y Ward (2003) acuñaron la expresión *urbanización basada en regiones* para referirse a un proceso semejante de urbanización sin delimitaciones de ciudades. Para dichos autores, este modelo de urbanización derivaría de la necesidad de la reproducción del trabajo excedente concentrada en las megalópolis, que solamente tendría lugar en los espacios periurbanos caracterizados por un hábitat precario, en los que se ejercen actividades rurales y urbanas integradas en los circuitos económicos mundializados. Los territorios de la urbanización generalizada se organizarían por comunidades divididas entre los de dentro de las ciudades y los de fuera de estas, incapaces ambos de construir comunidades cohesivas.

La principal consecuencia de tal afirmación es política: a escala macro y micro, el fenómeno urbano está presidido por la disociación entre *urbes* (la forma espacial y arquitectónica de la ciudad) y *civitas* (las relaciones humanas y políticas).<sup>2</sup> Estas dos dimensiones de la condición urbana emanciparon a los individuos, tanto por la ruptura con los lazos de dependencia personal que los ligaba a los señores —de la tierra, de la guerra y del Estado— como por la aparición de nuevos patrones de interacciones sociales basados en la tolerancia y el reconocimiento de las di-

ferencias, condición que interesó e intrigó a los autores de las grandes narrativas de la modernización —Weber y Simmel— y de la utopía revolucionaria de Engels y Marx. La relación entre *urbes* y *civitas* (relación que las transformaciones de las metrópolis de la gran industria también engendraron) fue la base de la constitución del sistema de protección social encarnado por el Estado de bienestar social. Efectivamente, como ya nos demostraron algunos sociólogos (Topalov, 1994), las reformas urbanas de finales del siglo XIX y principios del XX tuvieron un importante papel en la construcción del *salariat* moderno. La transformación de la fuerza de trabajo en mercancía requirió una desmercantilización parcial de la ciudad mediante una planificación reguladora del uso del suelo, las primeras políticas de vivienda social y la constitución de un sistema público de transportes. Hoy vivimos incertidumbres en cuanto a que la experiencia urbana pueda contener todavía, como en el pasado, estos impulsos civilizatorios y promotores de la homogeneización social.

La literatura contemporánea sobre las grandes ciudades, ya sea académica o periodística, está cada vez más marcada por imágenes antiurbanas y describen la metrópolis como un mundo social que, al margen de la precariedad y la pobreza, es anómico y regresivo, un lugar de inseguridad y riesgo sociales inherentes a una sociedad de individuos atomizados, unidos sólo por relaciones instrumentales.

Al parecer vivimos una paradoja. Por una parte, pese a la asimetría de las dinámicas urbanas que ha generado la globalización y las políticas neoliberales, las grandes ciudades, sobre todo las metrópolis, aumentaron su función inductora del desarrollo económico nacional, como demostraron ya trabajos clásicos como el de Jacobs (1969) y estudios recientes sobre la relación entre la globalización y las ciudades (Veltz, 1996). Esto significa que la posibilidad de crecimiento depende hoy más que antes de proyectos urbanos que articulen las fuerzas económicas y sociales en torno a acciones cooperativas. Aun así, adherirse a las tesis del desarrollo endógeno, y por tanto alejado de las visiones idealizadoras y mistificadoras de las virtudes de las ciudades-Estado renacentistas, concebidas como verdaderos actores político-estratégicos, podemos admitir que las políticas macroeconómicas manejadas por los estados han perdido una parte significativa de la fuerza inductora del crecimiento nacional, pues son prisioneras de la administración del cuadro institucional que exige la circulación global del capital-dinero. Para que las estrategias de desarrollo nacionales sean eficaces deben articularse con las diferen-

tes escalas de acción, deben inducir a la cooperación con las fuerzas regionales y locales, y la cooperación de estas, como la única vía para poder reterritorializar la economía e impedir que se acentúe la disyunción entre Estado y nación. Ahora bien, por otra parte la tendencia de la urbanización difusa y sus consecuencias parecen bloquear las posibilidades de que se formulen proyectos políticos con esta vocación, ya que la nueva condición urbana rompe la unidad política de la ciudad y, por consiguiente, su capacidad para gobernar su territorio y gobernar a su población.

A este respecto, las políticas urbanas movidas sólo por el objetivo de aumentar la competitividad de las ciudades, es decir, de atraer flujos mundiales de capitales, sólo son capaces de crear estructuras políticas que construyen ambientes de mutualización de los riesgos y las incertidumbres económicas con las sociedades locales.<sup>3</sup> Para que las metrópolis sean más que una mera plataforma de atracción de capitales y se constituyan, en cambio, en territorios de base duradera de los circuitos económicos, deben contener los elementos que requiere la nueva economía de aglomeración de la fase posfordista, entre los que se destacan aquellos relacionados con los medios sociales germinadores de la innovación, la confianza y la cooperación. La reducción de costes de la distancia y las externalidades pecuniarias — producto de la revolución de los medios de transporte y comunicación y de los nuevos sistemas de gestión empresarial — hoy cuentan menos que los efectos de aglomeración derivados de la densificación de las relaciones sociales, intelectuales y culturales. Esta afirmación se basa en el resultado de varios trabajos de investigación sobre las repercusiones de la globalización y de la reestructuración productiva en las grandes metrópolis, entre ellos el de Veltz (1996, 2002). En este sentido, las condiciones que hacen que las metrópolis sean competitivas en el sistema urbano global son aquellas que promueven la cohesión social, pues la calidad de vida y la existencia de un ambiente social que fomente las relaciones de confianza y cooperación se han convertido en una condición para que los procesos económicos sean eficaces. Algunos estudios demuestran que las metrópolis donde prevalecen menores índices de dualización y de polarización del tejido social han llevado ventaja en la competición por atraer los flujos económicos, es decir, las metrópolis que han rechazado la lógica de la competición para tratar de ofrecer sólo gobiernos locales emprendedores, y las virtudes de la mercantilización de la ciudad.

Y en este marco es donde debemos reflexionar sobre las tendencias de la organización socioterritorial de las metrópolis brasileñas. En menos de cincuenta años, bajo el impulso de la industrialización y la *desruralización* productiva del campo, Brasil se transformó en un gran territorio articulado por un complejo sistema urbanometropolitano. En la actualidad concentra cerca del 80% de la población que vive en las ciudades — un hecho con pocos casos comparables en la historia mundial — aunque distribuida de manera desigual en el territorio, expresando las marcas de un territorio conformado por las fuerzas de urbanización dependiente. Se trata de un sistema urbano con un potencial papel de resistencia a las fuerzas que amenazan que Brasil mantenga la condición de *nación interrumpida* (Furtado, 1992). Por otro lado, según un estudio realizado por el Observatório das Metrôpoles,<sup>4</sup> en Brasil poseemos una red de 15 aglomeraciones urbanas con funciones metropolitanas, porque en ellas se concentran las actividades económicas y políticas que las sitúan en la categoría de centro global, nacional o regional de los circuitos económicos.<sup>5</sup> En el plano institucional, por razones hasta cierto punto paradójicas, tras algunas décadas de difusión de políticas urbanas competitivas existe en Brasil, desde 2001, coincidiendo con el período de avance de las concepciones neoliberales, una ley nacional de desarrollo urbano — conocida como Estatuto das Cidades — que afirma varios principios e instrumentos dirigidos a que los gobiernos locales adopten programas de reforma urbana.

Los gobiernos locales tienen a su disposición un conjunto de instrumentos legales, urbanísticos y fiscal-financieros necesarios para adoptar políticas de regulación, redistribución y democratización de la propiedad urbana y del acceso a los servicios y equipamientos de consumo colectivo. Si se usan de manera coherente con los principios y las concepciones de la reforma urbana que inspiraron su formación, estos instrumentos permiten la realización concreta de la consigna «derecho a la ciudad» que propuso H. Lefevre a principios de los años setenta, en su versión latinoamericana. El potencial reformador de este nuevo marco institucional de gestión de las ciudades se puede sintetizar en el principio establecido en la Constituição Federal y reafirmado en el Estudo da Cidade, según el cual la política urbana de la ciudad debe orientarse por la de la función social de la ciudad y de la propiedad. Los constituyentes expresaron la demanda de la sociedad de un derecho a la ciudad formulada en el seno de la movilización social de los años ochenta, correspondien-

te a los ideales republicanos de justicia distributiva y democracia participativa. La dinámica urbana basada en la acumulación privada de riqueza patrimonial se contraponen a la utopía de la ciudad como valor de uso socialmente necesario para materializar las necesidades y aspiraciones civilizatorias y emancipatorias. Integra en la ciudad a aquellos que siempre estuvieron al margen de los beneficios de la urbanización del país y que, apremiados por las necesidades de reproducción, fueron incorporados a la política bajo la tutela del clientelismo.

Si el cambio de modelo de gestión está en consonancia con la historia social y política brasileñas, este se da en el momento de transformación de la naturaleza y de la escala de la cuestión urbana brasileña. En efecto, las políticas neoliberales iniciadas en la década de 1990 y la introducción defensiva de Brasil en la economía globalizada engendraron dinámicas sociales, económicas y políticas en la sociedad brasileña, que de un tiempo a esta parte están exacerbando los procesos de dualización, polarización y fragmentación sociales, y por tanto de descohesión de la nación, cuyo epicentro son las metrópolis, las grandes ciudades generadas durante las fases anteriores al desarrollo capitalista brasileño. Por otro lado, precisamente en estas se expresan las facetas más dramáticas de los dos aspectos fundamentales de la actual cuestión social brasileña: 1) en el plano político, los efectos de la disyunción entre nación y Estado, que genera territorios donde hay pocas condiciones institucionales de acción local-regional de desarrollo que se puedan articular de manera virtuosa con las fuerzas nacional-regionales para que impulsen estrategias de desarrollo que aprovechen los activos derivados de un complejo sistema urbano-metropolitano y 2) la desestabilización del régimen de bienestar social urbano construido en la fase de vigencia del llamado modelo de sustitución de importación (MSI), que aunque se basó en la omisión reguladora y planificadora del Estado, fue capaz de combinar fuertes desigualdades sociourbanas con una dinámica socioterritorial que fomentaba condiciones de reproducción y movilidad social que funcionaban como amortiguadores del conflicto distributivo inherente a aquel modelo de desarrollo. Las metrópolis brasileñas están atravesando un período de transición en el cual las consecuencias de la ausencia de un sistema de gobernabilidad urbana y la desestructuración del régimen de bienestar social pueden acentuar el riesgo de descohesión nacional.

A continuación nos ocuparemos de estos aspectos.

## Polarización y segmentación socioterritorial: la reproducción del hábitat precario

El análisis de las 15 aglomeraciones metropolitanas identificadas en el trabajo mencionado más arriba indica la continuidad del carácter concentrador del modelo de organización socioterritorial brasileño. En el conjunto de esas 15 áreas, el incremento poblacional entre 1991 y 2000 fue de 10.081.700 de personas, 1.120.200 al año, lo que se correspondió con un índice de crecimiento anual del 2%, superior a la media nacional. Según cálculos estimados del IBGE, en el período 2000/2006 habrá un aumento total de aproximadamente 17 millones de personas, lo que representa una tasa de crecimiento anual del 1,60%, un ritmo algo menor del que se registró en la década de 1990, del 1,63% anual. El incremento anual en el período 1991/2000 fue de 2.552.600 personas y, entre 2000 y 2006, subió hasta 2.828.600 personas/año, es decir, pese a persistir la reducción del ritmo de crecimiento, el nivel de incremento poblacional se sigue elevando. Al reforzar el carácter concentrador del movimiento de redistribución de la población en el territorio nacional, casi el 44% del aumento de población, tanto en el primer período como en el segundo, se dará en las 15 regiones metropolitanas brasileñas. El incremento estimado para el período reciente es de 7.437.400 de habitantes, 1.239.600 al año, es decir, mayor que el observado en el período anterior, a pesar de la disminución del ritmo de crecimiento, que ha pasado a ser de un 1,91% anual. Es como si cada año se incorpora al conjunto metropolitano una nueva ciudad de más de un millón de habitantes.

El análisis de los indicadores sobre el proceso de metropolización de Brasil nos señala que en el período reciente ha prevalecido la afirmación de un modelo socioterritorial que combina las antiguas tendencias a la concentración con frágil dispersión. Dentro de los espacios metropolitanos, el carácter concentrador de metropolización parece todavía mayor. Los municipios más importantes de las 15 aglomeraciones urbanas metropolitanas reúnen más del 90% de toda la población que vive en estos territorios. Y a pesar de la desaceleración de las tasas anuales de crecimiento de ese conjunto de municipios, estos tendrán que seguir concentrando una parte significativa de la población residente en las aglomeraciones metropolitanas.

El proceso de absorción de población al interior de los diversos espacios metropolitanos ha ido adquiriendo contornos diferenciados, ten-

dencia que se debe consolidar sea cual sea la localización de la red metropolitana en el territorio nacional. Los polos, que en 1991 absorbían el 60% de la población, pierden participación a lo largo del tiempo y significan un 55% de la población metropolitana en 2006.

En contrapartida, los municipios inmediatos al polo son aquellos cuyo nivel de integración es muy alto y que han acabado absorbiendo, desde la década anterior, la mayor parte del incremento de población observado en las regiones metropolitanas; el 50% del volumen total en el período 1991/2000 y el 48% en el período más reciente. Su participación en el total de la población metropolitana aumentó de un 33,4% en 1991 a un 37,4% en 2006.

Esto significa que más del 50% del total de los municipios de las áreas metropolitanas se encuentra al margen de ese proceso; 116 municipios están absorbiendo en torno al 10% del incremento dado en esas áreas. Sin embargo, pese a existir un crecimiento del incremento poblacional en esos municipios, aún no se puede afirmar que haya una clara tendencia a la dispersión del hecho metropolitano en el sentido que apunta la literatura reciente, mencionada más arriba. En efecto, el crecimiento en las partes de las aglomeraciones metropolitanas que podríamos identificar como «periurbano», se produce con volúmenes de población todavía muy pequeños.

No obstante, algunos trabajos han señalado la tendencia a la relativa desconcentración de las actividades económicas —tanto de la industria como de los servicios— hacia municipios localizados en las proximidades de los antiguos polos productivos de las metrópolis, como ya se menciona en algunos trabajos (Diniz, 1994; Acca, 2006; Domingues *et al.*, 2006). Las empresas tratan de encontrar en los alrededores de los antiguos centros industriales —sobre todo fuera de los municipios de São Paulo y de los de la subregión del ABCD, una zona industrial formada por cuatro municipios— condiciones sociales e institucionales más propicias para los nuevos modelos de organización socioproductiva basados en la flexibilización. Podemos decir, no obstante, que tales tendencias no alteran el modelo de organización productivo del territorio y que la dispersión sólo es relativa.

Los datos analizados apuntan, en realidad, a los efectos de la creciente segmentación socioterritorial resultante de la combinación de tres procesos: 1) la segmentación del mercado laboral; 2) la crisis de movilidad urbana, que afecta sobre todo a los trabajadores informales;<sup>6</sup> y 3) la crisis del sistema de facilitación de residencias.

La causa principal de la transformación del mundo laboral reside en las transformaciones socioproductivas derivadas de la globalización, cuya principal característica es que adopta el sistema de acreditación a la hora de seleccionar a los trabajadores para las empresas dinámicas, a diferencia de lo que ocurrió con el modelo de sustitución de importación, en el que el trabajador asalariado se formó en el «suelo de la fábrica». En consecuencia, se constituye en proporciones mayores que en las metrópolis de los países desarrollados —ya que el asalariamiento urbano siempre ha estado restringido al 50% de la fuerza de trabajo—, un vasto contingente de trabajadores con ocupaciones precarias, informales y temporales, en especial en el sector de servicios domésticos y personales. Más que el desempleo manifiesto, cabe destacar tres aspectos para el propósito de este capítulo. En primer lugar, la naturaleza inestable de los lazos con el mercado laboral y las consecuencias de la vulnerabilización derivada de las incertidumbres y de la debilitación del papel socializador del trabajo, hecho que afecta sobre todo a los segmentos más jóvenes. El segundo aspecto se refiere a las repercusiones de estas transformaciones en la sociedad, ya que en el modelo anterior la expansión de expectativas de movilidad social era ascendente, aunque de corta distancia. Según los análisis que Ribeiro y Valle e Silva (2003) y Valle e Silva (2004) realizaron a partir de los datos del suplemento de la Pesquisa Mensal do Emprego de 1996, que utilizaron información sobre el primer empleo de las personas que en aquella época tenían 45 años de edad,<sup>7</sup> revelaron que existían profundas brechas en la estructura social brasileña: lo rural frente a lo urbano, la ocupación manual frente a la ocupación no manual, la ocupación de cualificación media frente a la ocupación de cualificación superior, y el empleado frente al empleador. Asimismo estos datos indican que una estructura social conformada en la fase de sustitución de las importaciones dio lugar a una importante dinámica de movilidad social ascendente debido a la fuerte inmigración del campo a la ciudad y a la proliferación de ocupaciones manuales en las grandes ciudades. En este estudio se confirmó la asociación existente entre la estratificación y la movilidad social prevaleciente en el período anterior, lo que expresa las posibilidades que los trabajadores de 45 años o más tenían de pasar de unas posiciones socioocupacionales a otras.

Por último, el tercer aspecto destacable sobre las transformaciones del mundo laboral en Brasil se refiere al aumento de la importancia de los lazos con el territorio como condición que define su inserción en el

mundo social. Así, la segmentación del mercado laboral, en el sentido que se le da en este texto, convierte los lazos con el territorio en el supuesto de la condición urbana, del derecho a la ciudad, tanto en términos de integración de las redes sociales como de acceso a las oportunidades de ocupación y renta.

Este hecho se contradice con el creciente proceso territorial del trabajador, como han demostrado varios estudios sobre la cuestión de los transportes urbanos en las grandes metrópolis. En efecto, Gomide (2003) demostró con claridad una disociación en el período 1995-2002 entre la evolución de las tarifas públicas de los transportes colectivos y la renta del trabajo. Las primeras tienen una clara tendencia a aumentar, como expresión del poder de las empresas concesionarias frente a los poderes estatales y municipales, mientras que la renta del trabajo real ha disminuido como consecuencia del desempleo y de la disminución del poder de reivindicación de los sindicatos. Hace ya tiempo que la desigualdad entre las condiciones de movilidad urbana de los grupos sociales se está exacerbando.<sup>8</sup> Se calcula que mientras estuvo vigente el Plano Real (de julio de 1994 a agosto de 2003), cuando la inflación acumulada en el período era del 155%, el nivel de las rentas más bajas tuvo una reposición nominal del 131%. Al mismo tiempo, la media de las tarifas de autobús de las diez mayores regiones metropolitanas se remontó a un 242%.

El conjunto de datos aportados por estudios del Instituto de Desenvolvimento e Informação sobre Transportes ha puesto de manifiesto la relación de la crisis de movilidad que impera en las áreas metropolitanas, y sus consecuencias en la formación de bolsas de pobreza. La parte con menos población encuentra mayor dificultad para realizar desplazamientos. Este segmento corresponde a casi un 45% de la población total de las metrópolis nacionales, pero representa menos del 30% de los usuarios de autobuses urbanos; por otro lado, es el segmento que presenta una mayor dependencia del tren urbano, hecho que indica las largas distancias que esa población debe recorrer, y también permite deducir en qué condiciones se halla ese transporte, pues se trata de una zona que ha sufrido, a lo largo de las últimas décadas, las consecuencias de una falta de inversión.

Estas tendencias provocan una segmentación socioterritorial que repercute en la inmovilidad de los trabajadores concentrados en las metrópolis brasileñas, pues impiden la accesibilidad a los territorios donde

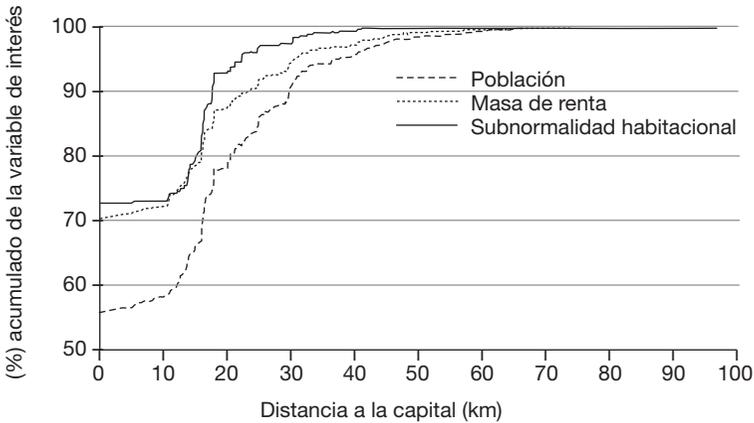
se concentran las oportunidades de ocupación y renta. Algunos estudios cualitativos sobre entornos periféricos de São Paulo, como los que ha realizado Telles y Cabanes (2006), corroboran la existencia de esta tendencia a la inmovilidad territorial del capital, que tiene como consecuencia el incentivo de desarrollar un sector paralelo e ilegal de transportes colectivos como alternativa de supervivencia a la que recurren los antiguos trabajadores de la industria. La falta de movilidad de la población propicia la aparición de un circuito económico que hace surgir un nuevo tipo de proletariado, pues a pesar de ser propietarios formales de sus medios de producción —furgonetas, camionetas, «kombis», motocicletas—, están sometidos a los modos de explotación económica derivados de las formas violentas (y en ocasiones mafiosas) de control del territorio, en las cuales la policía tiene un relevante papel protagonista.

La combinación de la segmentación del mercado laboral con la inmovilidad urbana y la ausencia de políticas efectivas y masivas de facilitación de residencia repercuten en una segmentación socioterritorial de las metrópolis, cuya mayor evidencia es la presión por ocupar las zonas más céntricas. El fundamento de esta presión es la constante concentración de municipios que representan el polo de la riqueza y la renta, espacios en los que intentan infiltrarse los trabajadores más precarizados.

La consecuencia socioterritorial es la presión por la expansión del hábitat precario, incluso donde se concentran las capas de mayor renta. La figura 1 pone de manifiesto de qué modo, en las 14 metrópolis, se distribuyen las residencias en un porcentaje acumulado de la población total, de la población residente en favelas y de la masa de renta personal total con relación a la distancia del municipio-polo. Casi tres cuartas partes de esas residencias se distribuyen en un radio de hasta 10 km y se concentran en los polos.

El crecimiento de las favelas sigue siendo la expresión de la solución perversa de las necesidades habitacionales acumuladas. Se trata de un fenómeno esencialmente metropolitano, como bien señaló Taschener Pasternak (2003), ya que en el año 2000 las 9 principales regiones metropolitanas instituidas concentraban el 78% del total de vivienda en favelas existentes en Brasil. Entre 1991 y 2000, exactamente en el período de la crisis del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importación (MSI), pasaron de 2.391 a 817.603.

FIGURA 1  
 Porcentaje acumulado de: población de 2000, conjunto de la renta  
 y subnormalidad habitacional 2000 en función de la distancia a la capital  
 (Conjunto de las 15 metrópolis)



Las favelas se toleran en las áreas centrales de las metrópolis, donde se concentran los segmentos de mayor renta y, por tanto, donde están las oportunidades de ocupación en servicios personales y, por consiguiente, de acceso a la renta. Esto es perverso por dos razones: 1) a falta de una política habitacional, se ha permitido que un amplio conjunto de la población se instale en suelos inapropiados por diferentes razones; y 2) la integración marginal en la ciudad se ha institucionalizado. Se ha consolidado la existencia de una línea divisoria en la organización interna de las metrópolis brasileñas, que hoy se cobra un alto precio y actúa como mecanismo de exclusión. Este hecho es la consecuencia de la combinación de la urbanización organizada por el *laissez-faire* urbano y por la *política de tolerancia total* con todas las formas de apropiación de la ciudad, con la utilización de la ciudad como política social perversa.

La principal característica de la vivienda popular en las metrópolis brasileñas no es, como era en el pasado, la rusticidad y la improvisación. El apremio de localizar áreas con proximidad o accesibilidad a los territorios donde se concentran la renta y la riqueza desencadena la reproducción del hábitat precario como solución de inserción en la condición

urbana. Sus características son la ilegalidad, la irregularidad y la construcción sobre suelos poco propicios para la función residencial, la densificación de la ocupación de la vivienda y, en muchos casos, el fuerte compromiso de la renta con el alquiler. Estas características no están presentes de manera homogénea en todas las metrópolis, ya que en ellas influye mucho la historia de las formas de crear la residencia popular y el régimen urbano<sup>9</sup> prevaleciente en cada ciudad. Las favelas de São Paulo, por ejemplo, presentan una mayor precariedad en cuanto al tipo de terreno ocupado y un mayor alejamiento de las áreas más céntricas de la región metropolitana. Maricato (1996: 58) calcula que el 49,3% de las favelas de la ciudad de São Paulo está localizado a orillas de la rambla, el 32,2% en terrenos con riesgo de inundaciones, el 29,3% se construyeron sobre terrenos con declive acentuado y un 24,2% sobre terrenos con riesgo de erosión. Los mapas de la localización de las favelas de São Paulo ponen de manifiesto su distanciamiento del núcleo social y económico de la metrópolis, pero en áreas que permiten la accesibilidad. En compensación, las chabolas parecen constituir una estrategia de proximidad debido a que están ubicadas en las áreas más céntricas.<sup>10</sup> En cambio, en la región metropolitana de Río de Janeiro el régimen urbano permitió una adaptación de los conflictos potenciales derivados de los efectos de la segmentación socioterritorial mediante la configuración de un modelo de proximidad de las favelas a los barrios donde se concentran las viviendas de los segmentos superiores de la estructura social, según lo describieron Ribeiro y Lago (2001) y Ribeiro (2003).

La segmentación socioterritorial también produce efectos regresivos en la renta debido a las consecuencias de la discriminación social y simbólica que representa vivir hoy en día en las favelas de las metrópolis brasileñas. En Río de Janeiro, São Paulo y Belo Horizonte, por ejemplo, se calcula que los trabajadores que viven en las favelas con baja escolaridad (hasta cuatro años de estudios) obtienen, respectivamente, una renta de aproximadamente un 14, un 19 y un 21% inferior a la que obtienen los trabajadores de igual condición social, pero que viven en barrios que no se consideran favelas. Esta situación se repite con todos los aspectos que inciden en la determinación de la renta, lo que indica la posibilidad de que hoy la población que vive en las favelas sea objeto de prácticas discriminatorias en el mercado laboral, debido a su creciente estigmatización. La segregación residencial también se expresa en la constitución de espacios separados por distintos regímenes jurisdiccio-

nales de la propiedad inmobiliaria o de la plena propiedad, asegurada bajo registro, como total vinculación con el mercado inmobiliario, y de la posesión precaria, asegurada sólo por las convenciones sociales locales, sin capacidad para comunicarse con las instituciones del mercado. Los trabajadores que viven en favelas no pueden usar los recursos del Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (o GTS) para financiar la compra o la mejora de la vivienda.<sup>11</sup>

### Segregación urbana y desvalorización del capital social: fundamento de la *urbes sin civitas*

La reproducción material y social está asegurada por unos regímenes de bienestar que garantizan la protección de los individuos contra los riesgos que los amenazan por su condición de elementos integrantes de la sociedad (Castel, 2003). Esos regímenes se definen esencialmente por los recursos tangibles e intangibles, distribuidos por combinaciones históricamente construidas de mecanismos de las esferas de mercado, Estado y familia/comunidad mercado. El papel de estos regímenes es asegurar la gestión colectiva de los riesgos de la reproducción social derivados de la mercantilización del trabajo y, al mismo tiempo, garantizar la legitimidad de las relaciones sociales capitalistas. Según Esping-Andersen (1995, 2000) en la historia del capitalismo podemos identificar tres regímenes de gestión del riesgo según la matriz sociocultural que prevalece en cada sociedad: a) la gestión de la fuerza de trabajo, b) la producción de la integración social y c) la construcción de la igualdad como utopía *des-mercantilizadora*. El primero, considerado como un elemento residual anglosajón, tuvo como fundamento la autosuficiencia individual: *workfare*. El segundo se considera corporativo en la medida en que creó un sistema público de redistribución de bienes y servicios y de regulación social vinculado a la condición de asalariamiento. Por último aparecen los regímenes universales o escandinavos, que buscan la igualdad como finalidad del Estado de bienestar social.

Los riesgos son elevados cuando las sociedades mercantilizan por completo la fuerza de trabajo, haciendo que la reproducción social dependa fundamentalmente del mercado. Dicho de otro modo, en esta situación la crisis de empleo y la consecuencia de la renta del trabajo, o in-

cluso su inestabilidad, amenazan la supervivencia física, social y moral de los individuos. En resumen, en todas las sociedades capitalistas se ha hecho necesario, por tanto, que exista un sistema no mercantil de gestión de riesgos que conviva con el mercado, ya esté basado en el sistema público de redistribución, ya en las relaciones de reciprocidad inherentes a la organización familiar-comunitaria, pues los individuos no son capaces de gestionar las contingencias de forma aislada.

Podemos decir que, pese a la intensa industrialización que Brasil conoció después de 1930, prevaleció un régimen de bienestar social dual que aseguró la gestión de los riesgos de la reproducción social, basada en la variante «familiar-mercantil» (Esping-Andersen, 1995), aunque para algunos segmentos profesionalizados y sindicalizados se creó un *social welfare* incompleto y selectivo. En efecto, como ya se ha dicho más arriba, en Brasil se desarrolló un capitalismo que, al dejar inacabado el proceso de asalariamiento de la fuerza de trabajo, la reproducción del trabajador nunca se ha tenido en cuenta como coste de la acumulación del capital. En consecuencia, la reproducción social ha estado históricamente basada en la combinación entre mercado-familia y un limitado Estado de bienestar selectivo. De hecho se intentó transferir a las familias (y a las comunidades) la gestión de los riesgos de la reproducción social. Uno de los pilares fundamentales de este régimen fue la llamada práctica de la perversa *política urbana de tolerancia total* con todas las formas y condiciones de ocupación de la ciudad, tanto por el trabajo como por el capital. La fisonomía, la vida social, la organización social del territorio, en definitiva todos los aspectos de nuestra realidad urbana expresarán las diversas facetas de este régimen de gestión de riesgo. Como dice, en varios de sus trabajos, Francisco de Oliveira, al carácter inacabado de la mercancía «fuerza de trabajo» corresponde el carácter inacabado del hábitat brasileño.

A partir de estos presupuestos, y considerando las particularidades históricas del desarrollo del capitalismo en Brasil, podemos decir que las grandes metrópolis atravesamos una gran crisis social como consecuencia de la debilitación de este régimen dual de bienestar social, cuyos mecanismos son —además de las transformaciones del mundo laboral ya mencionadas— la debilitación de las estructuras sociales en el plano de la familia y el barrio,<sup>12</sup> combinadas con mecanismos de segregación residencial.

La debilitación de las estructuras familiares-comunitarias<sup>13</sup> existen debido a la acción combinada de tres mecanismos: 1) por un lado, la creciente incorporación de los territorios populares al orden mercantil que no

sólo afecta a la vivienda, tanto por la expansión de compra-venta como por el inmueble de alquiler, sino a todo un conjunto de economía local que funciona bajo bases institucionales, paralelas a las hegemónicas en la sociedad; 2) la difusión de una *sociabilidad violenta*<sup>14</sup> (Machado, 2004a, 2004b) como orden social y sus consecuencias en la vida colectiva prevaleciente en estos territorios; y 3) como sustrato material de esta sociabilidad de las tendencias a la concentración territorial de los segmentos que viven relaciones inestables con el mercado laboral y sus consecuencias en términos de aislamiento sociocultural del conjunto de la ciudad.

Los tres mecanismos se refuerzan mutuamente, transformando la segregación residencial como una de las marcas del orden urbano-metropolitano actual. En nuestros estudios observamos indicios en esta dirección. Aparte de las ya conocidas tendencias al autoaislamiento de las capas superiores en «ciudades fortificadas» —conocidas como *condominios cerrados*— observamos la formación de territorios que concentran una población que vive la acumulación de varios procesos de vulnerabilización social, que apuntan a una tendencia a la reproducción de la pobreza y las desigualdades. Se trata de barrios periféricos que tienden a concentrar una suerte de *capital social negativo*,<sup>15</sup> materializado por la combinación de varios mecanismos articulados con una expansión de la expansión de la violencia. En el barrio popular siempre ha estado presente la violencia. Pero esta no producía efectos desorganizadores como hoy, generados por la violencia asociada al tráfico de drogas y de armas. Esta crea un clima social y una cultura que disminuyen enormemente la eficacia normativa necesaria para las prácticas y las relaciones de solidaridad que inciden sobre todo en los jóvenes que habitan los barrios populares. Como mostró Soares (2000), los que son reclutados por las organizaciones criminales adquieren rápidamente recursos masivos, ya sean armas o dinero. Por otro lado, el temible número de muertes de hombres jóvenes crea un clima social donde la reducción del horizonte temporal hace que los jóvenes adopten actitudes poco propicias a aceptar los valores de la sociedad. La difusión de valores bélicos, contrarios al universalismo democrático y ciudadano, hace que los principios de orientación de los comportamiento sociales, sobre todo de los jóvenes, estén ligados a la lealtad, la honra y el valor, propios de una sociedad feudalizada, de manera que hay una retracción de los valores civilizatorios que proporciona, a quien los posee, disposiciones subjetivas al respeto de las reglas de la sociabilidad y a la racionalidad estratégicamente

orientada. En consecuencia, en los barrios populares se observa un predominio agresivo de los valores de guerra feudalizada, basados en la creencia de la supremacía del valor y la lealtad, lo que conduce invariablemente a un cuadro social de faccionalismo fratricida. Las estructuras familiares y de la dinámica de reproducción cultural se destruyen al invertirse las relaciones de autoridad intergeneracionales, pues estas se convierten en lazos de poder militarizado. Como consecuencia de la vigencia de esos valores, en los barrios populares hay una disputa permanente en torno a la supremacía moral de dos estructuras jerárquicas: la de la familia y la del tráfico. El resultado es la degradación de la lealtad comunitaria tradicional, que es sustituida por relaciones exclusivistas con grupos paramilitares y por un narcisismo consumista.

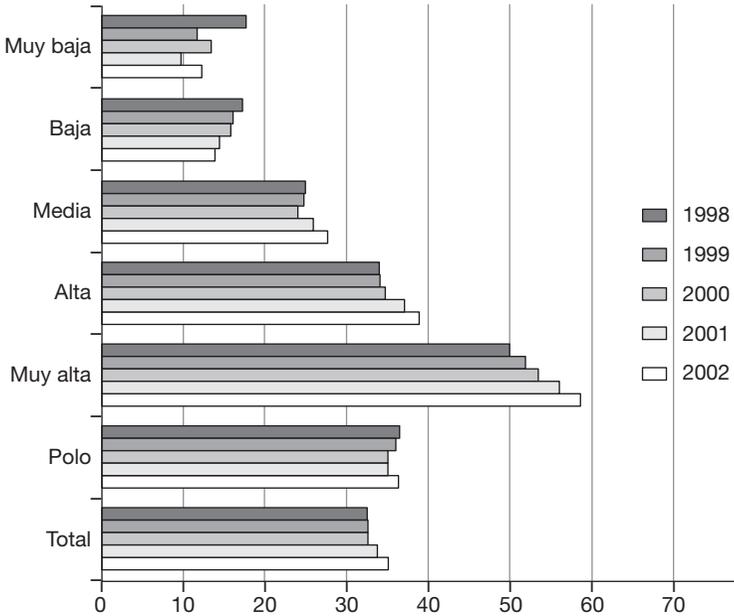
La presencia de la violencia asociada al tráfico de drogas y de armas en los barrios populares estimula la construcción de percepciones colectivas que estigmatizan y marginan a los trabajadores pobres y los territorios que habitan, fomentando con ello una imagen negativa de las comunidades de los barrios populares, que son identificados como fuentes de desorden urbano. Esa imagen inspira y refuerza prácticas discriminatorias de la sociedad como un todo con relación a las favelas y los barrios populares, sobre los que entonces prevalecen conceptos y discursos estigmatizadores.<sup>16</sup>

Lo que impresiona en la geografía de la violencia vigente en las metrópolis brasileñas es el hecho de que esta se asocie estrechamente a la urbanización. Algunos mapas de riesgos creados bajo los auspicios del Ministerio de Justicia en 1996 para diversas ciudades brasileñas indican la existencia de una fuerte asociación entre la incidencia de los homicidios y el lugar de residencia de la población, en el sentido en que se produce cada vez con mayor regularidad. Por otro lado, a juzgar por las tasas de homicidio, el análisis de la geografía de la violencia también revela que esta va asociada a la concentración de la población y la riqueza, como muestra la figura 2.

Esas consideraciones y los datos aportados por nuestras investigaciones nos autorizan a suponer que, para comprender la crisis social brasileña, adquieren relevancia e importancia los fenómenos de organización socioterritorial de nuestras metrópolis. La figura 2, en efecto, muestra la evolución de las tasas de homicidio en las 15 principales metrópolis de Brasil entre 1998 y 2002, según el grado de integración demográfica, social y económica de los municipios en la dinámica demográfica, social y económica que las conforman.

FIGURA 2

*Tasas de homicidio por 100 millones de habitantes en las 15 metrópolis según el grado de integración en los municipios (1998- 2002)*



El tercer mecanismo mencionado, derivado de la concentración territorial de trabajadores que mantienen lazos inestables con el mercado laboral, se basa: 1) en la disminución de las posibilidades de establecer lazos con personas de otras categorías sociales, hecho que les impide acceder a activos diferentes de los que circulan normalmente en su entorno urbano; 2) en la separación de la exposición al modelo de papel social exitoso, ya que los pobres que sólo viven entre ellos acaban perdiendo referencias en cuanto a la posibilidad de movilidad social; 3) en la «ecologización» de la percepción colectivamente compartida de los problemas de la metrópolis, como si los males de la favelas y de la periferia surgieran de la vida colectiva que se organiza en estos territorios, y no de la manera en que se organizan las relaciones sociales, políticas e institucionales de estas poblaciones con la ciudad como sociedad urbana de la cual son parte integrante; y 4) así, se pierden las referencias y condiciones de la experi-

mentación de una sociabilidad urbana más amplia, por la cual el conjunto de la población y las instituciones de la ciudad podrían percibir las dimensiones *urbes*, *civitas* y *polis*, inevitablemente implicadas en los problemas urbanos, es decir, de la necesidad de compartir colectivamente los desafíos de la gobernabilidad de la metrópolis.

### Conclusiones. Metrópolis: *¿urbes sin civitas?*

Los efectos de la combinación entre la proliferación del trabajo informal, el hábitat precario y la segregación urbana enturbian la conquista, en las metrópolis brasileñas, del Derecho a la Ciudad que promete el programa de reforma urbana contenido en el Estatuto da Cidade. Este presupone la politización de los problemas de la ciudad y una sociabilidad que reconozca la diferencia y las desigualdades, y extienda y consolide el espacio de la ciudadanía cívica, política y social. La concepción de este programa se basó en la comprensión de los nexos entre la explotación y la explotación de la fuerza de trabajo, entendida esta como la suma de extorsiones realizadas por el Estado al no reconocer derechos de los trabajadores derivados de las necesidades colectivas inherentes al modo de vida que genera la industrialización. Esa fue la base teórica que fundó en Brasil —y en muchos países de América Latina— un programa político que ligaba la lucha en la fábrica con las reivindicaciones de mejoras urbanas, como una «nueva moralidad del conflicto de clases» (Oliveira, 1978). La pérdida de la forma del trabajo asalariado, como ya no está referida a la empresa, al contrato, al derecho, etc. —salvo en el caso del segmento de los formalizados— asociada a la creciente precarización del hábitat urbano y a la desestructuración de la reproducción social, crea un ejército de individuos vulnerables cada vez más desposeídos de la condición de politización de la ciudad. En otras palabras, los derechos están formalmente asegurados, pero la organización social del territorio de la metrópolis y la vida social que esta engendra parecen desligar la condición urbana de la ciudadanía.

Para recordar una vez más a Ceslo Furtado,<sup>17</sup> afirmaríamos con él que en las metrópolis se concentran los procesos que interrumpen nuestra construcción como nación. Pero entonces surge una pregunta: si afrontar la cuestión social es una necesidad simultáneamente social y

económica, amén de un imperativo moral, ¿por qué, entonces, se ha hecho tan poco? ¿Por qué la cuestión metropolitana ha sufrido una amenazadora orfandad política? ¿Hasta cuándo será posible conciliar el proceso de democratización con el mantenimiento de esas tan evidentes disparidades sociales? Todos los países que han conocido largos períodos de democracia han atravesado procesos de homogeneización social.

## Notas

1. Traducción castellana de Roser Vilagrassa.

2. La distinción entre *urbes* y *civitas* es de Coulanges (2001). Por otra parte, Mongin desarrolló la hipótesis de la aparición de dos condiciones urbanas en el mundo de la urbanización generalizada en los siguientes términos: «Entre dos mundos: he aquí una expresión que se puede interpretar de varias maneras. En primer lugar dos condiciones urbanas, entre el mundo de la ciudad (lo que conforma el «mundo») y el de lo urbano generalizado (lo que ya no conforma «el mundo aunque pretende estar a escala del mundo). Y en segundo lugar entre un mundo europeo dinamizado todavía por los valores urbanos, y mundos no europeos donde la *urbes* y la *civitas* poco tienen ya que ver la una con la otra» (2005: 13).

3. Veltz (1996) propone la interesante distinción entre las estrategias de desarrollo local basadas en la mutualización de las incertidumbres y los riesgos entre las estructuras locales y las empresas, frente a la competición de aquellas orientadas por la prevención y protección social. Las primeras serían propias de constitución de distritos marshalianos, y las consecuencias negativas de los movimientos cíclicos inducidos por la hipermovilidad del capital se repartirían en las sociedades locales. Las grandes metrópolis tendrían la virtud de poder crear estrategias que combinarán la impersonalidad, la flexibilidad de los dos mercados, la diversidad social propia de este ambiente y el potencial de innovaciones con acción planificadora y protectora del poder público que contuviera alternativas de reversibilidad del uso económico del territorio frente a las incertidumbres de la competición global. Merece la pena transcribir el siguiente pasaje: «En la economía de la velocidad y la incertidumbre, el anclaje territorial, la fuerza de la cooperación arraigada a la historia y alimentada por proyectos son los medios privilegiados de proteger los mecanismos lentos de la competitividad: construcción de competencias, de redes y relaciones. El Estado y las colectividades locales tienen un papel fundamental en estos procesos. Favorecer las cooperaciones horizontales y de las redes de aprendizaje mutuo de las empresas; favorecer el

desarrollo solidario de los grupos y de las pequeñas y medias empresas; redefinir una arquitectura transparente y clara de los poderes públicos: no faltan campos de trabajo en esta zona decisiva de intercesión entre lo económico, lo social y lo político» (Veitz, 1996: 244).

4. Se trata del estudio «Análisis de las regiones metropolitanas de Brasil. Informe sobre la actividad, 1: identificación de los espacios metropolitanos y construcción de tipologías», que el Observatório das Metrôpoles desarrolló para el Ministério das Cidades en 2004/2005. Fue realizado por encargo del Ministério das Cidades y obra de Luiz César de Queiroz Ribeiro-IPPUR/UFRJ (coord.), Maria Luisa Castello Branco-IBGE, Marley Vanice Deschamps-IPARDES, Paulo Roberto Delgado-IPARDES, Rosa Moura-IPARDES y con la colaboración de Ana Maria de Macedo Ribas-IPARDES (organización de la información), Cleber Fernandes-IBGE (geoprocesamiento), Lucrecia Zaninelli-IPARDES (geoprocesamiento), Peterson L. Pacheco-IPPUR/UFRJ (sistematización del banco de datos), Sérgio Aparecido Ignácio-IPARDES (análisis estadístico) y Stella Maris Gazzier -IPARDES (ilustraciones).

5. Se utilizaron los siguientes indicadores: población, número de agencias bancarias, masa de renta personal, volumen de las transacciones financieras, localización de la sede de las 500 mayores empresas y número de pasajeros en los transportes aéreos.

6. En este trabajo usamos la expresión «trabajadora informal» en el sentido que da Oliveira (2003) a cómo la faceta moderna de movilización del trabajo, impuesta por el capitalismo de la revolución molecular-digital, del «trabajo sin forma», disociado como está del empleo y de la empresa, pero todavía más sometido al proceso de exploración capitalista.

7. A partir de esta información se aplicó el modelo de cruce o barreras (Valle e Silva, 2004) por el cual se procura cuantificar la intensidad de las distancias que separan la trayectoria de movilidad social ascendente de las personas en las estructuras de posiciones sociales, permitiendo así evaluar los límites entre las categorías socioocupacionales. En este estudio se consideró a personas de 45 años y la relación entre su primera ocupación y su ocupación en el momento del estudio. Este sintetiza las distancias sociales entre grupos ocupacionales en la realización de la movilidad social.

8. En la región metropolitana de São Paulo, por ejemplo, Gomide (2003: 12) muestra que los segmentos con renta familiar de hasta «dos salarios mínimos realizan cerca del 60% de sus desplazamientos a pie, mientras que las personas con una renta familiar por encima de veinte salarios mínimos realizan más del 80% de sus desplazamientos con medios motorizados (individuales o colectivos). Esto significa que aquellos con rentas más bajas tienden a restringir los desplazamientos motorizados y a sustituirlos por desplazamientos a pie. Asimismo los datos permiten verificar que los motivos de los viajes varían entre las clases de

renta. Los pocos viajes que hacen los más pobres son casi exclusivamente para ir a la escuela y al trabajo. El motivo «esuela» llega a representar cerca del 60% de la razón de los viajes en el caso de personas con renta familiar de hasta un salario mínimo, dado que en la mayoría de casos esas personas no tienen un trabajo fijo y viven de trabajos esporádicos y donaciones. A medida que la renta se eleva, aumenta la proporción de viajes realizados por otros motivos como ocio, compras y salud».

9. Por régimen urbano entendemos las condiciones y formatos institucionales que en cada ciudad tomó forma el proceso de incorporación de las capas populares al poder urbano dirigido por las elites políticas locales y las fuerzas de acumulación urbana. Es importante señalar que la eficacia de los regímenes urbanos de cada ciudad se basó en la conservación, en el plano nacional, de un régimen político caracterizado por gobiernos autoritarios y dictatoriales que permitieron instaurar un proceso controlado de negociación en la incorporación de las masas urbanas en el sistema político y en los beneficios del crecimiento económico acelerado. Al acuñar la expresión «ciudadanía negociada», Santos (1983) ofrece una clave teórica para comprender este proceso. Al mismo tiempo también se basó en la existencia de una matriz sociocultural que legitimó un orden social, a la vez competitivo y estamental, como bien demostró históricamente Florestan Fernandes.

10. Sobre la situación de la vivienda en São Paulo véase Taschener Pasternak y Bogus (2004).

11. El FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) fue creado por la Ley n.º 5107/66 y posteriormente alterado por la Ley n.º 7839/89. Surgió en 1966 gracias al entonces presidente de la República Castelo Branco, con el objeto de servir a los trabajadores como forma de compensación por la extinción de la estabilidad funcional en la empresa privada. Hasta entonces, cualquier empleado que cumpliera diez años de trabajo en una empresa pasaría a gozar de una estabilidad funcional en la misma; tal estabilidad le garantizaba una indemnización que pagaba el empleador en caso de que aquel fuera despedido bajo cualquier alegación. Una vez creado el fondo, los empleadores empezaron a instituir mensualmente un depósito bajo responsabilidad del gobierno, de manera que si se despedía al empleado por circunstancias específicas, este recibía la suma de los depósitos como beneficio. En diciembre de 2002, el FGTS contaba en su haber con unos 64 millones de cuentas vinculadas activas, con un saldo con valor de R\$ 107,1 billones. Sólo en 2004, el FGTS dirigió R\$ 5,5 billones a financiación de viviendas y saneamiento de infraestructura en todo el territorio nacional. Véase <http://www.caixa.gov.br/cidadao/produtos/fgts/index.asp>.

12. Tomamos la palabra «barrio» como metáfora de la comunidad que se organiza por los lazos de vecindad.

13. La debilitación de las estructuras familiares en el mundo urbano brasileño tiene otros fundamentos complejos, distintos de los que se tratan aquí. Va-

rios estudios brasileños han señalado cambios en el universo familiar. Son cambios en razón de los efectos de la transición demográfica en curso en los últimos veinte años, asociados a las transformaciones económicas y sociales de este período. La primera tendencia es la disminución del tamaño de las familias a causa de una caída de la fecundidad. La segunda es la disminución de la proporción de domicilios multigeneracionales y el aumento correlativo de las familias monoparentales y unifamiliares (Hasenbalg, 2003: 661-662). Otro cambio importante es el aumento de las familias inestables. Estos dos tipos de orden familiar —familias monoparentales y familias inestables— son los que nos interesan por sus repercusiones en la socialización de niños y jóvenes. Entre 1981 y 1999 hubo un aumento de las unidades familiares de casi 28 a 46 millones, con un crecimiento del 66,3%. Las familias mononucleares —de tipo tradicional y predominante— han ido disminuyendo su participación relativa. En compensación aumenta el tipo de matrimonio sin hijos, unidades unipersonales y, sobre todo, aumentan los tipos monoparentales de madres sin cónyuge con hijos, con o sin la presencia de otros familiares (Hasenbalg, 2003: 63).

14. «La característica más esencial de la sociabilidad violenta se puede presentar como la transformación de la fuerza, del medio de obtener intereses, en el mismo principio de regulación de las relaciones sociales establecidas» (Machado, 2004b: 39).

15. Wacquant (1998).

16. A partir de los resultados de las investigaciones de Wacquant (2001) sobre los guetos negros de Chicago y las periferias pobres de París, sabemos que los estigmatizados acaban imbuyéndose del estigma, lo cual los lleva a tener comportamientos orientados a tratar de desasociarse de esos lugares.

17. «Con medio milenio de historia, partiendo de un conjunto de factóricas, de poblaciones indígenas desgarradas, de esclavos transplantados de otro continente, de aventureros europeos y asiáticos en busca de un destino mejor, llegamos a un pueblo dotado de una extraordinaria polivalencia cultural, un país sin parangón por su vastedad territorial y su homogeneidad lingüística y religiosa. Pero nos falta la experiencia de pruebas cruciales, como las conocieron otros pueblos, cuya supervivencia llegó a estar amenazada. Y nos falta también un conocimiento verdadero de nuestras posibilidades y, sobre todo, de nuestras debilidades. Pero sabemos que el tiempo histórico se acelera y que la cuenta de ese tiempo se hace contra nosotros. Se trata de saber si tenemos un futuro como nación que cuenta con la construcción del devenir humano. O si prevalecerán las fuerzas que se empeñan en interrumpir nuestro proceso histórico de formación de un Estado-nación» (Furtado, 1992: 35).

## Bibliografia

- Acca, R. S. (2006), «A dinâmica produtiva recente da metrópole paulista: das perspectivas pós-industriais à consolidação do espaço industrial de serviços», *Revista ados*, vol. 49, n.º 1, Rio de Janeiro.
- Aguillar, A. G. (2002), «Las megaciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México», *EURE*, vol. 28, n.º 85, Santiago, diciembre.
- Aguilar, A. G. y P. Ward (2003), «Globalization, regional development and mega-city expansion in Latin América: analysing México city's peri urban hinterland», *Cities*, vol. 20, n.º 1.
- Bourdieu, P. (1997), «Efeitos do lugar», en P. Bourdieu, ed., *A Miséria do Mundo*, Editora Vozes, Rio de Janeiro.
- Castel, R. (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Seuil, París.
- CEPAL (1999), *Segregación residencial y desigualdades sociales en Montevideo*, documento preparado por la Oficina de CEPAL, Montevideo.
- Coulanges, F. (2001), *Cidade Antiga*, Martin Claret, São Paulo.
- Davis, M. (2006), *Planeta Favela*, Boitempo, São Paulo.
- Diniz, C. C. (1994), «Polygonized Development in Brazil: Neither Decentralization nor Continued Polarization», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 18, n.º 2.
- Domingues, E. P., R. M. Ruiz, S. M. Moro y M. B. Lemos (1997), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile
- (2006), «Organização territorial dos serviços no Brasil: polarização com frágil dispersão» en J. A. De Negri y L. C. Kubota, *Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil*, IPEA.
- Esping-Andersen (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona.
- (1995), «O futuro do Welfare State na nona ordem mundial», *Lua Nova- Revista de Cultura e Política*, n.º 35.
- Furtado, C. (1981), *O Brasil pós-«milagre»*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- (1992), *Brasil: a construção interrompida*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Gomide, A. A. (2003), «Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas», texto para debate interno, n.º 960, Brasília.
- Hasenbalg, C. (1979), *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*, Graal, Rio de Janeiro.
- (2003), «A distribuição dos recursos familiares», en C. Hasenbalg, N. Valle e Silva *et al.*, eds., *Origens e Destinos. Desigualdades sociais ao longo da vida*, Tobook/IUPERJ/ FAPERJ, Rio de Janeiro.
- ITRANS-Instituto de Desenvolvimento e Informação em Transporte (2004), «Mobilidade e pobreza», informe final.

- Jacobs, J. (1969), *La economía de las ciudades*, Península, Barcelona.
- Katzman, R. y A. Retamoso (2005), «Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo», *Revista de la CEPAL*, n.º 85, Santiago de Chile.
- Kowarick, L. (1979), *A espoliação urbana*, Paz e Terra, Río de Janeiro.
- Machado, L. A. (2004a), «Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano», en L. C. R. Ribeiro, ed., *Metrópoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e conflito*, Editora Revan/Observatório das Metrôpoles/FASE, Río de Janeiro.
- (2004b), «Sociabilidade violenta: uma dificuldade a mais para a ação coletiva nas favelas», en Río, *A democracia vista de baixo*, IBASE, Río de Janeiro.
- Maricato, E. (1996), *Metrópole na periferia do capitalismo*, Hucitec, São Paulo.
- Mir, L. (2004), *Guerra civil. Estado e trauma*, Geração Editorial, São Paulo.
- Mongin, O. (2005), *La condition urbaine. La ville de la mondialisation*, Seuil, París.
- Observatório das Metrôpoles (2004), «Índice de Carência Habitacional», Observatório das Metrôpoles/Metrodata. IPPUR-UFRJ/FASE, disponible en <http://www.ippur.ufrj.br/observatório/metrodata/ich/index.html> (consultado en noviembre).
- (2005a), «Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Informe de la actividad 2: Tipologia social e identificação das áreas vulneráveis», Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrôpoles/FASE/IPARDES. Brasília, disponible en [http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_2.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_2.pdf).
- (2005b), «Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Informe de la actividad 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias», Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrôpoles/FASE/IPARDES. Brasília, disponible en [http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_1.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf).
- Oliveira, F. (1978), «Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes» en J. A. Moisés *et al.*, *Contradições urbanas e movimentos sociais*, CEDEC/Paz e Terra, São Paulo.
- (2003), «O ornitorrinco», *Crítica à razão dualista. O ornitorrinco*, Boitempo, São Paulo.
- PNUD (2003), *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2003*, PNUD-IPEA, Fundação João Pinheiro, Brasília, disponible en <http://ipea.gov.br>. (consultado en septiembre de 2006).
- Ribeiro, L. C. de Q. (2003), «Segregación, desigualdad y vivienda: la metrópolis de Río de Janeiro en los años 80 y 90», *Ciudad y Territorio, Estudios territoriales*, vol. XXXV, n.º 136-137.
- (2004), «As metrôpoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido?», en L. C. de Q. Ribeiro, ed., *Metrôpoles. Entre a coesão e a fragmentação, a co-*

- operação e o conflito*, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo; FASE - Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, Observatório das Metrôpolis, Rio de Janeiro.
- Ribeiro, L. C. de Q. y N. Valle e Silva (2003), *Estrutura social e mobilidade intra-generacional nas metrôpoles brasileiras*, mimeo sin publicar, Rio de Janeiro.
- Ribeiro, L. C. Q. y L. Lago (2001), «The Favela/(Formal) neighborhood contrast in the social of Rio de Janeiro», en DISP 147 Planning in Brazil (4/2001), Zürich.
- Santos, B. S. (1983), «Os conflitos urbanos no Recife: O caso do Skylab», *Revista Critica de Ciencias Sociais*, vol. 11, n.º 9, Coimbra.
- Soares, L. E. (2000), *Meu casaco de general*, Companhia das Letras, São Paulo.
- Taschener Pasternak, S. (2003), «Brasil e suas favelas», en P. Abramo, *Cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Livraria Sete Letras/FAPERJ, Rio de Janeiro.
- Taschener Pasternak y S. Bogus, L. M. M. (2004), «A cidade dos anéis», en L. C. R. Ribeiro, ed., *Metrôpoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e conflito*, Editora Revan/Observatório das Metrôpoles/FASE, Rio de Janeiro.
- Telles, V. y R. Cabanes, eds. (2006), *Nas tramas da cidade. Trajetórias urbanas e seus territórios*, IRD- Institut de Recherche pour le Developement/HUMANITAS, São Paulo.
- Topalov, C. (1994), *La Naissance du chômage. 1880-1910*, Albin Michel, París.
- Van Zanten, A. (2001), *L'École de la périphérie, scolarité et ségrégation en banlieu*, PUF, París.
- Valle e Silva, N. (2004), *Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999)*, Serie Políticas Sociales, CEPAL, Santiago.
- Veltz, P. (1996), *Mondialization. Villes et territoires. L'économie d'archipel*, Presses Universitaires de France, París.
- (2002), «Firmes et territoires. Je t'aime moi non plus», Seminario Entrepreneurs, Villes et Territoires, École de Paris du Management, París, disponible en [http://www.ecole.org/seminaires/FS4/EV\\_03/EV\\_090102.pdf](http://www.ecole.org/seminaires/FS4/EV_03/EV_090102.pdf).
- Wacquant, L. (1998), «Negative social capital. State breakdown and social destitution in American's urban core», *Neth J. of Housing and Building Environment*, vol. 13.
- (2001), *Os condenados da cidade*, Revan/Observatório das Metrôpoles, Rio de Janeiro.
- Williamson, H. (1997), *Youth and Policy: Contexts and Consequences, Young Men, Transition and Social Exclusion*, Ashgate, Inglaterra.

---

SEGUNDA PARTE

TERRITORIO Y EXCLUSIÓN.  
REPRESENTACIONES SOCIALES  
Y DINÁMICAS DE CAMBIO



---

## Escuela, favela y ciudad en Río de Janeiro

*Marcelo Baumann Burgos*

Crecíamos al lado de la ciudad, conectados a ella por medio de mil tubos de supervivencia. Pero la ciudad nos ignoraba. Su actividad, sus miradas, las facetas de su vida nos ignoraban. Vinimos por sus promesas, por su destino, y quedábamos excluidos de sus promesas, de su destino. Nada se nos daba, todo teníamos que arrancárselo. Hablamos con los que se parecían a nosotros. Fuimos a sus *mutirões* y ellos vinieron a los nuestros. Los viejos barrios se juntaron alrededor de la ciudad, hubo familias que los conectaron, cambios que los unieron. Circulábamos alrededor de la ciudad, entrando en ella para chuparla, rodeándola para vivir. Veíamos la ciudad desde lo alto, pero en realidad sólo vivíamos sometidos a su indiferencia, a menudo agresiva.

(Patrick Chamoiseau)<sup>1</sup>

Toda ciudad es también una idea determinada de vida en sociedad, un lugar que reúne a las personas, donde se comparten reglas y valores. Y en la sociedad moderna, la escuela y las instituciones jurídicas serían las dos guardianas más importantes de su integridad (Touraine, 2003).

En este capítulo presentamos algunos de los principales resultados de un estudio dedicado a analizar de qué modo directores y profesores de las escuelas públicas de la enseñanza primaria del municipio de Río de Janeiro tratan con la idea de ciudad y ciudadanía. Nuestra primera premisa es que, como responsables de la educación formal, los profesores y los directores desempeñan un importante papel intelectual en la producción y reproducción de ideas de ciudad, a través de la «fuerza formadora de hábitos», que crea consensos culturales basados en los esquemas de pensamiento transmitidos por la pedagogía escolar (Bourdieu, 1992).

Así, del mismo modo que la democratización del acceso a los derechos perturba los pactos de ciudadanía conservadores, que han alcanzado su estabilidad sobre una brutal escasez de ciudad para las grandes masas (Rezende de Carvalho, 2000), la universalización del acceso a la enseñanza básica —alcanzado recientemente, en la década de 1990— también comporta nuevos conflictos y tensiones para los procesos de producción y reproducción de las ideas de ciudad dejando entrever los particularismos que subyacen en esquemas de pensamiento supuestamente universales (Hall, 2003). Por ello, no es de extrañar que tanto la democratización del acceso a los derechos como de la educación escolar convivan con nuevas formas de segregación urbana, o incluso con el reforzamiento de fronteras especiales que hasta hace poco se habían desvanecido con promesas de integración que no llegaron a realizarse, tal como se observa en el lugar que hoy ocupan las favelas de Río de Janeiro en las ideas hegemónicas de ciudad.

Presentaremos una pequeña incursión en el universo de la socialización promovida por la educación escolar de niños y adolescentes que viven en las favelas. Con ello esperamos demostrar de qué modo la favela y sus habitantes lidian con los efectos de la segregación urbana en la formación cívica de sus alumnos.<sup>2</sup> A este respecto conviene observar que el concepto de segregación que aquí se emplea se refiere a la distancia social existente entre las áreas urbanas, que se distinguen no sólo por las diferencias objetivas entre sus habitantes, sino por aquello a lo que Bourdieu llamó los «efectos del lugar», donde el espacio habitacional puede producir importantes asimetrías políticas, fuertes identidades/rivalidades locales, prejuicios y resentimientos mutuos e incluso estigmas (Bourdieu, 1997).

Una segunda premisa teórica de este capítulo es que los procesos de socialización en la vida de la ciudad sufren limitaciones derivadas de los mecanismos de segregación urbana y que, en el caso de Río de Janeiro, la favela, aunque no es la única, es la forma espacial más significativamente marcada por el efecto de la segregación urbana.

En resumen, se pretende reflexionar sobre cómo los responsables de la educación escolar lidian con los dilemas y paradojas que la segregación urbana provoca en la formación de una cultura cívica basada en valores supuestamente universales. La delimitación empírica del estudio en torno al niño y el adolescente se justifica porque en este ciclo se distinguen con mayor claridad los efectos de la exposición a la sociabilidad del lugar de residencia.

Antes de presentar los resultados de estudio, es necesario situar la dinámica que distingue el lugar de la favela en las ideas hegemónicas de ciudad en dos tipos de consideraciones: el primero relacionado con el marco teórico general con el que ha trabajado el pensamiento urbano contemporáneo, que remite al debate sobre la propia integridad de la noción de ciudad; y el segundo con la constitución singular de la ecología de la favela en Río de Janeiro,<sup>3</sup> forjada por las formas hegemónicas de imaginar y construir la ciudad.

## Globalización y ciudades

La territorialización de las ciudades, o su fragmentación en espacios urbanos segregados, es un fenómeno recurrente en las principales metrópolis del mundo, que proviene de cambios profundos en la cultura y la economía derivados de la reestructuración del proceso productivo, sobre todo a partir de la década de 1970 (Harvey, 2003). Como consecuencia de ello se produjo una erosión de los mecanismos de solidaridad que vinculaban los órdenes sociales de clase a las formas espaciales construidas al amparo del capitalismo industrial (Castells, 1999; Sassen, 2001).

Este conjunto de factores estaría produciendo efectos semejantes en las principales metrópolis del mundo y dando lugar a un nuevo protagonismo de la cuestión urbana, no ya procedente de los movimientos sociales, sino de las nuevas formas de conflicto, entre las que destacan los temas de los lugares problemáticos, de la sociabilidad violenta, de las manifestaciones identitarias de mafias y grupos juveniles, de la favelización generalizada y de los guetos y las ciudadelas (Wacquant, 2001; Wyvekens, 2001; Marcuse, 1997).

También forma parte de ese nuevo marco de referencia teórico la hipótesis de que el nuevo espacio del capitalismo posindustrial se estaría organizando en redes, lo que llevaría a conjeturas como la que formuló Manuel Castells, según la cual se estarían formando espacios de flujos que se superponen a los espacios de lugar (Castells, 1999), lo que debilita el patrón típicamente moderno de organización metropolitana, al retirar del espacio físico construido y habitado buena parte de su economía y dejar a su paso amplias zonas envueltas en procesos de decadencia apa-

rentemente irreversibles. Los efectos de este proceso serían la formación de gigantescos conglomerados urbanos, en especial en Asia, África y América Latina, la favelización creciente de los centros urbanos de sus ciudades y la redefinición de la dinámica centro-periferia con la formación de otros centros en las periferias, rodeados de bolsas de pobreza y miseria (Castel, 1998; Davis, 2006).

La apropiación de este nuevo referencial teórico para reflexionar sobre la metrópolis de la periferia del capitalismo, como lo son las latinoamericanas, ha exigido una serie de operaciones intelectuales y empíricas que, en cierto modo, ha confirmado la validez de sus hipótesis como clave para *nuestra* cuestión urbana (Caldeira, 2000; Ribeiro, 2000, 2004). Lo que este marco teórico ha situado en el horizonte es, sobre todo, la inquietante pregunta sobre cuál será el futuro de estas ciudades, lo que ha llevado a un nuevo ciclo de cuestionamientos y de fabulación sobre la propia idea de ciudad. Sucede que a medida que se confirma el ocaso del moderno patrón metropolitano, curiosamente las utopías en torno a la ciudad resurgen y reavivan acciones políticas y culturales que llegan a evocar un nacionalismo de ciudad. Como ya se comprobó al comienzo de la era industrial, determinados agentes de la ciudad reaccionan ante los cambios que nos sitúan ante el miedo de experimentar una forma de agrupamiento distinta de la supuesta unidad cultural, política, económica y jurídica que heredamos de las remotas ciudades medievales. Sin embargo, esta reacción se da en medio de la disputa que sus territorios mantienen entre sí para mantenerse o entrar en la ciudad. En efecto, la defensa de la idea de ciudad sienta las bases de nuevos conflictos, pero ella misma se vuelve cada vez más difusa, reducida quizás a un precario pacto jurídico, que sólo aseguraría un núcleo de reglas universales, contra el que los territorios chocan en su lucha por la inclusión. En ese marco, el papel de la escuela estaría en peligro. De hecho, si no hay ciudad, ¿cómo va a permanecer la escuela?

Por tanto, es una buena hipótesis teórica pensar *nuestra cuestión urbana* a partir del conflicto territorialista, cuyo límite es la destrucción de lo que ha quedado de la ciudad y la defensa de la idea de ciudad que sustenta el postulado de la unidad, aunque con el precio de la demarcación de enormes contingentes de excluidos. A partir de esta hipótesis hemos pensado las ciudades brasileñas y, especialmente, Río de Janeiro, donde esta dialéctica adopta características particularmente acuciantes, con la configuración de la favela como antítesis de una idea de ciudad

que se ha visto localmente afirmada y cosificada por las prácticas y representaciones dominantes que definen una forma determinada de vivir *la ciudad y en la ciudad*.

## Ciudad y favela en Río de Janeiro

Al menos desde una perspectiva sociológica, la categoría «favela» no designa únicamente una determinada forma de aglomeración habitacional popular, sino que el término se refiera a una configuración ecológica en particular, definida según un patrón específico de relación con la ciudad. Una aglomeración habitacional se transforma en «favela» en la medida en que desarrolla un microsistema sociocultural más o menos autónomo en relación con el resto de la ciudad, en el que no faltan elementos de componente jurídico singular, con la existencia de autoridades locales informales, validadas por identidades colectivas territoriales, en las que se basa la negociación política del acceso a bienes públicos de la ciudad (Burgos, 2005).

Históricamente, la categoría «favela» se consagró como término para designar la forma de entorno habitacional popular construida sobre Río de Janeiro a finales del siglo XIX por una población compuesta mayoritariamente por familias pobres, muchos de sus cuyos miembros eran todavía descendientes de esclavos urbanos, que antes vivían en *cortiços* (chabolas), casas de *cômodos* (casas de ambiente insalubre donde se hacían muchas personas) y *pardieiros* (casas en ruinas) que había en las zonas del centro de la ciudad. Sin embargo, poco después el sustantivo «favela» fue ganando múltiples connotaciones negativas, que funcionan como antónimos de determinado ideal de ciudad y de las características de modernidad que se le atribuían: urbanidad, higiene, ética del trabajo, progreso y civismo.<sup>4</sup> Luego se incorporó al vocabulario común el verbo «favelizar», y el sustantivo «favela» fue perdiendo la connotación original ligada a la descripción del espacio hasta adquirir un significado trascendente, que remite a una dimensión cultural y psicológica, es decir, a un tipo de subjetividad particular, a la del «favelado», el hombre construido por la socialización en un espacio marcado por la ausencia de los referentes de la ciudad.

De ahí que los conjuntos habitacionales y las parcelaciones irregulares<sup>5</sup> —dos de los principales espacios habitacionales populares en las

ciudades brasileñas —, pese a ser un patrón de ocupación más formal del suelo, también se puedan «favelizar», es decir, también puedan adoptar características socioculturales similares a las que se dan en los espacios típicos de las favelas. Un síntoma de ello es la existencia, en muchos conjuntos habitacionales, de los tradicionales *donos do lugar* (amos del lugar) e incluso de bandas de traficantes de drogas y de armas y, más recientemente, de aquello que los medios locales han denominado «milicias privadas», compuestas en general por policías en activo y retirados que controlan muchos de estos territorios.

No queda ajeno a este proceso el hecho de que el ideal predominante de ciudad en el Río de Janeiro de las tres primeras décadas del siglo xx, cuando se estaba desarrollando la «invención» de la favela, fuera el de la *belle époque* francesa, despojada en esta versión de sus elementos democráticos y reconstituida para servir de escenario a una élite civil recién emancipada del imperio, pero aún fuertemente comprometida con su elemento aristocrático (Valladares, 2005). Así, la gran reforma urbana del centro de Río de Janeiro, promovida a principios del siglo xx con la construcción de calles, avenidas, plazas y edificios públicos inspirados en el moderno urbanismo francés es la otra cara de la «invención» de la favela, que se convierte en la depositaria de cuanto niega ese ideal de ciudad, tan celebrado por los cronistas, periodistas y *flaneurs* de la época. Por tanto, la idea de favela, o su «invención» —para utilizar una vez más el término empleado por Lícia Valladares— se forjó con prácticas y representaciones orientadas por un ideal de ciudad determinado.

Desde esta perspectiva, ante todo la favela es una forma, un modelo, que articula aspectos de la planta de la ciudad al modo en que se imagina esta. Uno de los fenómenos más interesantes para la investigación urbana de Río de Janeiro, que ha sido poco estudiado todavía, es el hecho de que la forma favela resiste al proceso de modernización económica y social por el que pasa la ciudad a lo largo del siglo xx. Es especialmente impresionante la resistencia de la forma de favela al gran ciclo migratorio que se produce en Río de Janeiro entre 1940 y 1970 y setenta, que atrae para ocupar puestos de trabajo ya consolidados a un enorme contingente de inmigrantes del nordeste del país, del interior de los estados de Minas Gerais, Espírito Santo y del propio estado do Río de Janeiro, a la par que da lugar a nuevas aglomeraciones urbanas que adoptan rápidamente una ecología análoga a la de las favelas ya existentes. En 1950, según el pri-

mer censo que tuvo en cuenta las zonas faveladas, la población de la favela en la ciudad ya era de casi 170.000 personas, de las cuales menos del 40% había nacido en la ciudad (Valladares, 2005).<sup>6</sup> El hecho de que fueran básicamente inmigrantes brasileños, reunidos en una misma aglomeración habitacional no reduce la importancia y el dramatismo de esta experiencia. Pues, como nos recuerda Isaac Joseph al comentar los efectos perturbadores de la inmigración, «lejos de completarse con la llegada del inmigrante a la sociedad acogedora, se mantiene en su territorio, remodelando su paisaje con cada generación» (Joseph, 2005).

Ahora bien, la forma favela no sólo resiste, sino que también se impone sobre esa multiplicidad de identidades, para luego incentivar la formación de otras nuevas, construidas a partir de la condición de habitante de una u otra comunidad. Esta dinámica, para la cual la lógica urbana tiene mayor importancia que las fuerzas productivas, encuentra su mejor contrapunto en el proceso que se produjo en São Paulo, la principal metrópolis brasileña, donde la modernización económica y social fue aún más vertiginosa que la que se produjo en Río, con la llegada del primer anillo periférico de unos 4 millones de inmigrantes entre 1940 y 1970, de los cuales casi el 80% eran oriundos del nordeste. A diferencia de lo que ocurre en esa época en Río, en São Paulo la periferia es una frontera abierta, de la que pueden apropiarse de forma simbólica los inmigrantes, que se convierten en el nuevo hombre urbano brasileño, es decir, el trabajador moderno (Bonduki, 1998; Telles, 1994). En cambio, en Río la forma favela se impone de tal modo que circunscribe la sociabilidad potencialmente conflictiva de las familias pioneras («establecidas») y de las familias de inmigrantes (*outsiders*) (Elias y Scotson, 2000). De esta manera, por encima de la sensación de extrañeza resultante de ese encuentro forzado en espacios habitacionales populares de la ciudad, se afirma una identidad territorial, forjada por medio de la movilización colectiva contra la amenaza de desalojo y para reclamar equipamientos públicos, como alcantarillado, agua, electricidad y urbanización, e incluso por medio de competiciones lúdicas, de las que son un buen ejemplo las escuelas de samba. El significado de la favela, por tanto, es reinventado por sus habitantes, con lo que se transforma en un apoyo para su inserción en la ciudad.

Sin embargo, tanto en las favelas de Río como en la periferia de São Paulo, la incorporación gradual a la ciudad se produce sobre todo a través de la articulación de sus asociaciones locales con máquinas de na-

turaliza clientelista, creadas para canalizar la participación política de este nuevo electorado urbano, situación que además se vio favorecida por la prohibición del Partido Comunista Brasileiro en 1947, que en aquella época intentaba transmitir a los nuevos seres urbanos una cultura política de izquierda, basada en la autonomía organizativa y en la lucha por los derechos sociales (Bonduki, 1998). Ante la falta de comunicación con la izquierda, el modelo clientelista se transforma en la única alternativa política al alcance de los nuevos segmentos urbanos. Así se crea una máquina relativamente eficiente a la hora de gestionar las demandas de equipamientos urbanos, que tiene como contrapartida el envilecimiento de la formación de una cultura cívica más democrática. De hecho en São Paulo, entre las décadas de 1950 y 1980, la primera periferia se consolidó con el trazado de las calles y la construcción de mejores vías de acceso y de equipamientos colectivos; en esa misma época se produjo un fenómeno parecido en las favelas de Río, aunque muchas fueron desplazadas de las zonas centrales de la ciudad entre 1960 y 1970.<sup>7</sup> El protagonismo político de las favelas de Río de Janeiro fue tal que a mediados de los años noventa ya era evidente que los habitantes de estas contaban con mejores equipamientos colectivos que los barrios populares de la periferia (Valladares y Preteceille, 2000). No obstante, hasta aquí llega la coincidencia entre Río y São Paulo, ya que si la consolidación de la periferia paulista promueve una razonable incorporación de sus habitantes a la ciudad, con la favela se produce lo contrario, y la segregación urbana se acentúa.

Comprender esta paradoja exige, una vez más, tener en cuenta que la forma favela se forja en la relación con la ciudad y se perpetúa en sus representaciones prácticas. Prueba de ello es la impresionante resistencia a reconocer el nuevo actor colectivo constituido a partir de favela. De hecho, desde la década de 1940 las fuerzas conservadoras de la ciudad controlaron la vida asociativa de esta, lo que contribuyó a inhibir, y hasta consiguió impedir, que prosperase el elemento cívico contenido en el proceso de afirmación colectiva de resistencia a los intentos de desalojo y de lucha por equipamientos colectivos. En su lugar, el Estado estimuló oficialmente la cultura de intercambios asimétricos del clientelismo (Burgos, 1998).

De esta historia se deduce cierta forma de lidiar con la favela que otorga carta de naturaleza a la antinomia ciudad frente a favela. El poder público, los partidos políticos, los agentes económicos, las iglesias, las

ONG y las instituciones filantrópicas, los medios de comunicación, la policía y los intelectuales en general, practican esta forma de lidiar con la favela. El proceso de urbanización que experimentaron no fue capaz de disolver esta forma. Ni siquiera el programa Favela-Bairro, considerado como la mayor y más consistente política pública desarrollada en las favelas del país, y que desde 1995 ha realizado una amplia intervención en los espacios de más de 100, creando, por ejemplo en las infraestructuras y construyendo nuevos equipamientos colectivos (Burgos, 1998), que parece haber conseguido revertir esta situación. En cambio, las pruebas indican un agravamiento de la segregación; tampoco ha disminuido la pobreza relativa de su población ni ha mejorado el acceso a la educación; más bien al contrario, parece haberlas empeorado. Los estereotipos sobre las características de los habitantes de las favelas, presentes en aquello que Janice Perlman, en un texto de finales de la década de 1960, definió como el mito de la marginalidad (Perlman, 2002), del que la cultura de la pobreza, la resignación y el resentimiento, entre otros, formarían parte como máximas de conducta atribuidas a los «favelados», dan lugar a los tres dogmas que, según Lícia Valladares, se encuentran implícitos en las representaciones dominantes acerca de la favela, a saber: el dogma de que la «favela condicionaría el comportamiento de sus habitantes»; el dogma de que «la favela es el *locus* de la pobreza»; y el que afirma la unidad de la favela y que «sólo la reconoce como un elemento singular y no en su diversidad» (Valladares, 2005). Ante esto, no deberían sorprender las representaciones predominantes sobre la favela y sus habitantes, observadas en el estudio entre los trabajadores de la escuela.

Con ese telón de fondo histórico, que se perpetúa en la planta de la ciudad —para usar una expresión clásica de Robert Park (1976)— y que se arraiga en la cultura local, la afirmación del principio igualdad—libertad, base del orden instaurado por la Constitución de 1988, lleva hasta el paroxismo la contradicción existente entre el nuevo orden político instaurado en el país y el orden urbano de Río de Janeiro; o incluso cabría decir entre la ciudad de la Constitución y la dinámica territorialista. Pues, si por una parte los grandes cambios institucionales que atravesó el país desde la década de 1980 producen innegables efectos sobre la cultura política popular, profundizando en la subjetivización de los derechos, por otra parte también es cierto que la propia dinámica institucional de la democracia tiende a generar una economía electoral basada en una lógi-

ca clientelista fragmentada y fragmentadora, fundamentada en intercambios asimétricos entre la ciudad y los territorios, que inhiben la formación de sujetos colectivos autónomos.

Así, la lógica territorialista, que tiene su expresión más clara en la forma favela, ha impedido la plena masificación de la cultura de derechos y del ejercicio de la ciudadanía. Por ello, la ciudad de la Constitución está en contradicción con ella: al mismo tiempo que lucha contra la lógica territorialista de la favela, se sirve de ella como eficiente mecanismo de control y reproducción social, que es importante para estabilizar una sociedad tan desigual: el territorio priva a sus habitantes de la ciudad y los somete a autoridades locales donde impera la fuerza, la violencia y el arbitrio, pero contiene mecanismos de solidaridad y una densa sociabilidad que lubrican las relaciones y los conflictos sociales que existen allí, lo cual mitiga el drama de la incertidumbre, sobre todo en el caso de quienes se encuentran en los últimos niveles de la escala social (Burgos, 2002). El círculo está cerrado: no sólo son los agentes de la ciudad quienes cultivan cierta forma de tratar con la favela, sino que las propias autoridades de las favelas también la cultivan. Precisamente por esto no debe sorprender que la favela reproduzca en su interior la segregación a la que está expuesta, y la mayor prueba de ello es que en muchas de ellas existe lo que los propios habitantes denominan la «favela de la favela», o sea una «microzona» dentro de la favela, a la que se atribuyen las mismas características negativas con las que la ciudad identifica a las favelas en general. Así, la categoría favela, que fue inventada y reinventada, se afirma como un hecho que se integra en las prácticas como algo dado por la naturaleza; se cosifica el efecto del lugar.

De ahí la paradoja que dificulta su superación: al mismo tiempo que impide el avance de la ciudadanía, la forma ecológica del territorio se reproduce y se difunde por su eficacia política y económica. En efecto, un orden urbano reaccionario puede contribuir de manera decisiva a inhibir el pleno desarrollo de las virtudes institucionales de la democracia. No es por casualidad que la consolidación de la democracia en el país coincida, en muchos de sus centros urbanos como Río de Janeiro, con la agonía de la ciudad. Y la creciente favelización, no sólo en Río de Janeiro, sino en otros centros urbanos del país —como, por ejemplo, en el caso de São Paulo, que sufrió una espantosa favelización entre los años 1980 y 1990— supondrían una amenaza creciente para la ciudad (Taschner, 2003).<sup>8</sup>

Y cuanto más ataques sufre la ciudad, más tienden a cerrarse sus guardianes, tanto en el Estado como en el mercado, animando con ello llamamientos universalistas que ya no pueden ocultar los intereses particularistas que albergan;<sup>9</sup> y más se fortalece el doble movimiento de creación de ciudadelas fortificadas, por una parte, y del reavivamiento de las fronteras urbanas, por otra, con lo que el espacio público se convierte en *locus* de la desconfianza, del miedo y de la sociabilidad violenta (Caldeira, 2000; Machado, 2004).

No obstante, ni siquiera en este caso deja de producir efectos contradictorios la dialéctica entre una ecología urbana conservadora y la democratización de la ciudad a través de la ampliación de la cultura de derecho. De este modo se van formando nuevos sujetos urbanos en torno a nuevas identidades colectivas, con la creación de foros y de redes que ponen en contacto a asociaciones de vecinos, grupos juveniles, entidades del tercer sector, medios de comunicación alternativos y movimientos sociales (Costa, 2002; Burgos, 2005; Rose, 1997). De estos sujetos puede proceder la energía para una reinención radical del ideal de ciudad con bases más libres e igualitarias.

De hecho se trata de una situación en la que se encuentran metrópolis como Río de Janeiro, que se ven obligadas a elegir entre la seducción de un movimiento reaccionario, violento y excluyente, o una radical transformación de su ideal de ciudad. Y la escuela pública es un lugar estratégico para observar las limitaciones y las posibilidades que ofrece esta situación. Eso fue precisamente lo que intentamos hacer al escuchar a profesores y directores de escuela que se enfrentan al desafío de trasladar ideas de ciudad a las nuevas generaciones que viven en las favelas, al margen de la ciudad.

## Ciudad y favela en las escuelas públicas

### *Nota metodológica*

Para el estudio que ahora presentamos se seleccionaron cuatro casos de referencia, tres favelas y un conjunto habitacional que se «favelizó», a saber:

1. La favela de Santa Marta, que tiene cerca de 5.000 habitantes. Situada en un cerro de Botafogo, barrio comercial y residencial, predominantemente habitado por familias de clase media y alta, tipifica muy bien el principal estereotipo de la favela en la ciudad, con su frontera espacial con el barrio claramente marcada. Pertenece a la primera generación de favelas de la ciudad, cuya ocupación es anterior al ciclo migratorio de los años 1940 y 1950; inicialmente fue ocupada por familias pobres de la ciudad, mayoritariamente negras y, posteriormente, a ella acudieron los inmigrantes, sobre todo fluminenses, mineiros y nordestinos. Desde finales de la década de 1970, la favela convive con bandas de traficantes que con frecuencia protagonizan conflictos por el control del territorio.
2. La favela de Nova Holanda, localizada en la región suburbana de la ciudad, a la altura del Bairro de Bonsucesso, en medio de un enorme conglomerado de 15 favelas, al que el ayuntamiento ha bautizado recientemente con el nombre de Bairro da Maré. Esta cuenta con unos 12.000 habitantes y es bastante representativa de las favelas ocupadas entre 1940 y 1970, que podríamos denominar favelas de segunda generación, que básicamente fueron construidas por familias de inmigrantes, oriundas sobre todo del nordeste y del interior del Estado de Río y de Minas Gerais. Al igual que Santa Marta, también convive, desde hace dos décadas con bandas de traficantes. No obstante, en este aspecto su situación es aún más dramática, ya que las favelas vecinas de Nova Holanda han sido dominadas por bandas rivales, lo que ha hecho tremendamente tenso y precario el día a día de sus habitantes.
3. La favela de Rio das Pedras, localizada en Jacarepaguá, zona oeste de la ciudad, con cerca de 40.000 habitantes. Aunque se trata de un caso singular por su extensión territorial y el tamaño de su población —es una de las mayores favelas de la ciudad y la cuarta en población— Rio das Pedras es bastante representativa de las favelas de tercera generación, que crecieron sobre todo en los barrios de la Barra, Recreio y Jacarepaguá y acompañaron la vertiginosa expansión inmobiliaria de esa región entre la década de 1980 y 1990. Se trata de una favela con un fuerte predominio de inmigrantes, básicamente nordestinos.<sup>10</sup> A diferencia de las otras dos favelas estudiadas, en Rio das Pedras

no hay bandas de traficantes, pero en contrapartida hace más de una década que se encuentra bajo el dominio de un grupo paramilitar, al que la prensa local ha denominado milicia y que está formado por policías y ex policías (algunos de los cuales viven en la favela) que imponen a la población local sus servicios de seguridad, al tiempo que detentan un amplio control sobre la vida asociativa, su comercio y su mercado inmobiliario.

4. El conjunto habitacional Cidade de Deus, donde también viven cerca de 40.000 habitantes y que asimismo está ubicado en Jacarepaguá. Construido por el gobierno estatal entre 1962 y 1965 y ocupado entre 1965 y 1968 básicamente por población procedente de las favelas desalojadas del centro y de la zona sur de la ciudad, además de los afectados por las inundaciones que castigaron la ciudad en 1966, este conjunto habitacional tipifica de forma paradigmática el proceso de favelización, lo que pone de manifiesto que el significado de favela se debe buscar no sólo en la planta de la aglomeración habitacional, ni en el estatus jurídico del uso del suelo, sino sobre todo en el tipo de relación que el territorio establece con la ciudad. Así es cómo, en poco tiempo, la relación de Cidade de Deus con la ciudad la transformaría en una favela, haciendo proliferar las mismas características ecológicas que hacen de una aglomeración habitacional una favela y que culminan con la sumisión del territorio a autoridades locales que luego dan lugar a bandas de traficantes. Cuando realizamos el estudio de campo en Cidade de Deus, la población vivía un clima especialmente tenso debido a los conflictos entre traficantes y grupos de milicianos que pretendían asumir el control del lugar.<sup>11</sup>

El estudio de campo se inició en abril de 2005 y se extendió hasta el primer semestre de 2006.<sup>12</sup> En total se entrevistó a 51 profesores y 9 directores de 10 escuelas públicas, a las que asisten básicamente niños y adolescentes de los territorios mencionados.<sup>13</sup>

### *Las representaciones de los profesores sobre la ciudad y la favela*

El guión de la entrevista que se planteó a los profesores y directores de las escuelas estimulaba en los entrevistados una reflexión sobre la rela-

ción de la escuela con el espacio habitacional de sus alumnos. Sobre la base de las entrevistas fue posible comprobar la validez y consistencia de la hipótesis principal del estudio, esto es, la de que la relación con los alumnos que viven en las favelas está marcada por contradicciones que hacen muy compleja la actuación socializadora de la escuela.

Para que se puedan comprender mejor las cuestiones sobre las que versó el estudio, hay que tener presente que se realizó sobre una escuela pública inmersa en dos importantes procesos, configurados desde finales de 1970, pero que se han ido reafirmando con fuerza desde los años noventa:

1. El hecho de que la democratización del acceso a la enseñanza en el país, con la universalización del ingreso en la educación básica, se ha visto acompañada por una salida creciente de la clase media de la escuela pública y por la llegada de una enorme contingente de niños procedentes de familias sin cultura escolar, buena parte de las cuales vivían en las favelas. Así, una escuela pública localizada en Botafogo, por ejemplo, atiende casi exclusivamente a niños que viven en Santa Marta y otras favelas de la zona sur. Los pocos alumnos que no viven en la favela son, según las directoras, hijos de los porteros de los edificios de apartamentos de clase media y alta, vecinos de esas escuelas. Esto significa que en el espacio escolar la sociabilidad es poco plural y que la vida cotidiana en la escuela se halla fuertemente marcada por la ecología de la favela que, como hemos visto, se forjó a partir de las ideas y los ideales de ciudad.
2. La relevancia de la dinámica favela frente a ciudad en la vida cotidiana de las escuelas. Es verdad que la identificación de la tensión existente entre la favela y la escuela no es ninguna novedad, pues el primer gran estudio que se realizó sobre las favelas de Río de Janeiro en la década de 1950 a cargo de la SAGMACS (Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais)<sup>14</sup> señalaba la importancia que atribuían los profesores al efecto («negativo») de la sociabilidad de la favela sobre el comportamiento de los alumnos. Sin embargo en aquella época, además del hecho de que la escuela sólo era accesible a una minoría de niños que vivían en las favelas, no se convivía con el protagonismo actual de las bandas de traficantes y/o de las milicias, que aviva de manera significativa la

percepción del efecto de la favela sobre el comportamiento de los alumnos en el día a día de la escuela.<sup>15</sup>

Así, la escuela pública y sus operadores se enfrentan a un enorme desafío estructural, pues deben afrontar casi por su cuenta (sin el apoyo de la clase media y alta) las profundas consecuencias de la asociación entre un orden urbano excluyente y el bajo capital cultural de las familias de sus alumnos.

Así pues, se comprende la gran distancia social y psicológica que los profesores perciben/establecen en relación con el mundo de sus alumnos. Una distancia que hace que entre los profesores se cosifique la antinomia entre su mundo y el de sus alumnos, un «nosotros» y un «ellos», que reproduce la segregación urbana y que acaba por interferir negativamente en la labor de mediación social y cultural que la escuela desempeña. Las respuestas de algunos profesores entrevistados que se transcriben a continuación ponen de manifiesto el problema:

¡Es que es otro mundo! Es otro código, son otros valores. Las relaciones sociales que se tejen aquí son permeables a algo, al Estado, a una estructura formal. Allí, eso no existe. Allí existe otra cosa que nosotros desde aquí no podemos saber muy bien qué es. No seré yo quien diga si es malo o es bueno o todo lo contrario, ¿me entiende? Hay algo que no consigo definir, hay algo diferente, pero no consigo determinar esa diferencia (profesora de 2º ciclo).

Su mundo no sé si es pequeño, eso no podemos juzgarlo, pero es un mundo diferente (profesor de 2º ciclo).

En las respuestas de los profesores, la categoría «favela» invoca dos conceptos básicos: violencia y pobreza, que aparecen como términos independientes de una condición social que, en general, es hostil a la socialización en la cultura escolar. Aunque la crítica a la ausencia de apoyo familiar (o a la deficiencia del mismo) remita casi siempre a aspectos relacionados con el hecho de que la mayor parte de los padres de esos niños han sido poco o nada socializados en la cultura escolar, tales aspectos —que evidentemente no sólo afectan a los hijos de las familias que viven en las favelas— aparecen casi siempre supeditados al determinismo ecológico de la favela. Es verdad que la violencia y la pobreza sobrecargan la realidad objetiva de la favela, pero la importancia concedida a

esos dos aspectos acaba con la propia diversidad de esa realidad y se impone como tónica de la representación que los profesores practican con sus alumnos:

Aquí se ven muchos dramas. Tienen unas cualidades [...] nosotros no hemos pasado ni por la mitad de lo que ellos ya han pasado. Es para echarse las manos a la cabeza y preguntarse cómo ese niño todavía consigue venir a la escuela, hacer los deberes, hacer los exámenes [...]. Aquí hay unos dramas inmensos (directora de 2º ciclo).

Los que estaban en la zona de riesgo están empezando a mezclarse con la posibilidad de ganar dinero fácil; es algo que atrae. A veces, si uno trabaja todo el mes para ganarse el salario mínimo es difícil aceptar que otros ganan ese mismo salario en una semana [...]. Como una vez me dijo un niño cuando llegué aquí en 1995: «Yo gano más que usted» (directora de 1º ciclo).

Viven en un mundo de violencia. Así que creen que todo se resuelve con violencia, gritos, etc. Si cuando sus propias familias, cuando vienen, se creen que si hablan más alto van a resolver el problema, cuando no es así (profesora de 1º ciclo).

Así pues, en líneas generales el estudio permite afirmar que, según la percepción predominante entre los profesores y directores entrevistados, vivir en la favela comporta una diferencia fundamental, derivada de la exposición a la cultura de la violencia y a la pobreza, que afectarían a la capacidad de aprendizaje de los alumnos, a su autoestima y a su motivación. Por ello la escuela también se ve obligada a crear formas propias de mediación y a hacer el papel de puente entre dos mundos. En ese papel se identifican los directores y profesores, es decir, a partir de ese papel estructuran sus estrategias y tácticas de actuación. También forma parte de este marco la falta de consenso en torno a la propia idea de favela, que supone especular ante la ausencia de debate, reflexión y consenso sobre la idea de ciudad, lo que acaba obligando a profesores y directores a formular su forma de abordar la situación de forma individual siguiendo casi exclusivamente los designios de la práctica. Conquistar la amistad del alumno, por ejemplo, se percibe como una estrategia de supervivencia del profesor, como demuestra la declaración de una profesora de 1º ciclo que se transcribe a continuación:

A veces, incluso en mi caso querían asustarme; al principio yo les llamaba la atención, me ponía seria, discutía, pero no conseguía nada; ¿cómo iba a enfrentarme a ellos? Eran más grandes que yo a pesar de ser jovencitos, eran más altos que yo, niños fuertes; yo me decía: «Dios mío, me acabaré llevando una paliza; ¿qué voy a hacer?».

A veces tenía miedo, pero no quería hablarlo con la dirección, porque haciéndolo incluso hubiese perdido mi autoridad, cuando era algo muy grave, muy grave. Y entonces decidí cambiar de táctica: «Venga, chaval, siéntate derecho»; «oye, que estás interrumpiendo la clase»; «deja que aprenda tu compañero, ¿vale?»». Así todo fue bien y, después de ganármelos, acabamos siendo amigos (profesora de 1<sup>er</sup> ciclo).

En este ambiente queda bastante comprometido el trabajo de transmisión de contenidos cognitivos, que incluso pueden acabar siendo irrelevantes ante el desafío mayor de establecer la comunicación posible con los alumnos:

Yo contribuyo poco, pero sé que el inglés aquí es lo de menos. Contribuyo con valores éticos, con valores morales, que muchas veces no son los mismos que los suyos. Pero procuro tirar por ahí, porque el contenido es lo de menos. En esta comunidad, por lo menos estos años en los que yo he vivido en ella, es lo de menos. Es decir, tratar de levantar la autoestima de nuestros alumnos, con cariño, siendo menos agresivos, porque la agresividad es algo con lo que ellos tienen contacto todo el día. Entonces desarmas al alumno, porque estaba esperando un grito, una bronca, que lo echaran del aula, porque les encanta que los echen del aula, porque les gusta estar en cualquier parte menos aquí. Y no paran quietos, interrumpiendo las clases de todos, haciendo pintadas. Por eso, cuanto más tiempo consigamos mantenerlos en el aula, peor para ellos y mejor para nosotros. No cumplen sus objetivos porque los desarmamos (profesora de 2<sup>o</sup> ciclo).

Utopía, ¿verdad? [risas]. Sólo habría que darles un conocimiento. Una oportunidad de salir de ese lugar donde están, darles un poco de esperanza. Porque vemos que sus sueños son tan pequeños y que el mundo [...], parece que la ventana a través de la que ven el mundo esté un poco cerrada y yo creo que la escuela tiene que abrirla. Mostrarles que tienen la oportunidad de llegar donde cualquier otra persona puede llegar. Sólo que, para mí, ese papel de la escuela queda en parte frustrado, porque hay muchas cosas que impiden que eso pase. Hoy en día el papel de la escuela es darles afecto, cariño, atención. Todo aquello que deberían tener en casa; entonces, la parte del conocimiento queda en segundo plano, cuando debería estar en el

primero, pero queda en segundo plano. No hay manera de cambiar eso. El alumno necesita un abrazo, sólo eso, es lo único que necesita. No se gana nada con adentrarse en el conocimiento si no tiene lo básico, lo básico de lo básico. Y nosotros lo intentamos, al menos en la escuela, intentamos combinar ambas cosas. Intentamos darlo todo, un poco de cariño, un poco de amor, pero también demostrarles que el mundo es algo más que ese pedazo de cerro que ellos conocen (profesora de 1<sup>er</sup> ciclo).

Sin embargo, el estudio también revela diferencias interesantes según las características específicas de cada favela. Entre ellas, los dos aspectos más significativos son el tipo de organización interna de la favela y el tipo de relación con el entorno inmediato. Así, la percepción de la distancia respecto al mundo del alumno Rio das Pedras, donde la milicia ejerce un amplio control sobre el territorio, inhibiendo la presencia de jóvenes traficantes, presenta matices interesantes al compararla con otras favelas estudiadas. En la primera, la pobreza destaca como marca de la favela, pues es más fácil de percibir para el profesor que la sociabilidad marcada por la presencia del tráfico. Y esto tiende a hacer menos tensa la relación profesor-alumno; al menos los profesores no demuestran que conviven con el cuadro de horrores presentado por los profesores que trabajan con alumnos de Santa Marta, Nova Holanda y Cidade de Deus: «Yo prefiero ser profesor aquí en el barro que en un palacio junto al tráfico» (profesor de 2<sup>o</sup> ciclo).

En contrapartida, según los directores y profesores entrevistados, la actuación de la milicia en la favela también interfiere negativamente en el comportamiento de sus alumnos, lo que produce apatía y resignación. El control social total que la milicia ejerce sobre la favela disminuiría, según nuestros entrevistados, la sensación de inseguridad de los alumnos, pero a costa de la cultura de libertad. Con ello el mundo de la vida, para utilizar el lenguaje habermasiano, no puede animar los procesos de formación de opiniones y de participación en la sociedad civil. La igual-libertad que prevalece en la ciudad de la Constitución no es aplicable a Rio das Pedras, y sus niños llevan esto a su día a día en la escuela:

En la comunidad de Rio das Pedras no hay tráfico. Es una comunidad atípica en términos de comunidades carentes en Río de Janeiro. Lo que se percibe aquí no es la cuestión del tráfico, sino la cuestión de cómo trabajan con el poder paralelo que existe. Existe un poder por el que la gente está

preocupada por mantener la comunidad dentro de un límite, un límite de «civilización», por así llamarlo. Por otra parte, tenemos ese poder paralelo que controla la comunidad y que el tráfico no abarca. Ese poder paralelo no es el del tráfico, sino un poder donde las personas determinan lo que es correcto y lo que está mal. «Tenemos que vivir así. Quien no vive de forma correcta tiene que abandonar la comunidad.» Y se invita a esas personas a retirarse [...] Ahora, los alumnos, con relación a ese poder paralelo, están sometidos a él, al menos aparentemente. De cara a esas personas atienden y hacen las cosas, porque a nadie le gusta que le peguen en la calle, pero a sus espaldas son críticos. Saben que cualquier poder que no sea el poder del Estado se sirve del autoritarismo (profesora de 2º ciclo).

Yo creo, y puede que hable de más, sí, hablo de más, no debería decirlo, pero es una localidad que está controlada por la policía mineira y con la policía mineira nadie abre la boca para nada, ni cuestiona nada, ni dice nada. Ya es un silencio natural. He visto a algún alumno llevarse una bofetada, tragarse las lágrimas y seguir adelante sin hacer nada, porque la persona que le dio la bofetada no era de la escuela, era de la comunidad. Se la tragó y siguió, como si no hubiera pasado (profesora de 2º ciclo).

En las favelas donde actúa el tráfico, la percepción de la distancia entre el profesor y su alumno aparece como un abismo; la realidad del alumno se muestra casi impermeable al profesor —los alumnos usan códigos propios cuando hablan de su mundo— y la comunicación profesor-alumno sufre graves perjuicios:

Eso sí, dicen muchas cosas, como entre líneas, que se perciben bien por la forma en que hablan, ¿no? (profesora de 2º ciclo).

Pero realmente los niños no nos cuentan nada de eso. Hablan mucho entre ellos. Si se dan cuenta de que un profesor les está escuchando, se callan. No quieren mezclarnos en eso. De alguna manera quieren protegernos de esa situación. Eso me parece interesante. A veces hablamos, yo no entiendo su jerga y ellos bromean conmigo, diciéndome que no sé nada (profesora de 1º ciclo).

En cambio, al preguntar directamente sobre el tráfico la respuesta de profesores y directores entrevistados es muy reticente: «[el tráfico] no interfiere en nada». De hecho, sus declaraciones indican que no es normal la presencia ostensible de traficantes dentro de la escuela. Sin embargo, es

omnipresente; aparece más en el silencio que en el habla, lo que también indica que no ha podido ser objeto de reflexión; los profesores sienten y presienten su presencia; en su fuero interno lo responsabilizan de buena parte de las dificultades que afrontan en su relación con el alumno, pero no pueden reflexionar colectivamente sobre el asunto. Algunos profesores nos ofrecen ventanas que permiten vislumbrar el dramatismo real de la cuestión al señalar claramente la antinomia entre favela y ciudad, en la cual la primera es un lugar de miedo y arbitrio, donde no se respira la libertad de la ciudad:

La única visión que ellos tienen es la del lugar donde viven. Creo que no tiene una idea de cómo es la vida fuera del cerro. Porque todo es muy diferente para ellos; las reglas, los límites, quienes los fijan son las personas del cerro. Entonces, es totalmente diferente. Así que... cuando les escucho, veo que aceptan esas reglas como las verdaderas, como ley, son la ley. «¿Quién lo dice, quién ha dicho eso? ¡Ah, fulano de tal! ¡Ah, el desgraciado de fulano de tal! Sí, ese tiene mala fama.» Y otra cosa de la que me he dado cuenta es que, a pesar de que nuestra policía no sea gran cosa, quienes están fuera creen que la policía es una protección. En cambio para ellos no, para ellos la policía es algo horroroso... deben temer a la policía, se les enseña a tener miedo de ella, a tener miedo de lo que hay fuera. Así que ya nacen sabiendo que tienen que seguir esas reglas. Quien no sigue las reglas se queda fuera (profesora de 1<sup>er</sup> ciclo).

Lo que yo noto es que ellos lo saben todo, lo conocen todo, y que nosotros nos limitamos a respetarlos. Porque todo es muy delicado, es otro mundo. Sí que influye, y domina, y afecta. Entonces uno se encuentra en una situación en que... cómo no va intentar que ellos no se impliquen. Mi preocupación es enseñarles que la lectura, la escritura, las matemáticas y la libertad son los mayores bienes que pueden tener. ¿Quién tiene el poder? Pero no se puede salir de ahí [...] No hablan, no hablan, es la jerga, las siglas, que si miras alrededor, están en las paredes. Nosotros las borramos y estas vuelven a aparecer. La cuestión del... no sé como definirlo..., digamos el dialecto, peculiar, es que no escuchamos su universo. Pero son propios [...] No sé si serán jergas propias, pero cuando pasa algo grave en la comunidad vienen tensos, están tan tensos...; entonces alguno de ellos me susurra al oído alguna situación y me pide, por el amor de Dios, que no la comente. Viven muy tensos, su vida es una locura, es muy difícil la vida de estos niños (profesora de 1<sup>er</sup> ciclo).

Y la escuela ocupa la zona gris que existe entre la favela y la ciudad o, como dice la profesora que se cita a continuación, la escuela está bajo «esa niebla»:

Son dos esferas de percepción. Una es lo que no se dice, lo que se cierne sobre la escuela, y la otra, la de los hechos. Nosotros ocupamos un lugar en medio, no hay problemas, es decir, estamos lejos de las comunidades de nuestros alumnos. Ahora bien, es evidente lo que se cierne sobre eso, sobre la escuela, esa niebla (profesora de 2º ciclo).

La relación de la favela con el entorno también tiene una gran importancia en el día a día de la escuela. En el Santa Marta, por ejemplo, en general los alumnos tienen una serie de beneficios derivados de hallarse en un barrio de clase media/alta. Sin embargo, paradójicamente, esa proximidad sería lo que estaría tras la formación de una convivencia permanentemente tensa con los alumnos, no sólo por el hecho de que la favela esté dominada por bandas de traficantes (lo que constituye sólo la cara visible del problema), sino también por la aguda desigualdad que caracteriza su relación con el barrio, que es la cara menos clara del problema (Peralva, 2000).

En el caso de Rio das Pedras, llama la atención la percepción que los profesores tienen de la cultura nordestina como factor decisivo para explicar el comportamiento de sus alumnos, tanto en sus aspectos positivos (la «docilidad»), como en los negativos (la falta de ambición de sus alumnos) que, por su parte, reflejaría la conducta de buena parte de sus responsables, para quienes si «[el alumno] aprende a leer y escribir, ya tiene bastante». La fuerza de la condición nordestina presente en la imagen que los profesores tienen de sus alumnos indica, en realidad, el aislamiento que caracteriza la relación de la favela con su entorno. «No tiene noción de ese todo. Incluso cuando les preguntas «¿en qué ciudad vivís?», no saben si viven en Rio das Pedras, Río de Janeiro o Brasil. Ni siquiera tienen noción geográfica» (profesora de 1º ciclo).

De un tiempo a esta parte, Nova Holanda se ha beneficiado del movimiento afirmativo promovido por ONG locales en torno a la construcción de la identidad del Bairro Maré. Este movimiento puede llegar a la escuela e influir positivamente en el proceso pedagógico. Pero el hecho de que esté rodeada de 15 favelas ocupadas por traficantes de facciones rivales, y de estar circundada de autopistas de mucho tráfico —que unen

el centro de la ciudad a la periferia—, no sólo interrumpe la comunicación de las favelas con los barrios vecinos, sino que afecta negativamente a ese movimiento afirmativo, restando fuerza al proceso de inclusión/ampliación en la ciudad y de la ciudad, que podría haber avanzado mucho más. Sea como fuere, lo más importante es que todo indica que la escuela no participa de manera efectiva de ese movimiento afirmativo, y que se limita a sufrir de forma pasiva los efectos del choque entre esas fuerzas contradictorias que la rodean.

Por último, en Cidade de Deus, posiblemente por la propia historia de la ocupación del conjunto, que acogió básicamente a familias afectadas por el azote de las inundaciones y los desalojos violentos de otras favelas, la relación con el entorno se ha visto fuertemente marcada por el sentimiento de estigma que, según nuestros entrevistados, pesa mucho en la percepción que los alumnos tienen de la ciudad:

El primer aspecto es ese: el otro lado de la ciudad no consigue ver este lado como una ciudad. Es algo recíproco. Si yo no consigo ver al otro como ciudad, ese otro tampoco se ve como ciudad [...] El día que los llevé al curso de animación pasamos por el centro comercial Barra, que queda a unos minutos de aquí. Algunos de los alumnos no sabían que estaban en el centro comercial Barra. Y no por falta de dinero. Es por el sentimiento que tienen de que no pueden ir allí, de que están atravesando esas barreras. Y aquel espacio también les pertenece, porque también son habitantes de esta ciudad (profesora de 1<sup>er</sup> ciclo).

El propio habitante dice: si digo que vivo en CDD no me dan trabajo (profesora de 2<sup>o</sup> ciclo).

Dadas estas circunstancias, se confirma cierta diversidad en la percepción que los profesores tienen del mundo de sus alumnos: del horror y del miedo ante los relatos chocantes que les llegan a través de los alumnos —en particular en las favelas con tráfico—, hasta el sentimiento de compasión, que la percepción de la carencia y la pobreza suele despertar. De esta diversidad surgen diferentes reacciones, como la renuncia a cualquier expectativa ante el papel mediador de la escuela o, por el contrario, la del sentimiento de tener una misión que cumplir, que conlleva la actitud de estar realizando un acto heroico. Es importante señalar que, aunque la percepción del horror tiende a favorecer la postura de la renuncia, también hay profesores que relacionan el horror con una postura heroica.

El hecho es que la distancia que el profesor percibe frente al mundo del alumno refleja el grado de segregación y que la escuela, de manera aislada, no es capaz de superarla:

Ellos dicen: «¿Para qué voy a aprender eso?». Muchos dejan la escuela a medio camino. A veces me los encuentro cuando vuelvo a casa: «Chiquillo, ¿has desaparecido? — Ah, profesora, no vuelvo más. Este año repito y el año que viene ya veré lo que hago». Falta mucha motivación (profesora de 2º ciclo).

Por ello la escuela tiende a funcionar como un filtro que selecciona a los pocos alumnos que conseguirán salir de la favela e incorporarse a la ciudad a través de la movilidad social, a través del acceso al mercado laboral y/o al acceso a la universidad. De modo que para alcanzar la igualdad haría falta superar la privación de la libertad resultante del orden urbano.

Ahora bien, existen otros factores que influyen en la relación que cada profesor establece entre la percepción de la distancia y el papel de mediación:

1. La localización de la escuela: se observó que cuando la escuela está dentro de la favela, la percepción de la distancia tiende a ser diferente de la que aparece en las escuelas situadas fuera de la favela. Como se vio en el caso de Nova Holanda, el mundo del alumno se muestra más comprensible, pero esto tampoco garantiza que el trabajo de mediación sea más eficiente, pues no es raro que la proximidad genere mimetismo, lo que impide la posibilidad de que haya una visión diferente. Por otro lado, el hecho de que la escuela está situada en la favela puede hacer que el profesor sienta su ámbito de actuación invadido por la autoridad local que, ya sea el tráfico o la milicia, impone una disciplina extraña en el espacio escolar, como indica la declaración que se transcribe a continuación:

Bueno, cuando [la escuela] está dentro de la favela la diferencia es que los niños incluso te respetan más, es decir, no en términos de obedecer, se portan mejor, pero allí dentro noto que tienen miedo, allí tienen miedo [...] Porque en esa situación del ambiente del tráfico, cualquier cosa que hagan puede llegar a afectar al tráfico, a los otros niños que están en la calle con armas; así que saben que si hacen cualquier tontería o si se pelean, o si interfieren, o si llaman a sus padres, o viene alguien (de otro) de la CRE, por

ejemplo, una fiscalización, crearán problemas al tráfico. Entonces, allí están más en su ambiente y se comportan más como lo hacen en su ambiente (profesor de 2º ciclo).

2. Un segundo factor es el origen social del profesor: algunos profesores reivindican el origen social popular o el hecho de haber sido o de ser habitantes de las favelas para alegar una mejor comprensión del universo del alumno. En teoría, esto propiciaría una proximidad interesante, pero no siempre ocurre así, pues puede acabar llevando a que adopten una postura mimética, que no favorece el trabajo de mediación al eliminar la distancia. Este riesgo se refleja claramente en lo que dice la profesora que se cita a continuación:

Vivo en Jacarezinho. Vivo lejos. Podría haber escogido una escuela cerca; si viniera en autobús tendría que coger dos autobuses [...] Les cuento que la misma situación que ellos viven ahora era la que yo vivía. La diferencia es que mi madre no tuvo cinco o seis hijos, sólo me tuvo a mí [...] Y ellos saben que vivo en Jacarezinho y les digo que todo lo que ellos pasan aquí, yo lo paso allí. Y eso ellos también lo ven, ven que tengo un lenguaje parecido al suyo. Es diferente en el caso del profesor que vive fuera de la realidad de aquel que está dentro de la realidad...

Por otra parte, los profesores oriundos y habitantes de barrios de clase media no siempre presentan una percepción de la distancia insalvable frente a su alumno, pues el reconocimiento de la diferencia entre su mundo y el del alumno puede favorecer un mejor desempeño del papel de mediador. En definitiva, aunque el origen social del profesor influya en la percepción que tiene del alumno, su mayor o menor igualdad en relación con el alumno no garantiza que se deba establecer una relación más o menos edificante:

3. Un tercer factor que cuenta mucho en el tipo de percepción que los profesores construyen acerca de sus alumnos tiene que ver con el ciclo en el que estos ejercen. En general se observó que en las escuelas de 1º ciclo, que abarca del 1º al 4º curso, y donde el profesor tiene un contacto diario y más prolongado con sus alumnos, básicamente niños de entre 7 y 12 años, la relación es más intensa, lo que hace más fácil la mediación; es en el 2º ciclo, por tanto, donde el problema de la distancia presenta una forma más dramática. Los profesores tienen muchos alum-

nos y, en general, como máximo dos encuentros semanales con ellos, de apenas una hora cada uno. Así, la comunicación se debilita y la incertidumbre derivada de la irregularidad de las expectativas mutuas tiende a que el profesor se sienta más inseguro en cuanto al sentido de su trabajo, de su eficacia pedagógica y hasta a su autoridad.

Se trata de un problema conocido entre sociólogos y pedagogos. Como observa Alain Touraine: «En la escuela primaria, la relación entre profesor y alumno sigue siendo fundamental y el alumno se define por la relación con el profesor; en el nivel intermedio, los jóvenes empiezan a salir de la cultura escolar, y en el segundo grado viven divididos entre dos universos, entre la vida profesional que se aproxima y que impone la obtención de diplomas y el de la cultura de la juventud, que se desarrolla libremente en las escuelas, pero que es ajena a la cultura escolar» (Touraine, 2003).

No obstante, todo apunta a que el problema adquiere características propias en el contexto del presente estudio, ya que la escuela no consigue convertir plenamente al habitante de la favela en alumno, en particular en el segundo ciclo de la enseñanza básica. Por consiguiente, en la línea que sugiere Touraine no es difícil imaginar que el efecto del lugar de residencia sobre la enseñanza media debe ser aún más acusado:

Mis alumnos de 5° curso, que son mayores, tanto los niños como las niñas van al baile los domingos, y el lunes y el martes todavía tienen el baile en el cuerpo. Entonces, virgen santa, acaban de llegar o llegan con sueño o llegan colocados, cantando y tamborileando. Hoy mismo una profesora de matemáticas ha venido a decirme que no conseguía dar clases, ¡que el aula se había convertido en una discoteca! Se ponen a bailar y los bailes son muy eróticos, es todo *funkão proibidão* (un *funk* con letras de fuerte carga sexual). Tenemos que negociar con ellos para que dejen de cantar (profesora de 2° ciclo).

Para conseguir que los profesores y directores entrevistados nos dieran pistas sobre cómo presentan la ciudad a sus alumnos, les preguntamos cómo creen que sus alumnos perciben la sociedad. En este caso, en la percepción de los profesores destaca la impresión de que la idea de sociedad entre sus alumnos solamente se materializa en aquello que esta tiene de inmediato, lo que en general se reduce a la propia sociabilidad de la favela. Por tanto, la idea de sociedad estaría subsumida en la idea de co-

munidad. De ahí que el efecto del lugar sea tan determinante para explicar su comportamiento:

Ellos no tienen esa noción de espacio grande. Ves cómo abren los ojos, asombrados, cuando les pones delante un mapa, tanto a los pequeños como a los mayores. No conciben la ciudad, el Estado, el nombre de la madre, de la abuela, esa relación de parentesco; la familia a veces está muy mezclada. Les cuesta entender que Dona Marta está dentro de Botafogo porque Dona Marta es Dona Marta y ya está. No forma parte de un barrio. Dona Marta es el barrio, es la ciudad, es el país. No se ven incluidos en una ciudad (profesora de 1<sup>er</sup> ciclo).

Sería más su comunidad, para los de la escuela municipal. Su iglesia. Si les dices que has ido a un restaurante, ellos te dicen que van a la *birosca* (colmado modesto en una comunidad pobre). Al final su sociedad queda en esto. Su vivencia es la de allí, muchos pasan allí la mayor parte del tiempo. Y ante eso, intentamos hacer lo que ya decíamos: enseñarles que sólo hay una sociedad. No sólo yo, por ser profesora y abogada, tengo derechos; ellos también los tienen porque son ciudadanos. Pero creo que su visión de la ciudad es muy limitada. Y a nosotros nos corresponde ampliarla. Algunas familias ya están ampliando esa visión, son muy conscientes de ello (profesora de 1<sup>er</sup> ciclo).

Mira, yo no sé por qué aquí la sociedad para ellos es Rio das Pedras. Es al vecino al que veo... Cada callejón es prácticamente una comunidad. No son capaces de percibir una comunidad mayor, no pueden abarcarla. Quedo muy lejos para ellos, porque no salen de aquí (profesora de 1<sup>er</sup> ciclo).

Y la escuela, según el retrato que se extrae del estudio, se vería impotente para transformar esa realidad. A lo sumo puede ayudar individualmente a sus alumnos a salir «de aquel infierno», para emplear la imagen utilizada por uno de los profesores entrevistados:

Yo veo la ciudad para algunos, como ya he dicho antes, como el camino para salir de allí, para su vida, para mejorarla, y para otros es para salir de aquel terror, de aquel infierno, de aquel día a día en el cerro. Es un refugio, la ciudad es un paraíso para ellos, o se van a un centro comercial o a la playa, pasan el rato haciendo otras cosas. Y si se quedan allí parados en el cerro, tendrán problemas. O la madre o la tía los van a mandar a trabajar, o se dedican al tráfico, o se van a jugar a la pelota, y saben que una bala los puede matar. Aquí vienen, van a la ciudad, conocen a otras chicas, conocen a

chicos de otros barrios, de otras comunidades, aprender a hablar de otras cosas, ¿no? (profesor de 2º ciclo).

La evidente complejidad de la mediación que la escuela desempeña, cuando se trata de niños que viven en espacios segregados de la ciudad, se agrava porque no se observa por parte del poder público local una disposición a reconocer la existencia de esa segregación, pese a estar fuertemente presente en el día a día del profesor en su relación con el alumno. Así su papel institucional de mediación queda condicionado a las soluciones individuales que desarrollan cada director y profesor. En general, desprovisto de reflexión previa sobre el asunto, el profesor se ve obligado a aplicar su propia sociología y psicología a su grupo en la misma aula; así, se ve obligado a servirse de las categorías de las que dispone a fin de poder construir la relación posible sobre la niebla del vacío de institucionalidad producido por la frontera entre la favela y la ciudad:

Yo creo que tenemos que prestarles mucha más atención. Tenemos que ver si realmente han aprendido algo, porque fuera de aquí no van a aprender nada (profesora de 1º ciclo).

El profesor, para hacerse cargo de un grupo de esos, debe tener mucha mano izquierda. También una mirada humana, bastante humana. Intentar comprender a ese ser humano que tiene frente a él pasando por todo eso, e intentar seguir adelante. Con cosas que hasta yo... yo veo cosas que nunca he vivido y que ellos viven [...] son cosas que nosotros vamos viendo dentro de una sociedad. Nos empezamos a plantear cosas. Sí... y hacer algo más. No se trata sólo de cobrar un sueldo a fin de mes. Hay que dar algo más. Para trabajar en una comunidad así, creo que todos los profesores tenemos que dar algo más. Si fuera sólo por eso, no merecería la pena. No se paga con dinero. Eso no existe (profesora de 1º ciclo).

Así pues, no sorprende que la naturalización del estigma acabe calando en la representación que el profesor tiene del alumno que vive en la favela y que él mismo tenga que superar el embotamiento que produce la cosificación de esa percepción, por lo que se tiene que enfrentar con las trampas que la segregación espacial pone en su día a día con sus alumnos:

¡Nada! Cuando llegué aquí, lo primero que pregunté a la directora fue: ¿sus alumnos son violentos? Y ella me dijo: «Mira, tenemos casos de indisci-

plina, un caso de vez en cuando, pero los hemos resuelto y mis alumnos son tranquilos, están acostumbrados a respetar la línea que se les marca o se les echa». Pero yo, hasta la fecha, con tanto recelo que tenía con la violencia porque eran alumnos de Dona Marta, de Rocinha, de Vidigal, no me he encontrado con ningún problema grave (profesora de 1<sup>er</sup> ciclo).

Mira, cuando se trata de un niño que tiene padre y madre, una familia estructurada, entonces a veces acabamos pensando... yo acababa pensando que era un niño de la ciudad. Tenía el prejuicio de creer que eran de la ciudad. Uno se daba cuenta de que tenía una... el niño tenía un tipo de comportamiento, tenía un tipo de conducta, una forma de relacionarse con nosotros. Entonces nos dábamos cuenta, yo me daba cuenta de que el niño era de la ciudad, ¿sabe?, era un prejuicio mío, porque en realidad era un niño del cerro. Pero lo que pasa es que tiene un padre y una madre que siguen juntos. Y eso es lo que nos hace pensar que es un niño de la ciudad, porque el padre y la madre están juntos, tiene una familia estructurada. Ahí es donde podemos ver que viene a ser lo mismo, que no hay tanta diferencia (profesor de 1<sup>er</sup> ciclo).

Una de las consecuencias más importantes de la insidiosa presencia de la segregación en la relación de la escuela con la favela es el debilitamiento de la potencialidad contenida en la ciudadanía como arma de movilización y transformación, lo que hace que la educación para vivir en una sociedad democrática quede reducida a la hegemonía del tema de la seguridad y el control. Aquí, la frontera entre la ciudad de la Constitución y la lógica territorialista de la favela se pone de manifiesto:

Mira, yo creo que hasta ellos quieren tener un futuro mucho mejor. Creo que sueñan, imaginan, quieren de verdad tener un futuro mejor. Pero la realidad empuja tanto hacia abajo que se vuelven medio escépticos [...]. Y la cuestión de su futuro es muy inmediata, porque la realidad es muy violenta, muy violenta de verdad. Su realidad son los tiros, las incursiones policiales, es un delincuente que persigue a otro. Entonces la comunidad se vuelve muy vulnerable, eso se nota [...]. Tengo alumnos que viven en zonas donde hay tiros. Entonces, claro, imagínate, no se sabe si van a vivir hasta mañana, si recibirán un balazo (profesora de 1<sup>er</sup> ciclo).

Ellos tienen miedo de esa violencia. Nosotros intentamos ser imparciales, pero cuando nos llega la historia, los niños tienen que desahogarse. Yo digo que para ellos la escuela es un lugar donde se sienten seguros. Es

como si fuera una fortaleza para ellos. Porque saben que la policía no va a entrar, es un lugar donde en cierto modo saben que están protegidos (profesora de 1<sup>er</sup> ciclo).

La violencia de la comunidad también es un factor de desmotivación, sobre todo en el turno de la mañana, cuando llegan hasta para dormir, porque en la escuela se sienten seguros para dormir. Llegan agotados y caen en un sueño profundo en el aula, porque de madrugada ha habido un tiroteo, porque un delincuente ha asaltado su casa, porque ha entrado un *caveirão* (un vehículo militar)... (profesora de 1<sup>er</sup> ciclo).

Y el desencanto del profesor con su propio papel, proyectado por la presunción del desencanto del alumno con el proyecto de la escuela, sería el efecto más devastador producido por esa frontera:

Es como vi en un reportaje; la escuela ha dejado de ser un trampolín para llegar algo, para una carrera, para un futuro mejor, un vida más digna, ¿me entiendes? Y por desgracia eso ya lo encuentran allí, ¿no? En el tráfico, en esa vida. Todo eso les ofrece mucho más deprisa cosas mejores. Son las zapatillas de moda, y las lleva no sé quién, ¿sabes? Eso pasa mucho. Tengo que recordarles constantemente: estamos aquí para ayudaros, no somos vuestros enemigos, queremos contribuir a que vuestra vida mejore, a que estudiéis, y... Pero ellos no lo ven así, ¿sabes? (profesora de 1<sup>er</sup> ciclo).

No sé. Yo no veo que tengan proyectos. *Grosso modo*, no veo que tengan muchos proyectos en la cabeza (profesor de 2<sup>o</sup> ciclo).

Por ello, en la imagen que destaca en lo que dicen los profesores la escuela se contenta con abrir, con cuentagotas, el paso a algunos alumnos excepcionalmente dotados que consiguen salvar el cerco y experimentar trayectorias de movilidad social. Esta concepción de la escuela acaba contribuyendo al confinamiento de los niños en su interior, lo que hace más difícil su comunicación con otras agencias sociales más próximas al universo de los alumnos.

El riesgo de esta tendencia es que la segregación espacial termine por dotar de carta de naturaleza a la conversión del ideal republicano de la escuela en una máquina eficiente de diferenciación social. No obstante, algunos profesores apuntan cómo la escuela puede combatir el efecto que produce en ellos el lugar donde viven:

Yo creo que el papel más importante de la escuela es concienciar, justamente en relación con la higiene, con el cuidado del cuerpo. Se trata... creo, de concienciar al alumno del ambiente en el que vive y querer que cambie. En mi opinión, aquí el papel más importante de la escuela es este. Querer hacer que el alumno cambie, que no viva siempre dentro del pozo, que sepa por qué hay un pozo, que no surgió espontáneamente, que no es natural. Que se conciencien. Esta parte, el medio ambiente y el propio alumno, su propio cuerpo dentro de ese medio ambiente (profesora de 1<sup>er</sup> ciclo).

Reconocer la segregación como parte de la realidad del alumno conllevaría afrontar sus consecuencias en vez de obviarlas y afrontar la realidad singular de la favela con los valores y derechos universales de la ciudad. De esta fricción brotaría, necesariamente, un nuevo concepto de ciudad y un relanzamiento del sentido cívico de la escuela y del papel que desempeñan sus operadores.

## Notas

1. Extraído de Texaco, Companhia das Letras, São Paulo, 1992, p. 281.
2. En este capítulo presento algunos de los principales resultados obtenidos en el estudio «Análise da Construção da Solidariedade e da Cidadania nas Favelas do Rio de Janeiro», desarrollado entre 2005 y 2006 en el ámbito del Núcleo de Cidadania, Direitos e Desigualdade Social del Departamento de Sociologia e Política de la PUC-Rio. El estudio ha contado con el apoyo de la Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Lo he coordinado con las profesoras Ângela Paiva y Sarah da Silva Telles; además, contamos con la colaboración de catorce alumnos del Curso de Ciências Sociais de la PUC-Rio.
3. Utilizamos la expresión «ecología» en el sentido que clásicamente le ha atribuido la llamada Escuela de Chicago, como forma de denotar la relación entre el espacio físico y los modos específicos de organización cultural e institucional. Sobre este tema, véase Park (1976) y Joseph (2005).
4. Originalmente, la palabra «favela» se utilizaba como sobrenombre del Morro (cerro) da Providência, con referencia a una legumbre llamada *favela* que se cultivaba allí. Para una excelente reconstitución de la forma por la cual la categoría de «favela» se fue sustantivando a lo largo de las primeras décadas del siglo xx y de cómo llegó a emplearse como antónimo de «ciudad», véase Vallada-

res (2005). Para una historia de las diversas connotaciones que se han dado a la categoría de «favela» a partir de la década de 1930, véase Burgos (1998).

5. Las parcelaciones irregulares son una forma de residencia popular definida por el hecho de que el proceso de legalización del proyecto no se concluyó, en general porque el encargado de desarrollarlo no realizó todas las obras de infraestructura que exigía el poder público. De todas maneras, en general su configuración espacial se caracteriza por una clara separación entre las parcelas, con la delimitación de áreas públicas, y sus habitantes poseen un título de propiedad precario. En la ciudad de Río de Janeiro, de acuerdo con el Anuário Estatístico da Cidade —publicado por el ayuntamiento de Río de Janeiro en 1998— cerca de 900.000 personas vivían en parcelaciones irregulares o en conjuntos habitacionales.

6. De acuerdo con el Censo de 2000, cerca de 1.100.000 habitantes viven hoy en las más de 700 favelas existentes en la ciudad de Río de Janeiro.

7. Durante ese período, cerca de 100.000 habitantes de favelas localizadas en zona céntricas de la ciudad fueron desplazados a conjuntos habitacionales construidos en la frontera urbana de la ciudad. Pero el balance de finales de la década de 1970 indica que la población global de habitantes de favela de la ciudad seguía creciendo, ya con la creación de nuevas favelas, ya con la densificación de las que ya, incluidas aquellas que, a pesar de estar localizadas en zonas de gran interés para el mercado inmobiliario, habían conseguido resistir a las presiones del desalojo.

8. *Planeta Favela*, el libro de reciente publicación de Mike Davis (2006), proporciona abundantes evidencias de la «hiperurbanización» precarizada de las metrópolis del Tercer Mundo. Con todo, es necesario considerar que, a diferencia del modo genérico en que se emplea el término en el libro, como equivalente de *slum* en lengua portuguesa, la forma «favela» presenta, para nosotros, una ecología singular cuyo origen, como hemos dicho, está ligado a cierta idea de ciudad y no puede ser asimilada a todo y cualquier tipo de aglomeración habitacional popular precarizada. Prueba de ello es que ni la urbanización de sus territorios ni la calificación han bastado para modificar sustancialmente su lugar en el imaginario de una ciudad como Río de Janeiro.

9. Un ejemplo de ello es el «nuevo urbanismo», un movimiento que ha ido ganando expresión sobre todo en Estados Unidos y que, como observa Harvey, (2005), aporta propuestas que evidencian «la nostalgia de la vida en las pequeñas ciudades norteamericanas, su sólido sentido de la comunidad [...] que, en realidad, se exponen a la exclusión frente a los forasteros, interiorizando la vigilancia, los controles sociales y la represión».

10. De acuerdo con un estudio que en 2000 realizó el Departamento de Sociología de la PUC-Rio, un 60% de los habitantes de Rio das Pedras había nacido en la región Nordeste de Brasil, y un 20% eran hijos de nordestinos. Sobre este

tema, véase «Favela e Questão Urbana: Pesquisa em Rio das Pedras», *Caderno de Sociologia Política e Cultura*, n.º 1.

11. Sobre este proceso de «favelización» del conjunto habitacional, véase la excelente etnografía que Alba Zaluar (1994) realizó en Cidade de Deus a principios de los años ochenta.

12. Para realizar el estudio de campo se formó a un equipo compuesto por 14 alumnos y tres profesores, que se dividieron a su vez en tres grupos, cada uno de los cuales se encargó de estudiar una favela. Agradezco a los miembros del equipo de estudio, en especial a las profesoras Paiva y Sarah da Silva Telles, haberme autorizado a publicar algunos de los principales resultados obtenidos con el estudio, así como agradezco todas sus sugerencias para desarrollar el argumento de este capítulo.

13. Es importante observar que el estudio no tuvo la pretensión de contemplar todas las escuelas a las que asisten los niños y adolescentes de las favelas estudiadas. Se seleccionaron por lo menos dos por favela, que imparten clases en uno de los dos ciclos en se divide la enseñanza básica.

14. Creada en São Paulo en 1947 como un laboratorio de estudios sociales con el apoyo de empresarios, entidades civiles y miembros vinculados a la iglesia católica (Valladares, 2005).

15. El estudio de la SAGMACS se realizó a finales de la década de 1950 y se publicó en 1960 en suplementos especiales del periódico *O Estado de São Paulo*, uno de los más importantes del país. Según Lícia Valladares, «ese texto tuvo una enorme importancia por su repercusión político-mediática y ejerció una influencia considerable sobre los investigadores [...] que, a partir de la segunda mitad de los años sesenta y durante los años setenta iniciaron el estudio de campo en las favelas (Valladares, 2005).

## Bibliografía

- Bonduki, N. (1998), *Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*, Editora Estação Liberdade, São Paulo, 4ª ed.
- Bourdieu, P. (1992), *Economia das Trocas Simbólicas*, Editora Perspectiva, São Paulo, 3ª ed.
- (1997), «Efeitos do Lugar» en Pierre Bourdieu, ed., *A Miséria do Mundo*, Editora Vozes, Petrópolis, pp. 157-160.
- Burgos, M. (1998), «Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: As Políticas Públicas nas Favelas do Rio de Janeiro», en Alba Zaluar y Marcos Alvito, eds., *Um Século de Favela*, Editora da FGV, Rio de Janeiro, pp. 25-60.

- (2002), «Favela, Cidade e Cidadania em Rio das Pedras», em M. Burgos, ed., *A Utopia da Comunidade. Rio das Pedras, uma Favela Carioca*, Editora PUC-Rio/Loyola, Rio de Janeiro.
- (2005), «Cidade, Territórios e Cidadania», *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, n.º 1, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, pp. 189-218.
- Caldeira, T. P. do R. (2000), *Cidade de Muros. Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*, Editora 34, São Paulo.
- Castel, R. (1998), *As Metamorfoses da Questão Social*, Editora Vozes Petrópolis.
- Castells, M. (1999), *A Sociedade em Rede*, Editora Paz e Terra, São Paulo.
- Costa, S. (2002), «Capítulo IV: Criação e Dinâmica das Esferas Públicas Locais», *As Cores de Ercília. Esfera Pública, democracia e configurações pós-nacionais*, Editora da UFMG, Belo Horizonte, pp. 81-98.
- Davis, M. (2006), *Planeta Favela*, Editora Boitempo, São Paulo.
- Elias, N. y J. Scotson (2000), *Os Estabelecidos e os Outsiders*, Editora Zahar, Rio de Janeiro.
- Hall, S. (2003), «A Questão Multicultural», em Liv Sovik, ed., *Stuart Hall. Da Diáspora. Identidades e Mediações Culturais*, Editora da UFMG, Belo Horizonte.
- Harvey, D. (2003), *A Condição Pós-Moderna. Uma Pesquisa Sobre as Origens da Mudança Cultural*, Edições Loyola, São Paulo, 12ª ed.
- (2005), *Espaços da Esperança*, Edições Loyola, São Paulo.
- Joseph, I. (2005), «A Respeito do Bom Uso da Escola de Chicago», em Lícia Valladares, ed., *A Escola de Chicago. Impacto de Uma Tradição no Brasil e na França*, Editora UFMG, Belo Horizonte, p. 104.
- Machado Da Silva, L. A (2004), «Sociabilidade Violenta: Por Uma Interpretação da Criminalidade Contemporânea no Brasil Urbano», em Luiz César de Queiroz Ribeiro, ed., *Metrópoles. Entre a Coesão e a Fragmentação, A Cooperação e o Conflito*, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo/Río de Janeiro, pp. 291-316.
- Marcuse, P. (1997), «The Enclave, The Citadel and The Ghetto. What has Changed in The Post-Fordist U.S.City», *Urban Affairs*, vol 33, n.º 2.
- Park, R. E. (1976), «A Cidade: Sugestões para a Investigação do Comportamento Humano no Meio Urbano», em Otávio Velho, ed., *O Fenômeno Urbano*, Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- Peralva, A. (2000), *Violência e Democracia: Paradoxo Brasileiro*, Editora Paz e Terra, São Paulo.
- Perlman, Janice (2002), *O mito da Marginalidade. Favelas e Política no Rio de Janeiro*, Editora Paz e Terra, São Paulo, 3ª ed.
- Rezende de Carvalho, M. A. (2000), «Violência no Río de Janeiro: uma reflexão política», em C. Alberto Messeder Pereira, Elizabeth Rondelli, Karl Erik

- Schollhammer y Micael Herschmann, eds., *Linguagens da Violência*, Rocco, Río de Janeiro, pp. 47-75.
- Ribeiro, L. C. de Q. (2000), «Cidade Desigual ou Cidade Partida? Tendências da Metrópole do Río de Janeiro», en L. César de Queiroz Ribeiro, ed., *O Futuro das Metrôpoles: Desigualdades e Governabilidade*, Editora Revan, Río de Janeiro, pp. 63-98.
- (2004), «A Metrôpole: Entre a Coesão e a Fragmentação, A Cooperação e o Conflito», en Luiz César de Queiroz Ribeiro, ed., *Metrôpoles. Entre a Coesão e a Fragmentação, A Cooperação e o Conflito*, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo/Río de Janeiro, pp. 17-40.
- Rose, T. (1997), «Um Estilo que Ninguém Segura: Política, Estilo e a Cidade Pós-Industrial no Hip Hop», en Micael Herschmann, ed., *Abalando os Anos 90: Funk e Hip Hop*, Editora Rocco, Río de Janeiro, pp. 199-212.
- Sassen, S. (2001), *The Global City. New York, London, Tokio*, Princeton University Press, New Jersey/Princeton, 2ª ed.
- Taschner, S. P. (2003), «O Brasil e suas Favelas», en Pedro Abramo, ed., *A Cidade da Informalidade. O Desafio das Cidades Latino-Americanas*, Sette Letras, Río de Janeiro, pp. 13-42.
- Telles, V. da S. (1994), «Anos 70: Experiências, Práticas e Espaços Políticos», en Lúcio Kowarick, ed., *As Lutas Sociais e a Cidade*, Editora Paz e Terra, Río de Janeiro/São Paulo, pp. 217-252, 2ª ed.
- Touraine, A. (2003), *Poderemos Viver Juntos? Iguais e Diferentes*, Editora Vozes, Petrópolis, 2ª ed.
- Valladares, L. do P. (2005), *A Invenção da Favela. Do Mito de Origem a favela.com*, Editora da FGV, Río de Janeiro.
- Valladares, L. do P. y E. Preteceille (2000), «Favela, Favelas: Unidade ou Diversidade da Favela Carioca», en L. César de Queiroz Ribeiro, ed., *O Futuro das Metrôpoles: Desigualdades e Governabilidade*, Editora Revan, Río de Janeiro, pp. 374-401.
- Wacquant, L. (2001), *Os Condenados da Cidade*, Editora Revan, Río de Janeiro.
- Wyvekens, A. (2001), «Proximité et Sécurité: que nous apprend l'Amérique», *Droit et Culture. Revue Semestrielle d'anthropologie et d'histoire*, Centre Droit et Cultures de L'Université Paris X/Association Droit et Cultures, n.º 3, París, pp. 163-177.
- Zaluar, A. (1994), *A Máquina e a Revolea*, Editora Brasiliense, São Paulo, 2ª ed.

---

## ¿Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable

*Ismael Blanco y Joan Subirats*

El caos no siempre entraña una fuerza maligna. El peor escenario imaginable siempre es aquel en que la gente es silenciada. Su destierro se hace permanente. Se está produciendo una selección implícita de la humanidad... Hay que despertar al resto del mundo y los pobres de las ciudades-miseria y las barriadas degradadas están experimentando con un amplio abanico de ideologías, plataformas y modos de utilización del desorden: desde ataques casi apocalípticos contra la propia modernidad, hasta atentados de vanguardia para inventar nuevas modernidades, nuevas clases de movimientos sociales (Mike Davis)

¿Se puede vincular el lugar donde uno vive con la desigualdad social que padece? ¿Cómo evaluar el impacto que tiene el sitio en el que se vive en las situaciones de carencia y de desventaja que una persona acumula? ¿Se padecen esas carencias debido al lugar en el que se habita, o la acumulación de personas con privaciones es la que genera que el lugar se convierta en degradado? ¿Qué efectos tiene el territorio en las oportunidades vitales de las gentes que habitan en el mismo? ¿Los territorios desfavorecidos y las personas con más problemas de inclusión social refuerzan mutuamente sus vulnerabilidades y carencias, o es pura coincidencia? ¿Se pueden buscar respuestas locales cuando muchos de los elementos desencadenantes de estas situaciones tienen su origen muy lejos de esos ámbitos territoriales? ¿Qué políticas se pueden formular e implementar para mejorar esas situaciones?

Este capítulo pretende explorar dichas cuestiones, a partir de la clara constatación de que la pobreza y la exclusión social tienden a estar territorialmente concentradas. Mientras que en Europa la exclusión social

y territorial tal vez ha aumentado y la pobreza en términos absolutos ha disminuido, en otras partes del mundo la conexión pobreza-exclusión-espacio sigue profundamente vigente, incrementándose si cabe la segmentación social y territorial.

Entendemos que este no es un tema nuevo, pero también creemos que el cambio de época que estamos atravesando en las esferas productiva, social, familiar y política (que de manera sintética hemos denominado «globalización»), genera nuevos impactos en la conexión territorio-exclusión. Asimismo, este nuevo escenario exige el desarrollo de un nuevo enfoque en las políticas urbanas. La proximidad, la participación comunitaria y la integralidad son, como trataremos de defender más adelante, ingredientes fundamentales para el desarrollo de las políticas de regeneración de barrios desfavorecidos, pero un enfoque que sólo se centre en las problemáticas específicas de este tipo de barrios puede llevarnos a combatir sólo los síntomas y no las causas profundas de la exclusión socioespacial.

## Territorio y diferenciación social

Si bien la concentración de situaciones de pobreza y exclusión en las ciudades es algo plenamente asumido por la investigación social contemporánea, el análisis de la conexión entre problemas sociales y problemas urbanos, entre pobreza y ciudad, tal vez haya avanzado menos. Desde finales del siglo XIX y a lo largo del XX, se fueron sucediendo estudios que trataban de establecer conexiones entre pobreza y estructura urbana (Bergamaschi, 2000). Los trabajos pioneros de Charles Booth (1889), en los que este trataba de establecer un «mapa de la pobreza» en el Londres de final de siglo, se basaron en el establecimiento de relaciones entre las características morfológicas del territorio y las características socioculturales de la gente que residía en ese territorio. El resultado fue una cartografía social en la que se establecía cierta gradación entre «buenas» y «malas» calles.

Unos años más tarde la llamada «Escuela ecológica de Chicago» seguirá esa línea argumental, tratando de entender la naturaleza de la ciudad desde sus distintas partes y límites, analizando el papel del contexto sociocultural en la formación de la ciudad. Desde el punto de vista de esa Escuela, la ciudad estaría conformada por «áreas naturales» en constan-

te cambio a partir de la combinación de diversos elementos (transformación, cambio, movilidad, interdependencia, diversidad y distancia social). Robert E. Park y algunos de sus colegas aplicaron los principios de la ecología darwiniana al estudio de Chicago:

Dentro de los límites de una comunidad urbana [...] operan fuerzas que tienden a reproducir un agrupamiento ordenado y característico de su población y de sus instituciones. Denominamos ecología humana, para distinguirla de la ecología vegetal y animal, a la ciencia que trata de aislar esos factores y describir las constelaciones típicas de las personas e instituciones producidas por la convergencia de tales fuerzas. Los medios de transporte y de comunicación, los tranvías y el teléfono, los periódicos y la publicidad, los edificios de acero y los ascensores —de hecho todas esas cosas que tienden a acentuar al mismo tiempo la *concentración* y la *movilidad* de la población urbana— son los principales factores de la organización ecológica de la ciudad (Park, 1999: 49).

Las llamadas «áreas naturales» serían pues, desde esta perspectiva, la agrupación de individuos que comparten intereses o funciones. Esta tendencia a la formación de comunidades era entendida como un mecanismo de defensa social utilizada en la lucha por la supervivencia en un entorno regido por la ley del más fuerte.

Así, la ciudad se tenía que ir conformando de manera ordenada, a partir de esa clasificación urbana que permite planificar el futuro y buscar formas específicas de intervención. Ante el caos urbano de la primera industrialización, el urbanismo racionalista ofrecerá pautas para organizar la ciudad con áreas específicas de crecimiento urbano que permitiesen, al mismo tiempo, establecer una diferenciación y una proximidad, aunque se era muy consciente de que no siempre las distancias físicas y sociales operan en una misma dirección. Poco a poco, el urbanismo de la segunda posguerra fue dándose cuenta de las consecuencias de unos enclaves periféricos de baja calidad en el conjunto de los espacios públicos, enclaves que tenían poca capacidad como para considerarse apropiados por sus habitantes, dada la escasez de relaciones y vínculos que permiten. Surge así la literatura sobre los «barrios problemáticos», en la que dominan las reflexiones sobre los nuevos procesos de marginalidad y exclusión urbana de final de siglo.

En los noventa y a caballo de las ya evidentes transformaciones globales, las nuevas configuraciones de los fenómenos de la pobreza en Europa van asumiendo que las desigualdades sociales y espaciales urba-

nas se expresan más en forma de exclusión «horizontal» (dentro-fuera), que en los términos habituales de segmentación «vertical» (arriba-abajo). En este nuevo escenario se subraya que la fragilidad de los vínculos sociales y la falta de integración son los elementos que van caracterizando la situación desde el punto de vista espacial-urbano. El dualismo social, implícito en la propia noción de exclusión, tendría por tanto una clara traducción en la realidad urbana: las periferias, como expresión físico-espacial de la falta de cohesión. La «cuestión urbana» reemplazaría a la «cuestión social». Barrios periféricos y exclusión social tienden pues a coincidir y a solaparse como una única realidad. Los estudios de años anteriores de Castells y Lefevre señalaban precisamente cómo en esos espacios periurbanos no se hacía «sociedad», no existían vínculos ni interdependencias. No hay «espacio público», sino simples marcos de contacto, donde predominan la insolidaridad y la individualización.

Las gentes han tendido a distribuirse selectivamente en el territorio buscando la homogeneidad social, unos por posibilidad de hacerlo, otros sin tener otra alternativa, y sin que las políticas urbanas de corte racionalista hayan intentado evitarlo, sino que más bien han tendido a favorecer de manera explícita o dejando actuar «libremente» al mercado cuando, precisamente, la ciudad se había caracterizado como un lugar constantemente necesitado de nuevos recursos e individuos (que le aportan lo que es incapaz de producir) y necesariamente de gran heterogeneidad para poder atender a demandas y necesidades en permanente mutación. Esta contradicción se ha tratado de resolver ordenando espacialmente esa heterogeneidad y distribuyendo personas y funciones. De esta manera se ha tratado de pasar del «mosaico» al «archipiélago», si aceptamos esas metáforas como explicativas del rumbo de las ciudades. Al mismo tiempo, esa distribución selectiva busca en la homogeneidad una respuesta a las incertidumbres, es decir, a la creciente sensación de inseguridad que se asocia con las grandes ciudades. En un contexto de incremento de la pobreza y de la exclusión social urbana, los «barrios cerrados» y el reforzamiento de los medios de seguridad privada tratarían de evitar los encuentros fortuitos con «pobres», «mendigos» o «personas sin techo», como arquetipos de la amenaza (Svampa, 2001).

Este proceso de segmentación produce, lógicamente, subprocesos de concentración territorial que afectan asimismo a los «excluidos», generando lo que la sociología norteamericana definió como *ghetto*, aplicado allí a los barrios de raza negra en muchas grandes ciudades esta-

dounidenses. Guetos que, si bien en los sesenta reunían muchas características de sociabilidad y de lazos comunitarios en su interior, hoy presentan características de mucha mayor descomposición social (hiperguetos, en definición de Loïc Wacquant). Aunque hemos de reconocer que en Europa ese fenómeno presenta características notablemente distintas de las que se dan en el continente americano, ya que la concentración de población extranjera es más limitada, la presencia de los servicios públicos es aún significativa y no se manifiestan los índices de violencia urbana y de delincuencia que existen en las periferias urbanas norteamericanas. Esa diferenciación nos obligaría a hablar de «periferias» y de «procesos», más que de realidades establemente diferenciadas y crecientemente alejadas.

## El incremento de las divergencias espaciales y sociales

En los últimos tiempos hemos constatado un incremento de las desigualdades en la estructura ocupacional, en el acceso y continuidad en el empleo y en la renta. Esto se ha dado tanto en Europa como en el resto del mundo. Los procesos de globalización económica, de deslocalización industrial, de fragmentación y subordinación a los intereses financieros de los procesos productivos, de «amortización» de puestos de trabajo, y las consecuencias de todo ello en la estructura laboral en forma de precariedad y discontinuidad de los vínculos contractuales, son suficientemente conocidos, y han sido categorizados como «desestandarización del trabajo» (Beck, 2000; Castel, 2004). También lo es el crecimiento y consolidación de los espacios de la llamada «economía informal» en los países del sur.

Todo ello se ha visto acompañado de crecientes procesos de individualización y de desagregación de los espacios tradicionales de socialización (familia, barrio, comunidad). El resultado ha sido un claro aumento de las situaciones de pobreza y la aparición de nuevas formas de desigualdad, con una evidente y creciente sensación de vulnerabilidad e incertidumbre para amplias capas sociales, lo que muchas veces ha derivado en búsquedas de homogeneidades con las que se trataba de amortiguar los riesgos circundantes.

En este contexto, como ya dijimos más arriba, se va expandiendo un proceso de reorganización territorial a partir de variables potencial-

mente muy segregadoras. Es así como las nuevas fracturas sociales han encontrado en la segregación territorial un atajo hacia la búsqueda de la seguridad que aparentemente proporciona el hecho de estar rodeado de «gente como nosotros» (Guilly y Noyé, 2006; Avenel, 2004). Podríamos pues decir, en resumen, que la segregación espacial aumenta (con componentes tanto sociales como étnicos) afectando de manera redundante a la propia realidad de las áreas más deprimidas y generando divisiones entre aquellos capaces de «salir» (en la elección de escuela, por ejemplo) y aquellos condenados a «quedarse». Se trata de una nueva fractura de clases acentuada por una separación espacial que, en sus componentes actuales, no tiene precedentes en Europa. Y esto es así ya que, si bien la separación espacial se podía producir con anterioridad, ahora la distancia o las barreras no son sólo físicas, sino también culturales o políticas. Así, se va ampliando la lista de los barrios «notorios», o barrios con mala reputación, que expresan territorialmente la cada vez mayor separación entre formas de vida propias de la *mainstream society* y grupos con crecientes cotas de vulnerabilidad. Podríamos, pues, decir que hoy coinciden las zonas relegadas espacialmente con las zonas con mayores cotas de desintegración comunitaria. En estas áreas, periféricas en su sentido más global, se desarrollan formas de convivencia «alternativa», alejadas de los centros prescriptores en los que viven los «ganadores». A partir de ese conjunto de factores se van consolidando ciertas zonas de la ciudad como *no go areas* o, desde otra perspectiva, *no exit zones*.

### Los efectos espaciales (*area effects*). Elementos originarios y espirales de degradación

Con el tiempo se ha desarrollado una literatura significativa sobre los llamados *area effects*, o lo que serían las características intrínsecas de algunos territorios que los convierten en focos de exclusión social (Buck, 2001; Lupton y Power, 2002; Wacquant, 2005). Lo que estaría en juego sería averiguar hasta qué punto el hecho de vivir en un área u otra de una ciudad puede cambiar significativamente la vida de sus residentes. Existen evidentemente muchas posibles razones para que esto sea así. Por ejemplo, la concentración de personas de un mismo nivel social, étnico y/o cultural; la situación geográfica o territorial, su aislamiento del mer-

cado de trabajo, el tipo de viviendas; o también las redes sociales existentes o la degradación de los espacios públicos, la falta de servicios, etc. Todo ello puede conllevar cierta «selección» del tipo de residentes. Así, surge una concentración de «desventajas» y poco a poco algunos barrios considerados degradados se van convirtiendo en una especie de «barómetro» de la exclusión en el conjunto territorial considerado.

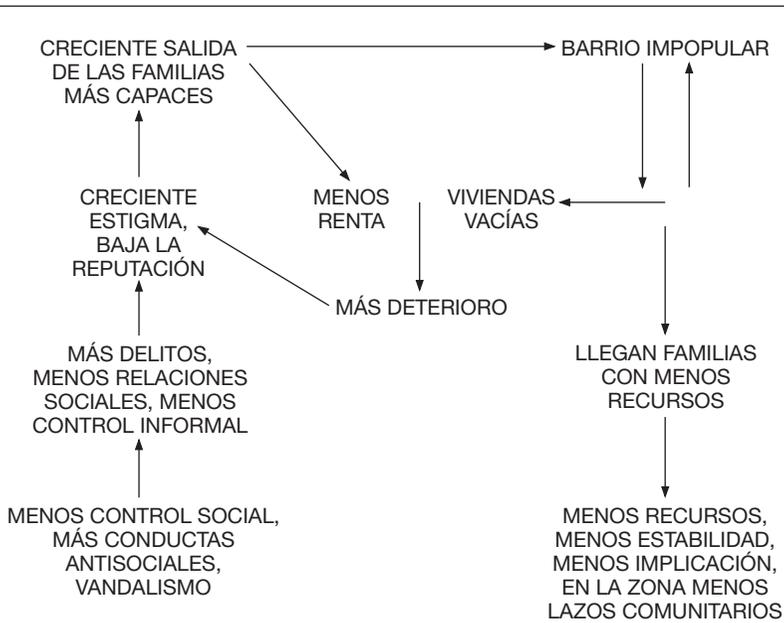
Si lo analizamos desde un punto de vista dinámico, podríamos hablar de cierta espiral de la degradación (véanse los gráficos 1 y 2). Los procesos de «selección adversa» de los vecinos, y de su sustitución, van generando el síndrome de los «penúltimos» en relación con los «últimos» (en algunos casos, inmigrantes recién llegados) y de este modo se refuerzan las dinámicas de exclusión y distanciamiento. De «vecinos con problemas» se pasa a una consideración mucho más segregadora como es la de «vecinos como problemas». Crecen formas de economía informal, vinculadas muchas veces a la delincuencia o al tráfico de drogas. Aumenta la estigmatización del territorio. En palabras de Loic Wacquant (2005: 42):

la sensación personal de indignidad que comporta (el estigma territorial) es una dimensión preponderante de la vida cotidiana que afecta negativamente a las relaciones interpersonales y amputa de forma grave las posibilidades de éxito escolar y profesional. [...] las personas del exterior evitan las zonas percibidas como «vertederos para los pobres», marginales y desestructuradas; los bancos y el sector inmobiliario las dejan en cuarentena; las cadenas comerciales dudan en instalarse; y los responsables políticos pueden desinteresarse sin pagar un precio demasiado alto, excepto cuando se producen disturbios y enfrentamientos públicos. La estigmatización territorial fundamenta también estrategias sociófugas de evitamiento mutuo y de distanciamiento que intensifican los procesos de fractura social, alimentan la desconfianza interpersonal y socavan el sentido de comunidad de destino necesario para emprender acciones colectivas.

## Respuestas locales. Prácticas y principios emergentes en las políticas de regeneración urbana

¿Son los procesos de exclusión socioespacial inevitables e irreversibles o existen alternativas políticas para hacerles frente? ¿Podemos encontrar respuestas locales a este tipo de procesos cuando muchos de los elemen-

GRÁFICO 1  
*Espiral de degradación socioespacial*

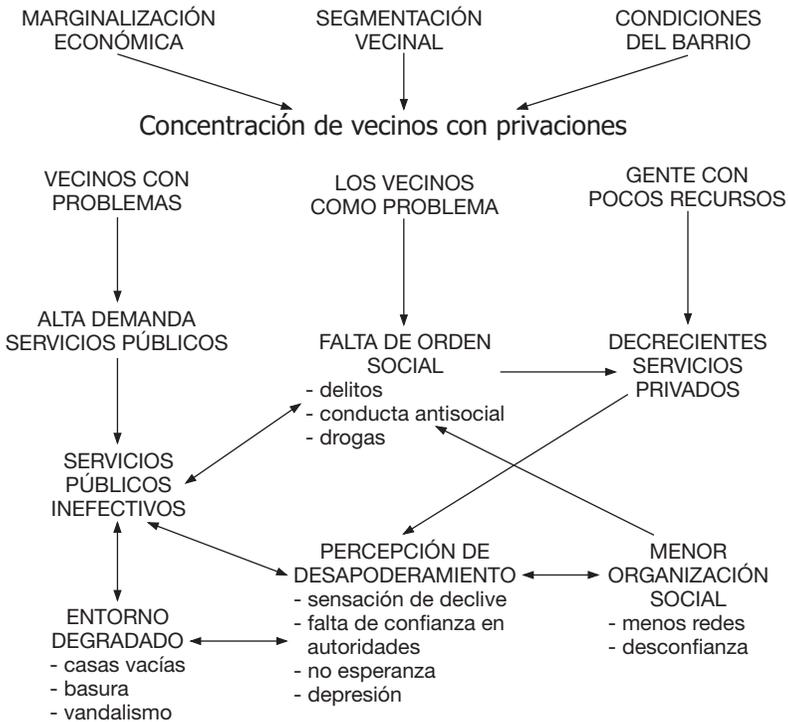


FUENTE: Lupton y Power (2002: 131).

tos desencadenantes de estas situaciones tienen su origen muy lejos de esos ámbitos territoriales? ¿Qué tipo de aproximaciones sustantivas y operativas nos sitúan en mejor posición para dar respuesta a los problemas planteados? ¿Qué balance podemos hacer de las políticas desarrolladas? Esos interrogantes nos sitúan en el debate acerca de las «políticas de regeneración urbana»,<sup>1</sup> un ámbito de actuación y de reflexión con larga trayectoria en Europa, pero que ha ido tomando nuevos rumbos y contenidos, generando nuevas aproximaciones recientemente, de acuerdo con la propia evolución del debate sobre la exclusión socioespacial en el contexto de la globalización (Couch, Fraser y Percy, 2003).

En efecto, los últimos veinte años han enmarcado numerosas iniciativas de política pública a distintas escalas para la regeneración de los barrios desfavorecidos.<sup>2</sup> La Unión Europea, por ejemplo, ha desempeñado un papel especialmente activo en este terreno, buscando la concienciación sobre la magnitud del problema, una mejor visibilidad en la

GRÁFICO 2  
Efectos de área



FUENTE: Lupton y Power (2002: 136).

agenda y propiciando el surgimiento de un discurso y la asignación de recursos para la promoción de estrategias urbanas de regeneración. Numerosas ciudades europeas se han acogido a las ayudas económicas de la Unión, ligadas a los fondos estructurales y vehiculadas a través de distintos programas, entre los que destacan los llamados URBAN.

Algunos gobiernos nacionales han sido también especialmente proactivos en este terreno. En Francia, por ejemplo, en los años noventa se creó una comisión interministerial encargada de coordinar las acciones de distintos ministerios para promover la regeneración de las áreas urbanas deprimidas (*Délégation Interministerielle à la Ville*). Las políticas de regeneración urbana impulsadas por el gobierno francés son conocidas como

la *Politique de la Ville* y se instrumentan, desde entonces, a través de los *Contrats de Ville*, convenios de colaboración entre entes públicos y privados alrededor de proyectos de regeneración de áreas urbanas en crisis.

Gran Bretaña ha sido, históricamente, uno de los países europeos más activos e innovadores en este ámbito. Ya en los años sesenta, con la aparición de algunas tensiones sociales en las *inner cities*, se desarrolló una serie de políticas orientadas al impulso y la consolidación de proyectos de desarrollo comunitario, proyectos que pretendían articular relaciones de partenariado entre el gobierno central, las autoridades locales y los grupos comunitarios. El gobierno conservador de Margaret Thatcher impulsó un cambio de orientación significativo en este tipo de políticas, desplazando hacia un segundo plano los objetivos sociales, priorizando los objetivos de desarrollo económico, reduciendo el papel de las autoridades locales y promoviendo una mayor participación del capital privado en los programas de regeneración. En 1991 se impulsó el programa *City Challenge*, a través del cual se asignaban recursos a proyectos de regeneración basados en evaluaciones de su calidad, innovación y fiabilidad. El llamado *Single Regeneration Budget*, aprobado en 1994, aunaba recursos de diferentes departamentos para el mismo propósito. La llegada del *New Labour* al poder en 1997 supone un nuevo punto de inflexión de gran calado en las políticas de regeneración: se moviliza un mayor volumen de recursos hacia la regeneración urbana, se diversifican los programas de actuación y se vinculan de forma más explícita a una estrategia nacional de lucha contra la exclusión social impulsada por la *Social Exclusion Unit*, encabezada por el primer ministro.

En España, el mapa de este tipo de políticas es mucho más complejo y difícil de clarificar. Para empezar, porque el tema no parece haber adquirido la misma centralidad en la agenda de las políticas públicas que en otros países. En segundo lugar porque, a diferencia de países como Gran Bretaña, ha existido una asociación muy fuerte entre «políticas urbanas» y «políticas locales». Por ello, buena parte de las iniciativas de regeneración responden a los ayuntamientos, a pesar de que estos hayan buscado apoyo financiero en escalas más amplias de gobierno, por ejemplo a través de los Programas URBAN de la Unión Europea, o de las Áreas de Rehabilitación Integral (un programa de ayudas a la rehabilitación de áreas urbanas deprimidas, impulsado por el gobierno central a principios de los ochenta y centrado básicamente en la rehabilitación de viviendas, con fondos de la Administración central y gestionado por las

CUADRO 1  
*Innovación en las políticas urbanas*

	Políticas urbanas «tradicionales»	Tendencias de innovación
Enfoque de las políticas	Generalista	Territorializado
Posición frente a los problemas	Reactiva	Estratégica
Roles locales	Residuales	Centrales
Forma de intervención	Sectorializada/especializada	Intersectorial/transversal
Sujeto de las políticas	Administraciones públicas	Redes multinivel y participativas

FUENTE: elaboración propia.

comunidades autónomas). Más recientemente, algunas comunidades autónomas han adoptado iniciativas remarcables en este campo. En Cataluña se puso en marcha, a mediados de los años noventa, el *Pla de dinamització del desenvolupament comunitari*, destinado a la promoción de planes comunitarios, especialmente en polígonos de vivienda pública. Más recientemente, la aprobación de la *Llei de barris* en esta comunidad ha supuesto la movilización de una cantidad de recursos sin precedentes en las políticas autonómicas de regeneración urbana, incidiendo en este momento a más de ochenta barrios de esa comunidad.

Un análisis global del conjunto de políticas de regeneración urbana en la Unión Europea y de la literatura que ha generado nos permite detectar ciertas tendencias de cambio e innovación en este ámbito con respecto a los enfoques tradicionales de política urbana. Esas tendencias se van concretando en un conjunto de principios y de conceptos que hoy se reivindican, cada vez más, en este tipo de políticas.

### *Focalización territorial*

En términos generales podemos detectar una tendencia a remarcar la necesidad de reconocer las especificidades territoriales de las problemáticas sociales y, en consecuencia, la necesidad de adaptar las políticas a esas especificidades. Planteado de otra forma, los enfoques universalis-

tas tienden a homogeneizar el tratamiento de los problemas y corren el riesgo de producir indiferencia ante la diversidad de situaciones territoriales (Hutchinson, 2000). Los programas a los que estamos haciendo referencia, por el contrario, no sólo diferencian positivamente a las áreas urbanas deprimidas, destinando recursos específicos muy significativos a cada territorio, sino que tratan, además, de adaptar las agendas y las formas de desarrollar y operacionalizar las políticas urbanas atendiendo a las particularidades de cada lugar.

### *Agendas multidimensionales*

Podemos detectar cierta tendencia a articular proyectos de regeneración sobre la base de agendas de actuación temáticamente distintas. Partiendo del reconocimiento de que las problemáticas de estas áreas urbanas son multidimensionales, los planes de actuación suelen albergar acciones que afectan a la transformación urbanística, medioambiental, socioeconómica, sociocultural, etc., de los territorios sobre los que se interviene. En el aspecto operativo, esta perspectiva se suele reflejar en la constitución de mecanismos de coordinación intersectorial entre organizaciones que, tradicionalmente, habían operado por separado, desde las clásicas especializaciones sectoriales del modelo burocrático. La «intersectorialidad» o la «transversalidad», por lo tanto, se convierten en conceptos clave para las nuevas políticas de regeneración (Couch, Fraser y Percy, 2003).

### *Enfoque estratégico*

La razón de ser de estas políticas descansa en la voluntad de generar procesos de transformación del territorio, partiendo de un enfoque que combina diagnóstico y prospectiva, actuaciones concretas y planes estratégicos de cambio. Las nuevas políticas de regeneración, por lo tanto, pretenden ir superando (o como mínimo complementando) los enfoques reactivos y asistencialistas tradicionales y promoviendo, en su lugar, capacidad de anticipación de los problemas y perspectiva de transformación a medio y largo plazo. Se trata, en definitiva, de actuar sobre los factores que generan los espirales de declive o de promover estratégicamente nuevos círculos virtuosos de regeneración.

### *Liderazgo local*

A pesar de que muchos de los programas concretos de actuación en las áreas urbanas en crisis parten de marcos de política pública definidos por instituciones regionales, estatales o incluso supraestatales, la mayoría de ellos conceden un gran protagonismo a los actores más apegados al territorio. En el plano institucional, los ayuntamientos y sus órganos de descentralización suelen tener un papel de liderazgo en la formulación de las políticas, lejos del esquema de subordinación ejecutiva a niveles «superiores» de gobierno. Asimismo, los técnicos y profesionales, las asociaciones, es decir, los agentes que habitan o que operan en el territorio, suelen participar activamente en la formulación e implementación de estos programas.

### *Redes plurales y participación comunitaria*

Por tanto, estos programas suelen articularse a partir de las interacciones entre múltiples actores de naturaleza diversa: administraciones de distintas esferas gubernamentales, representantes políticos y técnicos y profesionales ligados al territorio, entidades privadas, movimientos y asociaciones ciudadanas, vecinos y voluntarios... Actores que acaban elaborando conjuntamente diagnósticos de las problemáticas, negociando prioridades, corresponsabilizándose en la implementación de actuaciones y aportando recursos de naturaleza diversa para el buen funcionamiento de estas políticas.

Todos estos principios, como dijimos más arriba, reflejan la voluntad de innovación en los enfoques y los instrumentos de política urbana. Reflejan, en definitiva, una nueva concepción de la gobernanza urbana que enfatiza, en el aspecto sustantivo, el carácter diverso, complejo y dinámico de los problemas, y que en el área operativa se refleja en la necesidad de reforzar los elementos de proximidad y de participación plural en las políticas urbanas (Le Galès, 2002; Blanco y Gomà, 2003). Parfraseando a Kooiman (1993), los problemas complejos, dinámicos y diversos exigen respuestas articuladas desde la complejidad, el dinamismo y la diversidad. O, tal y como lo plantea Percy-Smith (2000: 16): «La exclusión social es, necesariamente, un fenómeno complejo que exige intervenciones de política pública complejas».

## Nuevos interrogantes para el debate sobre la regeneración urbana

La focalización territorial, el liderazgo local, la articulación de redes participativas y de proximidad y las agendas estratégicas y multidimensionales de regeneración son principios de política pública coherentes con la definición de la exclusión socioespacial en tanto que fenómeno dinámico, complejo y relacional (Brugué *et al.*, 2002). Y precisamente por ello nos parecen principios fundamentales sobre los que hay que profundizar. Ahora bien, las prácticas de regeneración urbana desarrolladas en los últimos años en Europa suscitan nuevos interrogantes. Los más importantes, desde nuestro punto de vista, se pueden agrupar en tres grandes bloques:

1. Aquellos que tienen que ver con el tratamiento de la variable territorial en las políticas de regeneración urbana.
2. Aquellos relacionados con los contenidos de las políticas de regeneración (o con la propia noción de regeneración).
3. Aquellos que nos remiten a las relaciones entre los actores y al tipo de estructuras y procesos donde se ubican esas relaciones.

### *¿Qué territorio(s)? ¿En qué escala?*

Hasta el momento hemos enfatizado la importancia del «factor territorial», tanto para la comprensión del fenómeno de la exclusión social como para el diseño de las políticas de regeneración. Sin embargo, la variable territorial es compleja y su tratamiento en el diseño de las políticas urbanas plantea ciertos problemas.

Algunos de estos problemas tienen que ver con el clásico debate entre la *universalidad* y la *focalización* de las políticas de inclusión social. Por un lado, el énfasis en el territorio es clave para la adaptabilidad de las políticas a las circunstancias territoriales, aunque por otro lado la focalización territorial genera algunas dificultades, relacionadas con diversos aspectos. En primer lugar, la dificultad de determinar los criterios de priorización de los territorios sobre los que cabe intervenir. La priorización basada en criterios objetivos de «necesidad» plantea el problema metodológico de la definición de los indicadores que nos permitan des-

cribir y valorar esa necesidad. Tal y como plantea Percy-Smith, combinaciones diversas de indicadores pueden producir resultados muy diferentes: «Indicators are proxies for exclusion, not the “real thing”» (Percy-Smith, 2000: 18). En relación con ello, y siguiendo a la misma autora, cabe considerar que la exclusión social no es un fenómeno absoluto (ser o no ser excluido, estar excluido o no estarlo) y que por lo tanto la focalización en territorios específicos provoca que, inevitablemente, otros territorios vulnerables queden fuera de las ayudas previstas.

En los casos de asignación de recursos por medio de concursos competitivos se combina el criterio de la «necesidad objetivamente definida» con otras variables como la calidad y las probabilidades de éxito de los proyectos de regeneración definidos por los actores locales que se presentan al concurso. Si bien de esta forma se garantiza que los recursos se destinen a proyectos con capacidad efectiva de transformación del territorio, esta estrategia plantea el riesgo de que los territorios con mayor necesidad no sean obligadamente los que consigan más recursos (Hutchinson, 2000).

Existe, sin embargo, una dificultad aún más importante, relacionada con la *escala territorial* adecuada sobre la que cabe intervenir o desde la cual generar las respuestas. El territorio, en sí mismo, es un valor difícil de definir, ya que los criterios que pueden ser utilizados para su delimitación son múltiples y no siempre coincidentes: jurídicos, morfológicos, funcionales, identitarios... Con esto surge la cuestión de si las escalas relevantes en el análisis del mosaico de la diversidad socioespacial (seguramente pequeñas escalas territoriales, como los barrios) son o pueden ser, en cambio, las escalas pertinentes para organizar las respuestas a los problemas que experimentan. O, planteándolo de otra forma, si los factores que inciden en la generación de problemas localizados en escalas micro trascienden esa escala y cada vez son más de carácter global (Sassen, 2007: 125). Por ello, las respuestas articuladas en una escala microterritorial se pueden encontrar con dificultades insalvables para dar respuesta a ciertas problemáticas de carácter regional, nacional o incluso global.

*¿Con qué objetivos? ¿Con qué contenidos?*

La literatura comparada nos advierte del riesgo de que las políticas de regeneración deriven en procesos de *gentrificación*, es decir, de expulsión del territorio de los sectores sociales de menor renta y de su sustitución

por parte de sectores sociales más favorecidos. En algunos casos la gentrificación, aunque no sea este el concepto utilizado en los discursos, es el objetivo más o menos explícito de las políticas de regeneración. Esta fue, por ejemplo, la lógica que predominó en los programas de regeneración norteamericanos y británicos en la primera mitad de siglo bajo la visión del *slum clearance* (Couch, Fraser y Percy, 2003: 24). Y es una lógica aún presente en las estrategias de regeneración urbana de los centros históricos en un gran número de ciudades europeas, de manera explícita o implícita. En definitiva, las políticas de regeneración tienen frecuentemente poco que ver con objetivos de inclusión social y, en cambio, mucho que ver con estrategias de creación de nuevas áreas de centralidad económica urbana.

En muchos casos el concepto legitimador de las políticas de regeneración ha sido el de la «mixticidad». Con esta idea se pretende argumentar que el impulso de una mayor diversidad y complejidad de colectivos sociales y de usos urbanos en un territorio debería favorecer su regeneración.<sup>3</sup> La mixticidad se distingue de la gentrificación porque no pretende un proceso de ocupación masiva del territorio por parte de la población con mayor renta, sino que más bien busca preservar el derecho de la población residente a continuar viviendo en el territorio al mismo tiempo que se promueve la llegada de nuevos colectivos sociales —por ejemplo, jóvenes de clase media y alta— y el desarrollo de nuevas actividades urbanas —culturales, comerciales, etc.— que resulten atractivas para el resto de la ciudad. La mixticidad pretende ser un factor de contención de las dinámicas de guetificación y de compensación de las consecuencias negativas que supuestamente genera la concentración en un mismo espacio de población de baja renta o con perfiles de exclusión. Sin embargo, el supuesto de que la mixticidad social, *per se*, genera mayores oportunidades de inclusión es difícil de probar empíricamente y plantea algunos problemas teóricos, como por ejemplo el debate sobre si la causa de la exclusión social se puede situar en la reproducción de ciertas actitudes y conductas sociales en contextos específicos y si por lo tanto el contacto de los «pobres» o de los que «no tienen» con los «ricos» o «los que tienen» (en el espacio público, en las escuelas, etc.), por sí mismo mejorará las condiciones de vida de los primeros.

En todo caso, de este tipo de interrogantes se desprende que no siempre están claros los objetivos de la regeneración y que su relación

con objetivos como la «inclusión social» o el «desarrollo comunitario» no es automática, sino que, en muchos casos, entra en tensión con ellos. Muchas veces las políticas de regeneración urbana, más que pretender actuar contra los factores que generan exclusión social o generar dinámicas de inclusión de los colectivos más vulnerables, pretenden, más o menos explícitamente, desplazar a esos colectivos o esconderlos bajo los mantos de ciertas concepciones de la modernidad urbana.

### *¿Cómo y con quién cabe impulsar regeneración?*

El concepto y la práctica de la gestión de redes implica cierto grado de pluralización y democratización de las políticas urbanas, tal y como ha señalado la literatura especializada. Sin embargo, las redes de política pública en general y las de las políticas de regeneración en particular pueden llegar a tener composiciones y estructuras muy desiguales. Las prácticas que conocemos en Europa nos permiten visualizar dos grandes modelos de redes actores. En un extremo, redes restrictivas en el acceso y de composición elitista, con protagonismo de las instituciones (a distintos niveles) y de ciertos actores privados con intereses lucrativos depositados en la regeneración (entidades financieras, de servicios, propietarios de suelo...) y con poco espacio para la participación vecinal. En Gran Bretaña, por ejemplo, este tipo de redes se tradujo en las *Urban Development Corporations* impulsadas por el gobierno conservador en los años ochenta. En el otro extremo podemos identificar redes de composición más pluralista, con mayor participación de actores comunitarios y vecinales, aunque quizás a expensas de una implicación efectiva del sector privado.

Sin duda, las estrategias de regeneración eficaces exigen tener muchos compañeros de viaje, cada uno aportando recursos diversos, todos ellos necesarios para impulsar la transformación que se pretende. Ahora bien, la decisión de cuáles son los compañeros de viaje más importantes, qué papel cabe otorgar a cada uno, qué peso deben adquirir en la toma de decisiones, etc., es clave y prefigura modelos de regeneración urbana que pueden ser significativamente diferentes.

## A modo de conclusión

Nos preguntábamos en la introducción si era posible vincular el lugar donde uno vive con la desigualdad social que padece, o también si el territorio en el que uno vive impacta en sus oportunidades vitales. Y nos cuestionábamos asimismo sobre si era posible buscar respuestas «locales», cuando muchos de los elementos desencadenantes de estas situaciones tienen orígenes o causas mucho más amplias. No queríamos tampoco dejar de plantear algunas de las características que, desde nuestro punto de vista, podían tener las políticas para formular e implementar ante una problemática crecientemente significativa en un mundo cada vez más urbano. Nuestro análisis es, al respecto, exploratorio y sin duda incompleto, pero entendemos que nos puede servir para establecer algunos marcos conceptuales que hay que contrastar con trabajos empíricos que ya se están desarrollando.

Como hemos visto, consideramos que la segregación espacial está aumentando en muchas partes del mundo y también en Europa, incorporando componentes tanto sociales como étnicos. Esto repercute doblemente en áreas ya deprimidas, generando divisiones entre aquellos capaces de «salir» y los condenados a «quedarse». Podríamos verlo como el componente significativo de una nueva fractura de clases que se acentúa por una separación espacial que, en sus componentes actuales, no tiene precedentes en Europa. Se incrementan y refuerzan las listas de barrios «notorios», o barrios con mala reputación, alejándose de formas de vida propias de la *mainstream society*.

Desde un punto de vista dinámico, con la combinación de ciertos factores que ya hemos analizado, vemos cómo se refuerzan las dinámicas de exclusión y distanciamiento, generando «espirales» o «círculos» de segmentación y estigmatización territorial.

Si nos adentramos en las políticas de respuesta, hemos defendido la idea de que toda iniciativa en este sentido ha de considerar que la intensificación de dinámicas de exclusión socioespacial urbana está vinculada a un conjunto de transformaciones estructurales más globales, aunque esto no significa que dichas dinámicas sean inevitables, accidentales o que no puedan ser objeto de una respuesta política. El territorio tiene una dimensión política que se expresa claramente en los aspectos «exclusógenos» considerados y, por tanto, no podemos olvidar que las desigualdades socioespaciales urbanas son una expresión más del resultado de asimetrías de poder entre actores y colectivos sociales.

En este tema, la acción de los poderes públicos, incluidos los locales, no es neutral o periférica (Cochrane, 2007: 137-138). Las políticas de regeneración urbana se han ido formateando desde la focalización territorial, definiendo «áreas urbanas en crisis». Pero aunque esto sea necesario, queremos recordar que sin una visión global de la ciudad que se quiere construir no será posible combatir adecuadamente los factores generadores de la exclusión socioespacial. Esto es especialmente significativo, ya que muchas veces las políticas de regeneración urbana pueden generar simples desplazamientos territoriales de la pobreza y no dinámicas de inclusión social.

Generar políticas urbanas en un sentido más inclusivo exige combinar acciones a diferentes niveles. Medidas orientadas a los individuos y colectivos sociales vulnerables sin duda, pero también medidas orientadas a mejorar el entorno territorial (desde el punto de vista de los servicios, de los equipamientos, del espacio público, de la vivienda, de la conectividad, etc.). Es decir, medidas que tiendan a limitar la polarización socioespacial de la ciudad.

Entendemos, en definitiva, que este es y será un tema especialmente significativo, y que requiere planteamientos tanto analíticos como de intervención política que tengan en cuenta la complejidad que se encierra en esas dinámicas, buscando así la diversidad de aproximaciones de análisis y también la formulación de políticas que atiendan a esa complejidad desde planteamientos y complicidades tanto sociales como profesionales.

## Notas

1. El concepto de la «regeneración urbana» tiene, en Europa, un fuerte sesgo urbanístico y, por lo tanto, parece invitarnos a centrar la mirada en los aspectos físicos en tanto que catalizadores de la regeneración. Nociones próximas como las del «desarrollo comunitario» han pecado, como mínimo en España, de lo contrario, es decir, de centrar mucho la mirada en los aspectos relacionales, asociativos, participativos... y poco en los aspectos físicos y económicos. Una noción alternativa, más integral, comprensiva y coherente con el fenómeno que trata de abordarse (la exclusión socioespacial), podría ser la de la «inclusión socioespacial», aunque su uso es poco común en la literatura (Blanco, 2004).

2. Aquí se mencionarán sólo los casos más significativos y sólo de forma esquemática. Se encontrará un análisis exhaustivo de las políticas de regenera-

ción urbana en los países de la Unión Europea y del resto de países de la OCDE en OCDE (1998).

3. El concepto de la «mixticidad» ha sido uno de los sustantivos legitimadores fundamentales de las políticas de regeneración urbana del centro histórico de Barcelona.

## Bibliografía

- Atkinson, R., N. Buck y K. Kintrea (2005), «Neighbourhoods and poverty: linking place and social exclusion», en N. Buck, I. Gordon, A. Harding y I. Turok, eds., *Changing cities*, Palgrave, Hampshire.
- Avenel, C. (2004), *Sociologie des «Quartiers sensibles»*, Armand Colin, París.
- Beck, U. (2000), *The Brave New World of Work*, Polity, Londres.
- Bergamaschi, M. (2000), «Distribuzione territoriale della povertà e ambiente urbano in trasformazione», en P. Guidicini, G. Pieretti y M. Bergamaschi, eds., *L'urbano, le povertà. Quale welfare*, Franco Angeli, Milán, pp. 49-63.
- Blanco, I. (2004), *Governance urbana i polítiques d'inclusió socio-espacial*, tesis doctoral, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Blanco, I. y R. Gomà (2003), «La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad», *Gestión y Política Pública*, vol. XII, n.º 1.
- Brugué, Q., R. Gomà y J. Subirats (2002), «De la pobreza a la exclusión social», *Revista Internacional de Sociología*, n.º 33.
- Buck, N. (2001), «Identifying Neighborhood Effects on Social Exclusion», en *Urban Studies*, vol. 38, n.º 12, pp. 2251-2275.
- Castel, R. (2004), *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Barcelona.
- Cochrane, A. (2007), *Understanding Urban Policy. A critical approach*, Blackwell, Oxford.
- Couch, C., C. Fraser y S. Percy, eds. (2003), *Urban Regeneration in Europe*, Blackwell, Londres.
- Guilly, Ch., Ch. Noyé (2006), *Atlas des nouvelles fractures sociales en France*, Autrement, París.
- Hutchinson, (2000), «Urban policy and social exclusion», en J. Percy-Smith, ed., *Policy responses to social exclusion*, Open University Press, Londres.
- Kooiman, J., ed. (1993), *Modern Governance. New Government - Society Interactions*, Sage, Londres.
- Le Galès, P. (2002), *European Cities. Social conflicts and governance*, Oxford University Press, Oxford.

- Lupton, R. y A. Power (2002), «Social exclusion and neighbourhoods», en J. Hills, J. LeGrand y D. Piachaud, eds., *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press, Oxford, pp. 118-140.
- OCDE (1998), *Integrating distressed urbana areas*, OCDE, París.
- Park, R. E. (1999), *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*, Ediciones del Sebal, Barcelona.
- Percy-Smith, J., ed. (2000), *Policy responses to social exclusion*, Open University Press, Londres.
- Sassen, S. (2007), *Una sociología de la globalización*, Katz, Buenos Aires.
- Svampa, M. (2001), *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios cerrados*, UNGS-Biblos, Buenos Aires.
- Wacquant, L. (2005), *Pàries urbans*, Edicions de 1984, Barcelona.



TERCERA PARTE

INSEGURIDAD: CONSTRUCCIÓN  
SOCIAL DE RIESGOS



---

# Paradojas del crimen-negocio global en Brasil

*Alba Zaluar*

## Introducción

La globalización se ha analizado y valorado teniendo en cuenta sus aspectos ambivalentes y paradójicos. La extensa red de comunicación del planeta y la rapidez y la distancia a las que viajan productos, ideas, modelos y personas han contribuido a disminuir el desconocimiento de los otros, creando así más condiciones para el hibridismo cultural, que Brasil conoce desde el siglo XVIII, y una cultura cosmopolita en la que una diversidad de culturas locales sea aceptada en el escenario mundial sin verse aplastada por los mecanismos de la uniformización cultural. Pero existe el lado oscuro de la globalización. El dominio de la lógica del mercado sobre los demás ámbitos de la vida social y política, la división de naciones, grupos y personas entre vencedores y perdedores hacen de la competición una inexorable e interminable actividad humana. El juego suma cero que se sigue afecta no sólo a los sistemas de protección social ya establecidos, sino también a la vida personal de cada ser humano:

La economía mundial se ve cada vez más globalizada en su dinámica básica, dominada por fuerzas incontrolables del mercado, y sus principales actores económicos y agentes estratégicos son las corporaciones verdaderamente transnacionales, sin compromisos con ningún Estado-nación y que se localizan allí donde la ventaja mercantil ordena que se localicen (Du Gay, 2000).

Sin embargo, el efecto de la globalización que apunta más claramente a aquello que hace retroceder el proceso civilizatorio ha sido poco explorado en las conexiones con lo que se podría llamar el crimen-negocio

global, cuyos principales sectores son el tráfico de drogas y armas en el mundo.

Entre los criminólogos se ha convertido en un tópico decir que el tráfico de drogas ilegales, al haberse instituido como crimen, se ha convertido en una actividad económica transnacional con conexiones en los negocios legales y formales. De hecho, algunos de sus efectos sólo se entienden cuando se toman las relaciones simbióticas entre diferentes actores que tienen intereses comunes y forman un tejido social, económico e institucional bien entrelazado. Este tejido conforma lo que se debe considerar como el elemento sistémico existente, dentro y fuera de las naciones, en las redes transnacionales de las actividades económicas criminales (Van der Veen, 1998).

Otra afirmación extendida entre los criminólogos se refiere al proceso de globalización, que no siempre aclara qué dinámica conecta las actividades ilegales del comercio de las drogas al sistema financiero volátil y transnacional, así como a los valores y prácticas sociales que permiten la reproducción de esas actividades. Entre las teorías sobre la globalización, la que nos interesa particularmente es aquella que designa el dominio de los principios del mercado y la predominancia del capital financiero, con todos sus mecanismos para ganar dinero con mucha rapidez, en detrimento de la producción, sobre todo de la industrial, así como la ruptura con reglas morales e institucionales por el puro placer de ganar. Los principios del neoliberalismo invaden de manera todavía más avasalladora aquellas formaciones sociales donde las instituciones son corporaciones cerradas de poca legitimidad y donde las tradiciones morales no demuestran tener capacidad para resistir a las imposiciones, los ardides y las tentaciones del nuevo y vertiginoso mercado global.

No sólo la volatilidad y la rapidez del mercado financiero internacional han facilitado las maniobras de blanqueo de dinero obtenido de actividades ilegales diversas, sino que se ha modificado la propia cultura empresarial. El objetivo de ahorrar para invertir desaparece para dar paso al de ganar dinero fácilmente y de cualquier manera, para consumir de un modo hedonista (Sassen, 1991; Castels y Mollenkopf, 1992). Otro autor señala que la concepción del futuro se ha alterado por las incertidumbres del nuevo ambiente económico y los miedos que ha despertado la competición omnipresente e interminable entre naciones, grupos y personas. Se ha pasado de ahorrar para invertir en el futuro a los gastos consumistas con dinero de plástico, es decir, la ubicua tarjeta de crédito:

Y si el futuro que se nos prepara es tan desagradable como sospechamos, podemos consumirlo ahora, cuando aún está fresco y conserva impecables todas sus propiedades, y antes que nos castigue el desastre y de que el futuro mismo tenga la posibilidad de mostrarnos lo horrible que ese desastre puede llegar a ser [...] Del mismo modo que las libretas de ahorro implican certeza para el futuro, lo que un futuro incierto pide a gritos son tarjetas de crédito (Bauman, 2007: 19).

La alteración de los valores culturales ha ido acompañada, a su vez, de una alteración en las formaciones subjetivas: en países como Brasil, en los años setenta y ochenta se extendieron unos valores individualistas y mercantiles salvajes (que se pueden traducir por expresiones corrientes como «hacer dinero fácil» o «sacarle ventaja a todo»), propios también de esta nueva fase del capitalismo globalizado. Así, cabe decir que la sociedad brasileña ha sufrido las repercusiones de la colonización del mercado y ha pasado a carecer de los límites morales que solían proporcionar lo social y lo institucional, elementos que consolidaban y preparaban al individuo para afrontar los nuevos desafíos de una economía que ha vuelto más informal, precario y desprotegido el trabajo presente, y más incierto todavía el futuro.

Como actividad ilegal e invisible, el comercio de drogas forma parte de este nuevo clima social, económico y cultural. Así, el propio capitalismo en la era de la globalización ha favorecido, estimulado y creado una nueva cultura que afecta desde a los emprendedores económicos de varios niveles hasta al más corriente consumidor de los muchos bienes ofertados, legales e ilegales, con las facilidades de la rapidez de las conexiones internacionales. Este capítulo se centrará en los actores al por menor del tráfico, situados al final de las extensas redes de implicados en esa actividad económica. Es preciso entender por qué estos son hombres jóvenes y pobres que se matan entre sí en países como Brasil. Este es el enigma que la causalidad objetiva no consigue resolver y que obliga a reformular la pregunta: ¿cuáles son los efectos de esa nueva cultura en las prácticas sociales de los jóvenes traficantes de los puntos de venta de droga, es decir, en las formaciones subjetivas que se han interiorizado en los últimos treinta años en la ciudad de Río de Janeiro?

## ¿Crimen organizado?

Ante todo, es necesario recordar que existe mucha polémica en la literatura sobre el tráfico. Una de las más exacerbadas se refiere a la organización del crimen. En este texto se entiende que el crimen organizado<sup>1</sup> globalizado funciona a través de redes<sup>2</sup> de conexiones organizacionales e interpersonales, que son al mismo tiempo jerárquicas y horizontales, cuyos flujos no operan en relaciones corporativas ni burocráticas. Esto es, el concepto de «red» se refiere a relaciones abiertas en el tiempo y en el espacio, que conectan a innumerables personas a través de diferentes tipos de contactos (Schiray, 1994) que se van multiplicando con intermediarios, conectados por diversos tipos de lazos, incluso en el caso de los meramente ocasionales (Zaluar, 1998).

Esta perspectiva permite comprender de qué modo los patrones macrosociales están presentes en las actividades y relaciones microsociales al final de la cadena del comercio de las drogas extendidas por varios territorios. Asimismo permite entender la persistencia de tales estructuras a pesar de los conflictos mortales que genera la clandestinidad y siegan las vidas de los jóvenes que actúan en los extremos de estas redes.

Es también motivo de polémica la forma de comprender las repercusiones económicas del tráfico de drogas en los países donde este se ha establecido. En el plano macroeconómico, hay quien afirma que dicho tráfico cumple con los requisitos que definen un proyecto capitalista, ya que conlleva capital, trabajo y mercados, y hoy es uno de los mayores sectores del mundo. Incluso desde el punto de vista de una economía schumpeteriana crearía desarrollo, esto es, generaría innovaciones de tipo industrial y de crecientes retornos en el sector productivo, ya que también se basa en innovaciones industriales en la reproducción de las drogas. Al ser creador de riquezas y de empleos, también aumentaría la rapidez y el volumen en la circulación de dinero. Sin embargo se ha profundizado muy poco en la microsociología de las relaciones entre el dinero y el tráfico, entre ese desbarajuste en las actividades económicas que atraviesan fronteras nacionales y sus efectos políticos y culturales dentro de los estados-nación que acaban afectando a su economía.

De hecho, uno de los principales problemas mundiales es la incapacidad que han demostrado los estados nacionales de controlar el uso de las drogas ilegales, pero principalmente el siniestro mundo criminal que se ha desarrollado para hacerlas circular por todas partes con una logísti-

ca que impresiona por su eficacia. Aunque este mercado sólo es una parte del sistema de funcionamiento del crimen-negocio más o menos organizado que funciona en diversos sectores por medio de redes y mecanismos similares, con el objetivo de aparentar operaciones limpias y legales. Puesto que los sectores económicos, sobre todo los ilegales, mezclan el mercado legal y el informal, tejen varios sectores legales e ilegales, a la vez que conectan instituciones gubernamentales y comerciantes de la droga, los negocios de estos penetran en muchos sectores legales de la sociedad. Dichos sectores funcionan con frecuencia en la economía formal, pero obtienen una parte de sus beneficios de las actividades del tráfico de drogas y otras actividades delictivas. Estos se centran más directamente en otros tráficos, como el de armas o el de robo de mercancías en las carreteras, así como en redes financieras para lavar el dinero procedente de muchas otras actividades ilegales tales como el contrabando, la corrupción gubernamental, la recepción de objetos robados y los diversos tráficos existentes. Esto es evidente en el caso de los bancos, del mercado inmobiliario y de las compañías de transporte que proporcionan servicios a los negocios ilegales y a los mecanismos principales de lavado de dinero sucio. Aunque la macroeconomía de la droga estimule el crecimiento económico y aumente la circulación de la moneda, tiene varios efectos perversos en el plano económico, político y cultural, particularmente dramáticos en el último eslabón de sus estructuras reticulares, que afectan a la vida de todos los habitantes de las ciudades en las que proliferan sus actividades ilegales. Así, surgen diversos dilemas, paradojas e impasses, algunos de los cuales contemplaremos en las páginas siguientes.

## Paradojas de la criminalización del uso de drogas

### *Contra la libertad económica*

Una de las principales paradojas del crimen-negocio es que, tras surgir de la atracción que ejercen los grandes lucros procedentes de la ilegalidad de la actividad económica, sobrepasa la ley del Estado que la prohibió en nombre de la libertad económica. Ahora bien, esta libertad contra la ley niega los principios más valorados del liberalismo económico, según los cuales la búsqueda del beneficio individual repercute en el bien común por

la mano invisible del mercado. No se trata de un mercado abierto (Luppo, 2002), ni siquiera se tiene en cuenta que los mercados siempre han funcionado de forma imperfecta y con distintos tipos de restricciones. En esos negocios lucrativos<sup>3</sup> sólo se permite admitir a quienes gozan de confianza y tienen el permiso de personas mejor situadas en la red criminal. Fruto de la ambición de obtener beneficios fáciles y sustanciosos, el crimen-negocio fomenta la creación de poderosas restricciones al libre comercio, desde el mayorista hasta el minorista, dado que siempre se asocia la mercancía ilegal a la posesión y el uso de armas de fuego que, por lo general, también son ilegales y, por tanto, objeto de tráfico en diversas redes.

Pese a ello, en un escenario de bajo desarrollo económico y de desindustrialización, el arriesgado crimen-negocio puede atraer a más personas y organizar luego sus acciones de forma que entorpezca la detención y la acusación judicial, siguiendo el juego sucio y necesariamente violento de las actividades que se hallan fuera y en contra de la ley. Esa ilegalidad provoca extrema violencia en algunos sectores, sobre todo en el del tráfico de droga al por menor. Aquellos que ocupan posiciones estratégicas en las grandes redes de conexiones transnacionales pueden obtener rápidas ganancias debido a la combinación de los escasos límites institucionales y morales, y la consiguiente corrupción que afecta a las instituciones encargadas de reprimir el crimen. Localmente fomentan prácticas subterráneas y violentas de resolución de conflictos y de lucha permanente por el control del comercio y las posiciones de poder: las amenazas, la intimidación, el chantaje, la extorsión, las agresiones, los asesinatos y, en algunos países, el terrorismo. Incluso allí donde tales actividades surgieron de una revuelta contra la discriminación y la desigualdad de oportunidades del mercado legal, la principal consecuencia de los actos transgresores de la ley es crear víctimas entre posibles competidores, lo que hace que el mercado sea más discriminador y desigual.

Así, el embrollo de las drogas ilegales se vuelve mucho más intrincado, con abundantes nudos y círculos viciosos en la esfera institucional conectada a la esfera social. La dinámica de la represión de la actividad económica prohibida hace que surjan actores nuevos e inesperados, interesados en mantener la ilegalidad por las ventajas que obtienen de ella, incluso los encargados de reprimirlas en el sistema de justicia, sobre todo en países de institucionalidad débil como Brasil.

*Contra el monopolio legítimo de la violencia*

La asociación entre drogas ilegales y armas es también incontestable, sobre todo en países donde el monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado siempre ha presentado defectos, debido a la presencia de formas privadas de protección y seguridad. En esos países no se consolida la democracia. De ahí la segunda paradoja, si bien no menos importante, que acarrea la economía de las drogas ilegales cuando empieza a existir a partir de una demostración de poder del Estado al prohibir su producción, su comercio, su tenencia y su uso. Esa droga, declarada ilegal por las leyes del Estado, empieza a amenazar la organización, el gobierno y, sobre todo, uno de los principios básicos de la existencia de ese mismo Estado: el monopolio legítimo de la violencia.

Por tanto, no debe sorprender que el Consejo Social y Económico de las Naciones Unidas (UNDCP, 1997) haya concluido que el crimen organizado transnacional, con capacidad para extender sus actividades hasta el punto de amenazar la seguridad y la economía de los países, particularmente de los que se encuentran en proceso de transición a la democracia y al desarrollo económico, representa el mayor peligro que deben afrontar los gobiernos para garantizar su propia estabilidad y la seguridad de su pueblo, es decir, la conservación de todo el tejido social y la continuidad de su desarrollo.

Los ejemplos del funcionamiento de la red que proporciona armas a las bandas que actúan al por menor en las favelas de Río de Janeiro, y que se repiten en todo el país, ilustran esta paradoja. Los policías corruptos proporcionan armas exclusivas de las fuerzas armadas brasileñas a los comandos y bandas de traficantes, lo que hace factible un estado de guerra permanente por mantener el control de los puntos de venta y de los territorios urbanos controlados militarmente. Esas mismas armas matarán a los policías encargados de reprimir las actividades ilegales de las bandas.<sup>4</sup> Por último, a consecuencia de la inseguridad que se establece en los alrededores controlados por traficantes y policías corruptos, y que se extiende por toda la ciudad en forma de falta de confianza en la institución policial, proliferarán sistemas de seguridad para proteger a aquellos que puedan permitírselos o que estén obligados a pagarlos, como sucede cuando esa seguridad privada es ilegal, por ejemplo, en el caso de las milicias que surgen en las zonas de ocupación más reciente de la ciudad.

Por lo tanto, la más terrible paradoja está en la esfera institucional: la propia policía represiva es quien, según las declaraciones recogidas a lo largo de veinticinco años de estudios en los que yo misma participé, proporciona armas y municiones, muchas exclusivas de las fuerzas armadas, a los traficantes que pasan a controlar militarmente territorios incrustados en las favelas de Río de Janeiro. Las favelas y sus alrededores se convierten en zonas calientes de la ecología del peligro y de la violencia, pues socializan a los jóvenes con el deseo y el manejo de las armas de fuego, elementos clave de la nueva «cultura de la calle».<sup>5</sup>

Del mismo modo que el consumo de drogas, la tenencia de armas de fuego se explica por el contexto sociocultural de los pequeños grupos a los que pertenecen los jóvenes. Muchos estudios, sobre todo realizados en Estados Unidos, apuntan al grupo paritario como el mayor factor predictivo de delincuencia entre hombres jóvenes, sobre todo de crímenes violentos más graves y del hábito de llevar armas (Myers *et al.*, 1997). La familia podría influir directa o indirectamente, pero la red de relaciones del joven con otros jóvenes de su edad o de edades superiores se revela como el elemento más importante para entender su comportamiento. Los que llevaban armas conforman el 20% de la muestra de adolescentes negros entre 12 y 15 años a los que se entrevistaron. Estos jóvenes mencionan 19 veces más que los que no llevan armas que tienen compañeros que también llevan armas de fuego (ibídem).

Esos estudios tratan de aclarar por qué jóvenes que en otras circunstancias no irían armados han pasado a llevarlas para evitar ser victimizados por sus compañeros armados (Fagan, 2005). Así, más que una inclinación natural a la violencia por parte de varones jóvenes pobres, lo que explica el aumento del índice de homicidios en los lugares donde viven es la elevada concentración de armas en esos lugares. Esto creó lo que el criminólogo Jeffrey Fagan, de la Universidad de Columbia, llamó *ecology of danger*. Tras entrevistar a 400 jóvenes en los vecindarios más peligrosos de Nueva York, descubrió que la violencia se extendió entre 1985 y 1995 por el contagio de ideas y posturas. En las diversas investigaciones de campo que realicé con mis asistentes en Río de Janeiro, también se reveló, desde 1980, la facilidad de acceso a las armas y la cantidad disponible de estas para los jóvenes habitantes de las favelas consideradas peligrosas.

*Contra la administración de la justicia*

El crimen organizado, o el crimen-negocio, o la nueva criminalidad global, como se sabe, atraviesa todas las clases sociales y está conectado a los negocios legales y los gobiernos. Implica desde hacenderos, empresarios de los sectores inmobiliarios y de transportes, comerciantes a lo largo de las rutas de distribución de sus productos ilegales, hasta a funcionarios del sistema de justicia encargados de reprimir tal actividad económica ilegal, si bien harto lucrativa. En el caso de estos últimos, su poder reside en actuar para controlar el crimen, lo que a su vez incita más todavía a cometerlo.

En Brasil se empezó a estudiar y a conocer tarde el suministro de drogas ilícitas o la fuerza organizacional de las redes de traficantes, principalmente sus conexiones con la economía y las instituciones legales. Pese a la expansión del poder del Estado y de los fondos para el control público de estas acciones durante los años ochenta, hasta hace poco no se ha dirigido la atención a los intereses económicos y políticos conectados a la economía de la droga, particularmente a las interacciones cuidadosamente tejidas entre el mundo visible y el invisible, el legal y el ilegal y los sectores formales e informales de la economía. Dicho de otro modo, si bien la policía federal había investigado el crimen organizado en los últimos años, la policía de los estados de la República Federativa de Brasil, es decir, sus policías civiles y militares, interviene principalmente en la represión violenta de las favelas y de los barrios pobres en las regiones metropolitanas y las capitales.

Respecto a la administración de la justicia, se detiene a jóvenes pobres y negros o mulatos como traficantes, lo que ayuda a crear una superpoblación carcelaria, además de hacer ilegítimo e injusto<sup>6</sup> el funcionamiento del sistema jurídico. La policía suele detener a meros compradores o pequeños traficantes de drogas (camellos conocidos como *aviões*) para demostrar eficiencia en su trabajo o simplemente para obtener una propina. La cantidad aprehendida no es el criterio diferenciador. Esta indefinición, que está presente en la legislación, favorece el abuso de poder policial, lo que a su vez provoca un aumento de la corrupción. Los consumidores entrevistados fueron unánimes al afirmar que la policía sólo se acerca a ellos para intimidarles a fin de no procesarlos judicialmente, incluso después de que la legislación sustituyera, en los casos de consumo, la pena de privación de libertad por la pena de tra-

tamiento obligatorio en clínicas especializadas, lo que en la práctica mantiene la criminalización. Por otra parte, puesto que la policía tiene la capacidad de determinar quién será o no procesado y detenido como traficante, crimen considerado repulsivo, el poder para negociar de manera fraudulenta del policía que sorprende al joven consumidor sigue siendo considerable.

Al dirigir la mirada sobre las condiciones de vida actuales de los pobres, no se puede pasar por alto la ausencia y el estilo de vigilancia más violenta y más corrupta de los barrios y favelas donde viven los pobres. Tal vez la violencia sea todavía más impresionante en lo que respecta al tratamiento diferenciado que dan las policías, sobre todo la policía civil de cada Estado, establecida en Brasil hace cuatro siglos, a los habitantes pobres (Fausto, 1984; Chaloub, 1986; Bretas, 1988). No cabe duda de que existe una policía para los pobres y una policía para los ricos, algo que se reforzó durante el régimen militar.

Un estudio reciente sobre la victimización realizado en Río de Janeiro (Zaluar, 2006) revela que la policía militar, que realiza la vigilancia más evidente, está mucho más ausente en los barrios y favelas donde viven los más pobres de la ciudad. Al mismo tiempo, esta es mucho más violenta en esas mismas zonas, sobre todo en las favelas que abundan en los suburbios, como Madureira, o en la región de Tijuca. En esas favelas los policías disparan diez veces más que en las zonas regulares de la ciudad y atacan dos veces más a los residentes.

### *Contra el gobierno y la autoridad*

Esta paradoja del ejercicio de poder del Estado que a su vez amenaza la capacidad de poder del Estado es todavía más prominente en países en los que la corrupción institucional, la falta de respeto por la ley, la ineficacia policial y la discriminación en el sistema de justicia y la ineficacia de las políticas de prevención y tratamiento incapaces de reprimir el aumento del uso abusivo de drogas, han hecho que la violencia urbana haya aumentado a un ritmo desastroso. A su vez, esto ha gravado más todavía los enormes costes del sistema de salud y ha imposibilitado la aplicación de otras políticas importantes para disminuir la desigualdad, la pobreza y las dificultades en las condiciones de vida del trabajador pobre.

Es importante recordar que el vacío institucional, considerado el causante del crecimiento exponencial de los crímenes violentos, es decir, el vacío del Estado, no se refiere a la ausencia de escuelas, de oficinas sanitarias, de pistas de deporte o hasta de villas olímpicas (en Río tienen la mayor red del país). Ese vacío se deriva principalmente del funcionamiento del sistema de justicia de Brasil, que penaliza sobre todo a los pobres, pero que también presenta índices nunca vistos de impunidad en cuanto a crímenes contra la persona que afectan principalmente a los pobres. Los hombres jóvenes y pobres son quienes están muriendo en proporciones cada vez más elevadas en todo el país y quienes conforman casi el total de presos de las penitenciarías brasileñas. No sorprende el hecho de que las rebeliones sean habituales en estos establecimientos, que adoptan fácilmente sentidos derivados de la imagen predominante de iniquidad.

Cuando se consideran otras políticas públicas, que actúan en la prevención de la violencia por ser fundamentales para disminuir la desigualdad y la pobreza, el escenario no es menos preocupante. Por otra parte, el tiroteo cada vez más común en los barrios populares y las favelas, el uso de armas de fuego dentro de edificios escolares, donde ya se han producido varias muertes de alumnos, y la prohibición expresa de los traficantes de que los niños y los jóvenes de favelas y barrios enemigos frecuenten tales establecimientos, ha provocado cambios de escuela o de residencia de un barrio a otro. Tales migraciones forzadas son muy perjudiciales para el rendimiento escolar del alumno, cuando no provocan simplemente ausencias repetidas en la misma escuela.

Por último, las relaciones del joven con el profesor, así como con las otras figuras locales de autoridad, tales como líderes comunitarios y religiosos, en crisis debido a las ideologías difundidas por los estilos juveniles, hoy están debilitadas por el uso cada vez más común de armas de fuego. La mera existencia de opciones informales en el mercado ilegal de drogas afecta a la visión de la educación, de la profesionalización y del propio profesor, al que se ve como una figura pobre y poco poderosa, despojada de autoridad y poco atractiva para los jóvenes (Guimarães y De Paula, 1992).

*Contra el mercado consumidor: el «consumo masivo de estilo»*

La última paradoja se refiere a la relación entre el consumidor y la droga que puede acabar por destruirlo y, por tanto, por amenazar la propia exis-

tencia del mercado consumidor. Como el contexto simbólico de las drogas en la sociedad contemporánea ya no está vinculado al consumo ritual, sino que está controlado socialmente y es fruto de un aprendizaje interaccional de quién, cuándo y cómo puede usarlas, se impone la lógica del mercado y los usuarios son meros consumidores que consumen cuando pueden pagar, pero que pueden consumir siempre que paguen, pese a la ilegalidad.

Esta paradoja es de más fácil solución, ya que los contextos de uso, los consumidores y su relación con diferentes drogas no son homogéneos. Los consumidores de droga no forman una categoría unívoca de personas que profesan un mismo credo cultural. Estudios realizados en todo el mundo sugieren diferencias en grados de implicación o de relación con la droga y con el grupo: si esta se toma en horas de ocio o diversión ocasionales, si ocupa un lugar central en la definición de un estilo de vida alternativo compartido con otras personas o si es el eje en la definición de la identidad individual del consumidor compulsivo. Así pues, lo que merece el calificativo de «perverso» o «destructivo» no es la demanda de drogas, derivada de unos cambios en el estilo de vida, sino su uso excesivo, incontrolado, «ansioso», que se impone a algunos de sus consumidores con determinadas características personales y socioeconómicas.

Muchos estudios internacionales señalan que al final de la cadena del consumo, la demanda que garantiza los altos lucros del proyecto o de la «industria de la droga» (UNDCP, 1997) estaría derivada de cambios en el estilo<sup>7</sup> de vida. El comercio de las drogas puede estar considerado como el sector ilegal de la distribución de bienes y servicios de lo que se denominó «consumo masivo de estilo», que es mucho más caro que el consumo familiar, es decir, los gastos familiares relacionados con los modelos seguros de las familias de trabajadores y de clase media (Sassen, 1991). La sociedad de posguerra sufrió un proceso acelerado de transformaciones económicas, políticas y culturales. A su vez, estas transformaciones se tradujeron en una fragmentación social y se fue concediendo cada vez mayor importancia a las actividades de ocio y de consumo como medios de definir nuevas identidades sociales, en particular la de los jóvenes. En términos de control social, esos cambios indican que las restricciones morales convencionales, que existen sin la ley, se debilitaron y que el control procede mucho más de las funciones policiales de vigilar y aplicar la ley.

En el caso de los consumidores abusivos de droga, el consumo repetitivo y obsesivo proviene de la conformación de círculos viciosos de problemas diversos que algunos no son capaces de afrontar, tales como la repetición de curso o el bajo rendimiento escolar, el desempleo, la discriminación racial, la pobreza, los conflictos familiares, etc. Los cambios observados en el consumo favorecieron asimismo el impresionante aumento registrado en determinados delitos contra la propiedad (hurtos y robos) y contra la vida (agresiones y homicidios), formas desesperadas de obtener el respeto que han perdido en la escuela, en el barrio o en la familia.

En la investigación realizada en 2000 en Río Janeiro, donde coordiné el trabajo de campo en tres barrios, llegamos a la conclusión de que a pesar de haber grandes diferencias en los circuitos del ocio, la mayoría eran consumidores sociales. Los consumidores de los tres barrios no se diferenciaron en relación con los estilos de consumo. Advertimos que estos siempre buscaban privacidad y que hacían un consumo discreto para «no llamar la atención» ni asustar al resto de personas que frecuentan los mismos locales de bohemia, ya sea por la represión policial, ya porque todos se conocen en el barrio y la familia del consumidor acabaría enterándose de su «vicio». Esto no significa que no existan consumidores de peso, pero estos tienen serias dificultades en su relación con los otros consumidores e incluso con los traficantes, que ni los respetan ni los aprecian porque atraen la atención de la policía y tienen problemas para pagar las deudas (Zaluar, 2001).

En el caso específico de la marihuana y de la cocaína, se observó la importancia del grupo y del ambiente en la decisión de consumirlas, así como en la continuidad del consumo. Todos los entrevistados que probaron drogas ilegales — siguieran siendo o no consumidores luego — señalaron que la primera experiencia se dio en situaciones colectivas, a veces no habituales tales como campamentos, viajes o fiestas. Precisamente por esto, aquellos que interrumpieron de manera momentánea o definitiva su trayectoria como usuarios de drogas ilegales se apartaron invariablemente del grupo y del ambiente asociado a esa práctica. Los que volvieron a consumir, incluso después de someterse a tratamiento y desintoxicarse, afirman que recayeron a causa del encuentro con los amigos y conocidos que seguían frecuentando los mismos circuitos y locales donde las drogas ilegales se comercializan y comparten.

Esto no significa que no comenten cómo, bajo el estado de dependencia química, el uso permanente destruye las relaciones más estrechas

de sociabilidad. La mayoría de los consumidores entrevistados reconoce el desgaste físico que provocan las drogas ilegales como la cocaína, a la que muchos de ellos califican de «maldita», y se preocupan del uso continuo y obcecado cuando se encuentran «tirantes», es decir, tensos, callados y poco acostumbrados al contacto social. Según los consumidores, por culpa de la cocaína, «la peña mata, no tiene amigos, ni tiene nada», lo que indica la mayor asociación entre el traficante y el consumidor cuando la droga es cocaína. Varios aseguraron haber visto a «gente destruirse» y hombres que «ya no quieren saber nada de las mujeres» o «que se vuelven mujeres», «que se prostituyen para pagarse el vicio», afirmación que corroboraron las historias sobre la vida de algunas prostitutas y *michês* (hombres o mujeres que hacen la calle) relatadas en Copacabana.

La propia actitud de los otros agentes gubernamentales y grupos sociales relacionados con los consumidores de drogas forma parte del contexto cultural e institucional en el que viven esos jóvenes. Las imágenes negativas, los prejuicios y el miedo, que en Brasil llegan al extremo de demonizar al adicto, contribuyen decisivamente a la cristalización de los tonos agresivos y antisociales que a veces adquieren. La violencia y el arbitrio policiales, derivados del poder de iniciar procesos criminales contra el consumidor, crean en torno a este un círculo infernal de inseguridad, peligro e incitación al delito (Zaluar, 2001).

Incluso entre los consumidores de droga jóvenes y pobres existen diferencias. Pero no sería exagerado afirmar que entre los pobres existe una mayor presión para mezclarse con los grupos de criminales comunes debido a la facilidad de endeudarse con el traficante, de obtener un arma y de incitar a la acción criminal, de toparse con la represión de la policía, que detiene a los *maconheiros* (vendedores y consumidores de *maconha*, marihuana) pobres para apuntarse tantos en su hoja de servicios, así como a la dificultad para conseguir atención médica y psicológica cuando surgen los problemas reales por el uso y control de las drogas.

## La pobreza no explica la criminalidad

A partir de algunas investigaciones realizadas en Estados Unidos se llegó a la conclusión de que la incidencia de consumo de drogas ilegales es mayor en hombres que en mujeres; mayor en jóvenes que en viejos; ma-

yor en desempleados que en empleados; y mayor en solteros y divorciados que en casados. Otros estudios se centran en las relaciones de familia, empleo y vecindad que mantienen los consumidores. Sus conclusiones contradicen las ideas de sentido común que asocian tales comportamientos a la pobreza y a los «hogares deshechos», y describen cómo el grupo paritario puede ser crucial en la decisión, por parte del adolescente, de consumir drogas con regularidad. Así es como la curiosidad, la valoración de lo prohibido y del riesgo en sí convierten el consumo de drogas en un atractivo permanente para los jóvenes que a su vez refuerza el consumo. La acción emprendida a través de la red social, que explora asimismo la perspectiva de una epidemia de violencia, explica el consumo de drogas por el contagio social, por la imitación y por la presión del grupo paritario en el que el joven quiere ser aceptado por sentirse apartado de los padres, de la escuela y de otros protectores adultos que no cumplen con sus objetivos de protección, atención y cuidado.

Por tanto, esos estudios señalan que la culpable no es la pobreza de los trabajadores, sino las condiciones que viven algunos de sus segmentos divididos por género, lugar de residencia, relaciones familiares y, sobre todo, el modo en que las personas lidian con mayor o menor dificultad con sus conflictos para superarlos o reforzarlos y eternizarlos.

En Brasil no falta lo que Becker denominó «motivación de un acto de desviación», derivada de una situación en la cual el agente social no acepta el orden social o el estado actual del juego social y político, o todavía se rebela contra este. La pobreza no explica el acto de desviación, pero combinada con el fracaso del Estado en crear posibilidades de ascenso social o de adquisición de respecto, sumado esto a la nueva cultura hedonista de la que forma parte la cultura juvenil, puede facilitar la adhesión a las prácticas de consumo de drogas ilícitas, entendidas como subculturas marginales. Sean o no subculturas, los grupos de consumidores se forman y son importantes en la medida que sabemos que el acto de desviación o la repetición de este es una derivación del aprendizaje en el grupo social de elementos de desviación, del cual pasa a formar parte el joven. Esta pertenencia genera una serie de actitudes, valores e identidades que pueden cristalizar y, además, dado que crean lazos reales de amistad, dominio o deuda, pueden hacer que sea más difícil romper con el grupo y, por consiguiente, con la propia desviación.

Aun admitiendo que la pobreza impone dificultades en el modo de vida que propicia la marginación del joven, es necesario no perder de vis-

ta que la categoría «pobre» está muy diferenciada. Los efectos combinados de la pobreza y de la urbanización acelerada, sin ir acompañados de un desarrollo económico necesario para ofrecer empleo urbano a los emigrantes y a los trabajadores pobres, no bastan para comprender los conflictos armados que matan a hombres jóvenes. Por tanto, se debe analizar de qué modo la pobreza y la falta de empleo para los jóvenes pobres se relacionan con los mecanismos y flujos institucionales de sistema de justicia en su ineficacia para combatir el crimen organizado, así como los efectos de la globalización de la cultura sobre las tradiciones locales.

La aparición del nuevo mercado informal/legal es otro aspecto de las paradojas de la economía de las drogas. En Brasil los mercados informales siempre han existido y han constituido una fuente de renta importante para individuos poco cualificados o desempleados. Estos mercados crearon redes y reglas para organizar el comercio de artesanía y la producción casera en las principales calles de los mayores centros urbanos. Sin embargo, a lo largo de las últimas décadas las calles han sido ocupadas por los vendedores ambulantes de objetos robados de camiones, residencias y paseantes. ¿Es mera coincidencia, o la propia dinámica del tráfico de drogas informal y legal ha extendido a otras redes la recepción de productos robados con el objetivo de crear la liquidez para comprar nuevas dosis de esa droga deseada?

El comercio informal, tradicionalmente una salida al desempleo y al trabajo subalterno, se vio mezclado con proyectos económicos delictivos, tales como el robo de varios bienes utilizados como moneda para comprar drogas y sus derivados (Zaluar, 1994; Geffray, 2001; UNDCP, 1997). Chattererías, orfebrerías, talleres mecánicos y anticuarios se convirtieron en centros de recepción y, en ocasiones, de blanqueo de dinero. Los consumidores entrevistados y los que escribieron su experiencia personal tras recibir tratamiento mencionan el hecho de que, cuando estaban muy «ansiosos», llevaban los objetos robados inmediatamente al punto de venta de la droga y se conformaban con recibir una cantidad de droga muy inferior al precio que podían obtener en los centros de recepción. Es posible que los traficantes, tras recibir tales objetos robados como «moneda» para pagar las drogas proporcionadas, vuelvan a ganar dinero con la reventa de esos bienes robados. Para ello se dirigen a los mismos receptores, que nunca hacen preguntas sobre el origen de los objetos.

Esto no sucede sin estrategias de corrupción eficaces de los agentes de la ley. Aunque, como no existe una ley que proteja los negocios de

este sector de la economía, cualquier conflicto y disputa se resuelve mediante la violencia. Sin esto no sería posible comprender la facilidad con que las armas y las drogas llegan a las favelas y barrios populares de Río de Janeiro (Zaluar, 1994; Lins, 1997), ni cómo las mercancías robadas —automóviles, camiones, joyas, electrodomésticos— usados para intercambiarlos con las drogas ilegales, llegan con facilidad a su destino final en Paraguay y Bolivia, pasando por el interior de São Paulo (Geffray, 2001).

Una vez dentro de los grupos criminales, los jóvenes, destituidos o no, quedan a merced de las rigurosas reglas que prohíben la traición y la evasión de cualquier recurso, por mínimo que sea. Entre esos jóvenes, sin embargo, son más los destituidos que llevan el estigma de eternos sospechosos, y por tanto susceptibles de ser incriminados, cuando son consumidores de drogas, a los ojos discriminatorios de las agencias de control institucional, pero con un agravante: los policías corruptos actúan con grupos de extorsión, que se diferencian mucho de los grupos de exterminio formados con el objetivo de matarlos. Las bandas de traficantes y asaltantes no emplean métodos diferentes de aquéllos. Todas las entrevistas que el equipo de investigación que coordiné entre 1987 y 1991 en Cidade de Deus, un popular conjunto habitacional de Río de Janeiro, realizó a jóvenes integrados en las bandas, estos mencionaron el mismo esquema de extorsión y terror por parte de los policías de la región, y la imposición de traficantes para que los ladrones menores repartieran lo que habían robado (Zaluar, 1994; Lins, 1997). En el esquema de extorsión, y a causa de las deudas contraídas con los traficantes, los jóvenes que empezaron como consumidores de droga se ven obligados a robar, asaltar y a veces hasta matar para pagar a aquellos que los amenazan de muerte —policías o traficantes— en caso de que no consigan saldar la deuda. Así, convertirse en miembro de la banda es algo imperativo, bien para pagar deudas, bien para sentirse más fuerte y más protegido frente a los enemigos creados. Si el joven entra en la banda se inicia en el circuito infernal de tener que ir siempre armado para que no lo maten, algo que los jóvenes de Cidade de Deus denominaban el «condominio del diablo».

De hecho, el comercio de drogas se convirtió en sinónimo de guerra en muchos municipios de Brasil, pero con diferencias regionales entre ciudades y barrios de la misma ciudad. En Río de Janeiro, aunque no está completamente coordinado por una jerarquía mafiosa, el comercio de drogas está eficazmente organizado de manera horizontal, es decir que si

faltan drogas o armas de fuego en una favela, se obtienen inmediatamente de las favelas aliadas. Las bandas de comandos coordinan los dispositivos de una red geográficamente definida, que incluye puntos centrales o de difusión, y otros que se establecen en la base de la reciprocidad horizontal. En esta ciudad, las armas de fuego se obtienen con mayor facilidad debido a los puertos y aeropuertos, así como a los arsenales más importantes de las fuerzas armadas, que están dentro de su territorio. Muchos hurtos se realizaron, y se siguen realizando, en esos arsenales donde no existe un control de las existencias apropiado. En consecuencia, el tráfico de droga se ha militarizado con mayor facilidad.

Basta con leer los periódicos brasileños para saber si los «comandos» enemigos se disputan violentamente el territorio donde controlan los negocios, y prohíben a los habitantes de las zonas «enemigas» cruzar los límites de su perímetro, incluso para visitar a amigos o familiares. Por eso los *favelados* de algunos barrios de la ciudad hablan de una «guerra interminable» que enfrenta a los traficantes de comandos enemigos o a policías con traficantes. En esta guerra obligan no sólo a los miembros de las bandas, sino también a los jóvenes que viven en las mismas favelas o en favelas enemigas, a proporcionar ayuda cada vez que los oponentes atacan a otra banda que forma parte del mismo comando. Los «soldados del tráfico» o *falcões* (halcones) forman entonces un *bonde* (una cadena, un vínculo) o un *elo* (una unión) que responderá al ataque de otro *bonde*, constituido de la misma manera. Por eso los vecinos no tienen permiso para cruzar las fronteras artificiales entre las favelas. Muchos hombres han sido asesinados sólo por pasar de un sector a otro controlado por las redes beligerantes del tráfico, ni siquiera para ir a trabajar o para divertirse (ir a bailar). Algunas mujeres también han sido asesinadas por atreverse a salir con hombres de favelas enemigas.

Cuando los amos del tráfico llaman a los «soldados», esta llamada está dirigida a los jóvenes que han conseguido superar las regulaciones que hoy existen en las fuerzas armadas brasileñas para evitar reclutar a jóvenes de favelas. Estos han sido adiestrados durante el servicio militar, que todavía es obligatorio. Incluso cuando estos jóvenes no forman parte de las bandas, son «invitados» a montar y desmontar las armas automáticas exclusivas de las fuerzas armadas y robadas de sus depósitos, y se les llama para instruir a los nuevos soldados del tráfico para enfrentarse a los enemigos cuando la policía o una banda rival invadan la favela donde viven. Deben aceptar la «invitación» no tanto porque se les pre-

siona, sino porque se sienten obligados a colaborar con la banda que controla el barrio en el que viven. De todas maneras, saben que si se niegan pagarán tanto un precio moral como físico: perderán el aprecio o la consideración del *dono do morro* (el amo de la favela), serán expulsados de la favela o, peor, ejecutados. A veces incluso se les invita a formar los *bondes* que invadirán los barrios enemigos (Zaluar, 2001).

En algunas regiones pobres de la ciudad, los «comandos» que controlan las colinas dividieron militarmente no sólo las favelas, sino también las calles próximas. Hay que ir con cuidado para no caer en manos de los enemigos o, como ellos dicen, de los «alemanes». Por otra parte, las calles están poco iluminadas y la policía entra raramente y, cuando entra, lo hace con patrullas violentas o *blitzen*. Por eso los traficantes de las favelas campan a sus anchas en las calles de los barrios más remotos. Su objetivo es impedir que suministradores de droga independientes vendan su mercancía allí, o demostrar su poder armado. Cuando el «amo de las favelas» detecta la presencia de un vendedor no autorizado, lo amenaza. Si este insiste y se enfrenta a la banda, lo matan. No se puede vender droga sin que lo autorice el *dono*. Si el traficante o el policía corrupto sospecha que los miembros menos importantes de las bandas están ganando mucho, estos pueden pasar por la experiencia de ser agredidos, torturados o extorsionados. La situación, como ellos dicen, se pone «siniestra». Pueden matarlos por un lado o por el otro.

Las transacciones con los traficantes del *morro* son peligrosas. En esa interacción hay que «saber entrar» y «saber salir» para no poner en riesgo la vida. La implicación con la banda, motivo de orgullo para los jóvenes de la favela y para los consumidores de la ciudad que la frecuentan para comprar droga más pura y más barata, es gradual y está llena de trampas y riesgos. Formar parte de la banda, llevar armas participar en iniciativas osadas de robos y asaltos, adquirir fama por ello y, en caso de que se muestre una «predisposición a matar», tener la posibilidad algún día de ascender en la jerarquía del crimen (Zaluar, 1994; Lins, 1997) es la trayectoria que han seguido muchos jóvenes que han acabado muertos.

Un grupo estable de personas se gana la confianza de los *donos* o de sus gerentes (lo que llaman «ser apreciados») y compran previamente una cantidad de droga con la finalidad de venderla a precios más altos en locales con mucha actividad nocturna. En este último caso esta figura estaría más próxima al *avião* o camello que adquiere con cierta asiduidad la droga de los traficantes de las favelas en consignación, es decir, recibe

con anticipación determinada cantidad para pagarla posteriormente. En esta última situación es necesario establece una mayor relación de confianza que, a medida que avanza el proceso, tiende a aumentar —es lo que llaman «ganar aprecio»— y permite que el camello adquiera cantidades cada vez mayores. Y durante ese proceso pueden surgir las presiones para que el individuo tenga una mayor implicación en las otras actividades de la banda, y los posibles conflictos derivados de esta. Lo ideal sería permanecer como «considerado», alguien que adquiere amistad pero no se implica ni se convierte en «enemigo», «cachorro» o *cabeça fraca* (literalmente «cabeza débil»). Haber ganado dinero en la calle como camello puede llamar la atención de los propios traficantes y también la de los policías: esa persona *fica pixada* (queda marcada). Los entrevistados sugirieron que entonces «la situación se vuelve siniestra» y es necesario abandonar el barrio, e incluso la ciudad: «Hay que desaparecer».

En esas zonas pobres de la ciudad controladas por traficantes, el uso de armas de fuego es habitual como medio para mantener el dominio del territorio, cobrar deudas, alejar a competidores y atemorizar a posibles testigos.<sup>8</sup> Así pues, se comprende por qué algunos jóvenes pobres se matan los unos a los otros debido a rivalidades personales y comerciales, siguiendo el patrón establecido por la organización que, además de crear reglas militares de lealtad y sumisión, distribuye en abundancia armas de fuego automáticas y semiautomáticas, exclusivas de las fuerzas armadas.

No se trata, pues, de una guerra civil entre personas de clases sociales diferentes, ni tampoco de una clara guerra entre la policía y miembros de las bandas. Con estas muertes, los jóvenes pobres no están cobrando de los ricos, ni están perpetrando ninguna forma de venganza social, ya que ellos mismos son las principales víctimas del crimen violento, ya sea por la acción de la policía o por la de los propios delincuentes. De hecho, viven según las reglas de la reciprocidad violenta y de la venganza privada por la ausencia de una instancia jurídica en la resolución de conflictos internos y la falta de vigencia de una cultura ciudadana.

Por lo tanto, no debe sorprender que las principales víctimas de los crímenes violentos sean los propios jóvenes pobres que no tienen recursos familiares para pagar su estancia en centros de recuperación para drogadictos, ni atención médica gratuita como consumidor abusivo de droga. La ilusión del «dinero fácil» revela su otra cara: el joven que sigue una carrera criminal no se enriquece, sino que enriquece a otros personajes que casi siempre quedan impunes y mantienen su riqueza, tales como recep-

tores de productos robados, traficantes al por mayor, contrabandistas de armas, policías corruptos y, por último, abogados criminales. Estos personajes no son los que más ganan, sino los únicos que ganan, ya que en términos de seguridad pública todos, incluso ellos mismos, pierden.

El mismo estudio sobre victimización mencionado más arriba (Zaluar, 2006) presenta datos impresionantes sobre las pérdidas de personas próximas a lo largo de los últimos doce meses en la ciudad de Río de Janeiro. La pérdida de amigos asesinados está muy relacionada con la edad, dado que el 9,4% de los más jóvenes, de 15 a 19 años, tiene amigos que han muerto asesinados, mientras que el 4,6% de los adultos entre 50 y 59 años han perdido a amigos de esa manera y, en el caso de los mayores de 70 años, sólo un 0,8%. Los más pobres, con una renta familiar de hasta dos salarios mínimos, presentan el doble de la proporción de familiares asesinados (7,5%) que los más ricos, con renta familiar de más de 11 salarios mínimos (4%). El porcentaje de personas con vecinos asesinados es mucho menor en la zona de Jacarepaguá y Barra da Tijuca (0,4%), donde viven personas de alto poder adquisitivo que pagan por tener una seguridad privada, y es 15,5 veces mayor en suburbios como Madureira (5,4%). Con la misma desigualdad, la proporción de vecinos asesinados en las favelas (7,3%) es casi dos veces mayor que en zonas regulares de la ciudad (4,2%).

### Formación subjetiva: el *ethos* guerrero y la hipermasculinidad

Estudios recientes realizados en Brasil han intentado interpretar la violencia en el plano subjetivo como un elemento que se despolitiza, instrumentaliza y banaliza, lo que la caracterizaría como algo difuso o sin sentido (Silva y Aquino, 2005). Estos estudios siguen una estela abierta desde la década de 1980 por estudios que revelaban la conexión entre esta nueva violencia urbana y el tráfico de drogas ilegales de finales de la década de 1970. Pero confunden el miedo difuso o líquido, fruto de las incertidumbres derivadas de la globalización de la economía (Bauman, 2007), con este miedo concreto derivado del innegable aumento de la criminalidad violenta en Brasil. Y no profundizan en los mecanismos que movilizan la subjetividad de los jóvenes implicados en la acción violenta.

Muchos siguen la perspectiva adoptada por Wieviorka (1997 y 2004), sociólogo francés, para quien el nuevo paradigma de violencia está marcado por su tenor infrapolítico, es decir, por el hecho de que la violencia se manifiesta en esferas que están más allá del Estado y de sus protagonistas. Esta es otra manera de decir que se trata de una violencia privada que no puede interpretarse por el paradigma de la violencia colectiva con claro carácter político, como el que se revela en los conflictos de clase. Por ello la violencia, según el autor, no se manifiesta como consecuencia de una relación conflictiva, como ha sucedido tradicionalmente, sino que «parece adquirir autonomía, convertirse en un fin en sí misma, lúdica, puramente destructiva o autodestructiva...». Claro está, este autor reflexiona sobre las acciones de incivildad de las pandillas francesas que se divierten rompiendo escaparates o volcando vehículos, según un fenómeno al que los sociólogos norteamericanos llamaron «deriva».

Sin embargo, esta reflexión apenas se puede aplicar a las acciones de las redes del crimen organizado en Brasil y, en concreto, a las de las bandas de traficantes y asaltantes que controlan parte del territorio de algunas ciudades brasileñas. La dificultad de aplicar mecánicamente el paradigma de este autor es más evidente cuando afirma que la violencia tiende a mantener a distancia a las instituciones políticas y se reduce a buscar el placer y la aventura. En el crimen organizado la politización, posterior establecimiento de la actividad económica ilegal, se manifiesta tanto en la corrupción de las instituciones para garantizar la impunidad, como en la intervención en procesos electorales para conseguir apoyo político, e incluso en el intento de diseminar un discurso político radical para asegurar la adhesión de jóvenes pobres que se rebelan contra la desigualdad social. De ahí el discurso que presenta a la policía como el enemigo principal, de ahí el lema «paz, justicia y libertad» y de ahí la condena vaga pero intransigente del «sistema» que resurge en los pocos manifiestos que producen los comandos y en las charlas a los jóvenes implicados para justificar sus acciones criminales.

Es cierto que la violencia de los jóvenes brasileños no puede clasificarse como algo banalizado en el sentido que Hannah Arendt (1963) le atribuye en su reflexión sobre Eichmann en Jerusalén y la banalidad del mal. En este caso no existe un sistema totalitario que fabrique no sujetos incapaces de pensar sobre sus acciones y dispuestos a obedecer órdenes superiores sin reflexionar ni discrepar. Las declaraciones de los jóvenes

entrevistados a lo largo de los años de mi investigación revelan sujetos imbuidos de un poder que ellos creen ilimitado, de «jefes» que dominan a niños, a los que los trabajadores conocen por el término «teleguiados». No obstante, ni niños ni adultos consiguen ocultar sus dudas, fracturas y contradicciones.

La violencia es instrumentalizada siempre que se deriva de los conflictos comerciales de quienes no pueden recurrir a la justicia por tratarse de actividades ilegales. Esto se aplica a todas las formas de delitos continuados y no sólo al tráfico de drogas ilegales. Pero precisamente ese tráfico explica el tremendo aumento de homicidios entre hombres jóvenes y pobres de las ciudades brasileñas, como he intentado demostrar.

El punto final de este texto aborda, por tanto, el estilo de masculinidad que se cristaliza entre los jóvenes que participan en el tráfico de droga, en el cual desarrollan las disposiciones necesarias para que el mercado funcione bajo las condiciones de clandestinidad y conspiración con respecto a los representantes del Estado encargados de reprimirlos. Hoy, algunos criminólogos están tratando de entender las conexiones entre determinadas construcciones de masculinidad y el crimen, aunque admitan que se trata de un fenómeno complejo e interactivo.<sup>9</sup> Pero para que exista una acción estandarizada es necesario que algo se cristalice, aunque sea de manera circunstancial o temporal.

Eso es lo que descubrimos al observar u oír a los agentes de los conflictos sociales que, en el caso del tráfico de drogas, han generado guerras moleculares, localizadas pero interminables. En este contexto armado y lucrativo se desarrolla el estilo de la masculinidad que aquí nos interesa. Es la masculinidad exhibicionista, exagerada, en la que los hombres se permiten demostrar lo que un autor denominó «exhibición espectacular de protesta masculina» (Connell, 1987, 1995). Son hombres que no han podido construir su identidad masculina como obreros tradicionales por el trabajo, por la educación, por la propiedad y por el consumo de bienes duraderos, cosas que un empleo de trabajo manual permitía obtener hasta mediados del siglo pasado. Según el mismo autor, esos hombres se convierten en una amenaza para la vecindad en la que viven y el Estado los estigmatiza porque su comportamiento es conspicuo; se vuelven criminales por haber construido de este modo su identidad de género.

En Brasil, niños y adolescentes mueren en una «guerra» por el control del punto de venta, pero también por cualquier motivo que amenace

el estatus o el orgullo masculino de los jóvenes en busca de una virilidad del «sujeto hombre» (Alvito, 1996; Lins, 1997), orgullo que obliga a reaccionar de manera violenta ante el menor desafío. O simplemente porque estaban allí en el momento del tiroteo. En la circularidad del bolsillo lleno de dinero fácil que sale con facilidad de ese bolsillo, se ven obligados a repetir una y otra vez el acto criminal como si fuera «un vicio», según sus propias palabras (Zaluar, 1994).<sup>10</sup> Asimismo desarrollan un estilo de jefatura truculento, que aproxima la banda a la *gang* norteamericana (Zaluar, 1997). Para asegurar el punto de venta, el jefe ya no puede «vacilar», es decir, traicionar, dudar o tener miedo a la hora de enfrentarse con los rivales, los compinches, los clientes morosos o los soplones (Lins, 1997). La figura del jefe o del «hombre al frente» se construye de manera imaginaria, se le considera alguien capaz de mantener rectos a sus subordinados y que controla el crecimiento de sus competidores en las ventas o en el número de personas armadas de la banda.

Por otra parte, la urbanización rápida, además de no garantizar un empleo a todos los emigrantes y posteriormente a sus hijos, tampoco permite que las prácticas sociales urbanas de la tolerancia y la civilidad sean asimiladas entre los nuevos habitantes de las ciudades. Sin embargo, debido a los procesos ya mencionados de crisis de la autoridad y de difusión de nuevas identidades y estilos juveniles globales, dicha urbanización corroe rápidamente los valores morales tradicionales, que ya nos son interiorizados por las nuevas generaciones de la ciudad.

Así, muchos jóvenes y pobres se han vuelto vulnerables a los atractivos del crimen-negocio debido a la desorganización que existe en sus familias, muchas de las cuales son incapaces de gestionar los conflictos surgidos en la vida urbana, un entorno imprevisible y de múltiples facetas. Los padres ausentes que no protegen, no educan y no prestan atención a las compañías que frecuentan sus hijos son padres inadecuados. Las políticas públicas que juntan a jóvenes que ya han cometido actos delictivos, sin hacerles comprender la dimensión de sus actos y el sufrimiento que provocan a las víctimas, están destinadas al fracaso por facilitar esa dinámica de contagio de ideas y comportamientos violentos. Y la favela o el barrio pobre, evidentemente, es el lugar propicio para su propagación porque asila a una población que presenta un porcentaje elevado de familias con «falta de paternidad», así como de servicios públicos, principalmente escuelas, de peor calidad. Los jóvenes de familias con rentas por debajo del nivel de la pobreza se vuelven vulnerables a

causa de una combinación del abismo existente entre adultos y jóvenes, del sistema escolar ineficaz, de la falta de formación profesional, de insuficiencia de puestos de trabajo, todo añadido a los espejismos de identidades globales y del mercado donde se compite siempre para separar a «vencedores» de «perdedores». Estos son los argumentos que presenté para sostener la idea de la «integración perversa» al sistema económico (Castels y Mollenkopf, 1992; Zaluar, 2000), formada en la vinculación con posiciones menores en el tráfico de drogas.

En Río de Janeiro, como en todas partes, hay muchos escenarios de conflicto y muchos estilos de masculinidad entre los emigrantes de otros estados, entre los jóvenes de la segunda generación de emigrantes y entre los jóvenes negros, *pretos*, *pardos*, mulatos, cariocas o descendientes de nordestinos y mineiros. Entre los que pertenecen a las capas más pobres de la población, que pese a ello siguen diferentes trayectorias, queda claro que, en la actualidad, la posibilidad de enriquecerse rápidamente y de tener acceso al consumo conspicuo es un elemento importante para definir las nuevas identidades masculinas que han triunfado en la vida. Ayudar a amigos, vecinos y familiares, impresionar a todos con ostentaciones de joyas y ropa cara sobre el propio cuerpo, con fiestas o pagando bebidas a todos en lugares públicos son actitudes que forman parte de esa estrategia del macho dominante en muchas sociedades, incluso la brasileña. Forman parte de un ciclo de la masculinidad —el del joven que se aproxima a la edad adulta— sin el incentivo de contraer matrimonio ni las prácticas tradicionales de reconocimiento familiar. Esa estrategia puede estar garantizada por el éxito en proyectos productivos y comerciales, incluso el garantizado por el dinero fácil procedente del tráfico de drogas. La liquidez para pagar los gastos es más importante que el atesoramiento de bienes inmuebles o la inversión en pasivos para los traficantes al por menor. Poseer dinero en especies es una señal de masculinidad mayor que poseer propiedades o patrimonio. La fuente del dinero no es importante, sino la cuantía, como en la teología de la prosperidad de algunas iglesias neopentecostales.

Por esto mismo, los gastos de los jóvenes traficantes son muy individualizados y orgiásticos: financiación de bailes *funk*, orgías en moteles, consumo ostentoso de ropa, bebidas, drogas y fiestas para familiares, amigos y aliados. Decir que sustituyen al Estado ausente en política social es una ligereza intelectual, fruto de observaciones vanas o secundarias. La liquidez se mantiene para impresionar al público que conforma

el grupo, los vecinos y los familiares, así como para invertir en un negocio que implica el pago a policías y abogados, entre otros personajes menos notables. El dominio sobre el dinero, el dominio sobre el territorio, el dominio sobre los liderados, el dominio sobre las mujeres codiciadas, esto es lo que define al traficante duro que ha triunfado en la vida. Por ser movable y ostentoso, el dinero permite ejercer el poder incluso a distancia, como en el caso del emigrante, del fugitivo o del prisionero. Disminuir su flujo significa debilitarse, perder prestigio y volverse menos poderoso. Lo que distingue a los traficantes que actúan al por menor es que combinan el poder del dinero sonante con el uso de las armas, que tanto ruido hacen.<sup>11</sup> El primero para impresionar, porque causa admiración; el segundo para imponer respeto y miedo. Pero tanto el uno como el otro se usan de manera excesiva y exhibicionista.

Pagar la bebida de todos, promocionar churrascos, financiar bailes, todo esto tiene una enorme importancia para afirmar al hombre todopoderoso que gasta en exceso. Este estilo de masculinidad se denomina hipermasculinidad<sup>12</sup> por estar asociado a mucha bebida, mucha comida, mucho sexo y mucha exhibición de fuerza física o armada. Usar cadenas de oro, ropa de marca o deportivas caras forman parte de ese estilo, pero hay presiones locales para que parte de esa riqueza se emplee en fiestas y en algún beneficio para la localidad, presiones que se resuelven de diferentes maneras. De ahí que los jóvenes traficantes entrevistados afirmaran en todos los casos que lo que se consigue con facilidad se pierde con facilidad. Tal es el patrón de la hipermasculinidad o exhibición espectacular de poder masculino que no tiene límites en la ley. Es fundamental, por tanto, que sean exhibiciones públicas y que los escenarios donde se desarrollan sean observados por todos los habitantes del lugar y, mejor todavía, sean expuestos en los medios de comunicación.

Ahora bien, esa forma de gastar el dinero de manera ostentosa y excesiva se da en muchas otras ciudades del mundo. En la India, en Lesotho, en Colombia, en Estados Unidos, en Francia y en Inglaterra se han descritos usos similares del dinero corriente. Taussig (1997) afirma que el *cash* es un fetiche con efectos mágicos sobre todos y, en particular sobre los compañeros y las mujeres. Bataille (1967 y 1985) y Bourdieu (1984), Bourdieu y Wacquant (1992) ya describieron la estética del exceso y de la generosidad en el consumo, en la bebida y en el sexo como propias de la aristocracia en contraste con la pequeña burguesía ascendente. En esta, tras una fase de acumulación durante la juventud, como

sucede entre los inmigrantes en fase de ascender, las inversiones y el consumo se vuelven más comedidos en función de los proyectos de futuro. A los emigrantes hindúes que viven las contradicciones entre las identidades modernas y las tradicionales en la India se les describe como personas para las que llevar dinero en el bolsillo es más importante que tener propiedades y que las propias fuentes de ese dinero:

En algunos estilos (de masculinidad), sobre todo los asociados con hombres jóvenes, la fuente del dinero, aunque no sea irrelevante, es menos importante que la cantidad [...]. Tener dinero ilegal [...] es mejor que no tener dinero. Los propios jóvenes hindúes, cada vez más proclives a conseguir dinero de cualquier modo, son una amenaza radical para la insistencia que la familia y la comunidad pone en la primacía del manan (dignidad, posición social) y en la orientación hacia el capital simbólico del «empleo gubernamental asalariado». La migración ayuda a mantener el prestigio personal ocultando la ocupación y el origen de la acumulación de la riqueza en el momento del consumo, posibilitando y alentando el foco en el resultado, en el dinero sonante que se ha ganado (Osella y Osella, 2000).

Entre los traficantes que viven en las favelas de Río de Janeiro, las presiones de las culturas tradicionales ya no están tan vivas porque los nuevos atractivos del mercado global ya las ha debilitado mucho. Los jóvenes ya han desistido de las estrategias para adquirir el estatus de hombre maduro respetable, padre de familia y responsable de la colectividad de la que forman parte. La magia del dinero en el bolsillo está presente desde el principio de sus trayectorias. Por eso mismo, como sucede en el caso de los grandes jefes amerindios de Brasil, los aspirantes a traficantes también se exceden en el número de mujeres con las que se relacionan y con las que tienen hijos simultáneamente. Cuando mueren, muchas «viudas» se encuentran por primera vez y se disputan el papel de viuda «oficial» en el entierro.<sup>13</sup>

## Las políticas sociales y la prevención de la violencia

Para entender mejor el *ethos* guerrero o de la masculinidad violenta es preciso, sin embargo, ampliar la perspectiva y regresar al plano macro (Elias y Dunning, 1993). En este caso, lo que importa no es tanto la do-

minación de clase ni la dinámica centro-periferia en la vida doméstica y en el mundo laboral, sino el proceso de desarrollo de una formación social en el tiempo a lo largo de la historia, proceso este que moviliza varias actividades y está siempre sujeto a tensiones y retrocesos.

Lo que hemos descrito en este capítulo no tiene nada que ver con la ética calvinista del trabajo ni con la ética del proveedor, sino con el crimen-negocio, emprendimiento capitalista organizado transnacionalmente. En este, la liquidez es fundamental para facilitar los negocios de manera rápida y secreta, evitando movimientos de cheques, préstamos y pagos a largo plazo. En el pago todo se hace con rapidez y poca flexibilidad, como si no hubiera confianza entre los compañeros. Por esto las deudas se deben liquidar de inmediato, lo que convierte en un uso común la sentencia de muerte, incluso en casos de deudas relativamente pequeñas, como sucede en el comercio al por menor. Estamos hablando de una economía sumergida o «economías de las tinieblas», en la era de la globalización.

Tampoco hemos descrito ninguna nueva cultura política de convivencia tolerante que debería presidir la diversidad cultural que hoy existe en las principales ciudades brasileñas. La formación subjetiva que predomina entre los jóvenes actuantes en las bandas es la del orgullo de ser hombre por ser capaz de destruir físicamente a quienes se oponen a ellos o, dicho con sus propias palabras, de tener la «disposición de matar» al enemigo sin vacilar. Cualquier política pública de prevención de la violencia debe considerar la manera de desmontar o desconstruir tal configuración de la personalidad, cuyo rasgo principal es la oposición a todo lo que pueda ser identificado con lo femenino: la comprensión, el cuidado, la empatía con el sufrimiento ajeno y los rasgos de civilidad.

Por consiguiente, la clara violencia con que los jóvenes traficantes resuelven sus conflictos se debe buscar con mayor profundidad en la falta de socialización, en la civilidad y en las artes de negociación, propias del mundo urbano cosmopolita más diversificado, menos cerrado en grupos cerrados de parentesco o localidad, donde no predominan los papeles sexuales contrastantes. Esta socialización en la civilidad y la mediación de conflictos debería estar presente en cualquiera de los programas sociales financiados por el Estado, que también debería coordinarlos incluyéndolos en su agenda y sus prioridades. Sólo así es posible desmontar el *ethos* guerrero o la hipermasculinidad que llevan a los jóvenes a destruirse mutuamente.

Así pues, en la otra cara de la moneda de la globalización está la posibilidad de tener culturas cada vez más híbridas y creativas, así como ciudades cada vez más cosmopolitas debido a la interacción más rápida y permanente entre personas en los cuatro rincones del planeta. Para que la cultura tolerante del cosmopolita sea una realidad en todos los segmentos de la población de países desiguales como Brasil, es necesario atender los procesos de construcción de identidades, sobre todo la masculina. Los jóvenes pobres también pueden y deben sentir orgullo por ser hombres civilizados y no machos viriles que destruyen a sus rivales y oponentes. No se trata de «darles la palabra», fórmula típica de quien tiene el poder, sino de educarlos en la civilidad y en la capacidad de negociar conflictos y de reunirse para obtener bienes comunes. Es decir, no darles la palabra, fórmula del dominador condescendiente, sino de preparar a cada uno de esos jóvenes para que den la palabra a los otros, aun cuando estos no sean del mismo grupo paritario con el que se identifican e interactúan. Para llevar a término esa tarea no basta con formar grupos musicales de identidades globales bajo el enfoque del consumo masivo de estilos. Hace falta que las tradiciones locales que reúnen a personas de diferentes generaciones conquisten el espacio en el mundo público de cada país y del planeta. Sólo entonces la promesa de un mundo interactivo, global y cosmopolita podrá hacerse realidad.

## Notas

1. El concepto de crimen organizado está imbricado en el de mafia y es objeto de una polémica interminable iniciada en el siglo pasado. Una polémica se refiere a su carácter organizado o desorganizado (Arlachi, 1986; Reuter, 1986; Calvi, 1993; Bettancourt y Garcia, 1994; Tullis, 1995; Labrousse y Koutousis, 1996), y otra a su estatuto de crimen o trabajo o empresa (Reuter, 1986; Thoumi, 1994; Bettancourt y Garcia, 1994). De cualquier modo, no cabe duda de que se trata de un conjunto de actividades en red con un componente de emprendimiento económico, es decir, que implica una serie de actividades que se repiten a lo largo del tiempo (incluso sin la disciplina, la regularidad y los derechos jurídicos del mundo del trabajo) que aspiran al lucro (tanto más fácil y alto cuanto mejor colocado se está en la red de intermediarios y mayoristas) y que utilizan monedas variable en los intercambios, basados en características comunes a las relaciones secretas o subterráneas, así como el trueque. Parte de la dificultad de llegar a un

acuerdo está en el hecho de que muchos buscan una organización burocrática pro-estatal en la cual habría un control sobre los conflictos internos para evitar homicidios y guerras. El crimen organizado carece de organización burocrática, pero es un sistema eficaz de punición mortal de culpables y desafidores, así como una red de conexiones personales, además de un sistema de distribución de los servicios y mercancías que son objeto de sus prácticas ilícitas e ilegales.

2. Hoy el concepto de red se utiliza sobre todo de dos maneras en los estudios relativos al tráfico de drogas. El primero se basa en los conceptos de territorialidad y jerarquía con que la geografía ha analizado las metrópolis internacionales, regionales y demás, para estudiar el flujo de información y productos que pasan de una a las otras a través de los nudos y los puntos de interconexión que cada una ejerce jerárquicamente. El segundo, más próximo a la concepción antropológica de red social, se utiliza para analizar las actividades ilegales con carácter de negocio permanente y que fluye por medio de relaciones interpersonales basadas en el secreto, en la confianza —siempre puesta a prueba—, en el conocimiento de las personas y en los acuerdos tácitos establecidos entre ellas. El concepto de «red» es bueno para reflexionar sobre el flujo jerárquico y esas relaciones interpersonales, porque implica relaciones no grupales o institucionales organizadas y cerradas, es decir, se refiere a relaciones abiertas en el tiempo y el espacio, que conectan a innumerables personas a través de contactos de diversos tipos que se van multiplicando con los intermediarios (Schiray, 1994). La organización en red prescinde de la idea de organización corporativa, burocratizada, y puede ser deshacerse y rehacerse rápidamente en otras rutas, circuitos o flujos, o con otros personajes. En la segunda acepción se aplica sobre todo a los niveles más bajos del tráfico de drogas que, al contrario de lo que sucede con los negociantes mayoristas y grandes financieros del tráfico, que tienden a la centralización y a la jerarquía en cárteles y mafias, tienen una intrincada malla descentralizada, difícil de controlar por la estructura de gestión del negocio en grandes números y poderosas jerarquías (UNDCP, 1997).

3. Los grandes lucros en actividades ilegales proceden de la dinámica económica de lo que está prohibido. Algunos autores ya han señalado cómo el comercio de la cocaína se ha convertido en una enorme fuente de beneficios rápidos y sustanciosos, así como de violencia en virtud del alto precio que se consigue con pequeños volúmenes. Las ganancias no proceden de la productividad ni de una mayor explotación del trabajo, sino de la propia ilegalidad del proyecto (Salama, 1993; Fonseca, 1992), que incluso la hacen más cara que el oro en algunas partes. También cabe tener en cuenta que el carácter secreto de tales actividades estimula la formación de cárteles y mafias para controlar los precios.

4. La policía militar causa muchas muertes en Brasil. En el estado de Río de Janeiro mató a 983 personas en 2004; en 2005 a 1.098; en 2006 a 1.066. Pero muchos policías también son asesinados. En 2004, 161 policías militares fueron

asesinados; en 2005, 135; en 2006, 144. En 2007, hasta el mes de abril, murieron 40 policías de servicio o en su tiempo libre (ISP/SSP-RJ). [www.ssp.rj.gov.br](http://www.ssp.rj.gov.br).

5. Los millones de dólares de los negocios de la calle, poco valorados, se han convertido en la «la estrategia masculina más visible públicamente» o en una «alternativa a la dignidad personal autónoma», según Bourgois (1996). Esto ha generado una cultura de la calle —«trama compleja de creencias, símbolos, modos de interacción, valores...»— de creatividad explosiva y desafiante como respuesta y por oposición a la exclusión social. Pese a ello, el autor no niega el estilo de vida basado en la violencia, en el abuso del uso de drogas, en la rabia interiorizada que pasa a ser un agente activo en la degradación personal y en la ruina de la comunidad. Siempre hay una atmósfera tensa de conflictos a punto de estallar, resultado de la tensión de vivir sin márgenes o de negar la vulnerabilidad con reacciones defensivas a la par que aterrorizadas y aterrorizadoras.

6. No es baladé que el lema de la facción de criminales más poderosa de São Paulo (PCC) y de Río de Janeiro (CV) sea «paz, justicia y libertad».

7. Se utiliza la palabra «estilo» para sustituir los contestados conceptos de cultura y subcultura que tienen presupuestos y consecuencias que nos son aplicables a la rapidez con que las identidades y las prácticas sociales son modificadas y accionadas por los agentes del mundo globalizado. «Estilo» ha pasado a ser el término más adecuado para hablar de las incorporaciones rápidas y efímeras de la moda en el vestuario, la música, el arte, el habla y demás comportamientos juveniles que ya no conseguían ser interpretados exclusivamente por la perspectiva holística de la religión o de la cultura de clase, aunque sin estar del todo desconectados de estas.

8. Los datos del estudio sobre la victimización del NUPEVI (Zaluar, 2006) son impresionantes: el 45% de los entrevistados oye siempre o con frecuencia ruido de tiros, y este está concentrado en las zonas de planificación 1, 2 y 3, de la urbanización más antigua en la ciudad y con abundancia de favelas. Un 13% de los entrevistados presencia conflictos armados, que también están mal distribuidos en la ciudad: las mayores proporciones se registran en las zonas 1, 3 y 5, donde hay mayor concentración de pobres.

9. Las identidades masculinas son inherentemente relacionales y están construidas a partir de la interacción con las feminidades y otras masculinidades. Múltiples y contrarias masculinidades se negocian contextualmente con la supresión de pensamientos/acciones de la masculinidad tradicional. Las identidades colectivas no exclusivas son cerradas, acotadas, iguales a sí mismas y opuestas a otras de manera permanente. Las identidades de género son siempre fragmentadas, pero están esencializadas y desfragmentadas en proyectos locales de identidad personal y colectiva.

10. Debido a la facilidad y el grado de lucro, quienes se implican en el tráfico, sea cual sea su clase social, género y nivel de renta, los policías brasileños afirman: «Quien trafica una vez, siempre vuelve». Pero eso no significa que haya

quien trafique «por necesidad». En el tráfico capilarizado en los extremos de los barrios pobres y los centros de bohemia muchas mujeres, comúnmente ex prostitutas o con profesiones de baja cualificación como manicuras, asistente, etc., son también vendedores comunes.

11. Pero este sólo es uno de los estilos encontrados entre los pobres. Los sambistas, que existen en Río desde principios del siglo xx, tienen otro; los trabajadores manuales tienen otros; negros y pobres en ascenso tienen diversos proyectos con inversiones diferentes en la construcción de una identidad masculina. Entre muchos negros cariocas, incluso en los sambistas, el desprecio por el dinero en favor de valores como la educación, el conocimiento técnico de lo que uno hace, la honradez y la solidaridad están presentes en sus innumerables canciones y en su sentido común o, para expresarlo mejor, en su sabiduría. Entre ellos la riqueza no significa ni madurez ni valor masculino ni respeto personal. El hombre de verdad no usa armas, pelea con las manos; el hombre de verdad no es cobarde; el hombre de verdad no tira el dinero.

12. Como un conjunto de personalidades, la hipermasculinidad consta de tres dimensiones: actitudes groseras para con las mujeres, agresión y dominio considerados como señal de virilidad y el peligro como excitante. La empatía, el cuidado y la comprensión (sentimientos y actitudes femeninas) no se consideran como propios de un hombre de verdad (Mosher y Sirkin, 1984).

13. Esto no sucede sólo con los traficantes pobres de las favelas. Bandidos de clase media, como Pedro Machado Lomba Neto, más conocido como Pedro Dom, al que la policía mató en 2005, había llamado a cinco mujeres a prestar declaraciones en la comisaría de policía. El encuentro involuntario de las jóvenes, entre ellas una estudiante de clase media, estuvo marcado por peleas entre ellas. Todas habían conocido a Pedro Dom en bailes *funk* en la mayor favela de la zona Sur, la más rica de la ciudad.

## Bibliografía

- Alvito, Marcos (1996), «A honra de Acari», en G. Velho y M. Alvito, *Cidadania e Violência*, Editora da UFRJ, Río de Janeiro.
- Arendt, H. (1963), *Eichmann in Jerusalem: A report on the banality of evil*, Viking Press, Nueva York.
- Arlachi, P. (1986), *Mafia Business, the Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism*, Londres.
- Bataille, G. (1967), *La Notion de Dépense*, Éd. de Minuit, París.
- (1985), *Visions of Excess: selected writings*, Manchester University Press, Manchester.

- Bauman, Z. (2007), *Miedo líquido, la sociedad contemporánea y sus temores*, Paidós, Barcelona.
- Bettancourt, G. y M. Garcia (1994), *Contrabandistas, marimberos y mafiosos. Historia social de la Mafia colombiana*, TM Editores, Bogotá.
- Bourdieu, P. (1984), *Distinction*, Routledge & Kegan Paul, Londres.
- Bourdieu, P. y L. Wacquant (1992), *An invitation to reflexive sociology*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Bourgois, P. (1996), *In Search of Respect, selling crack in el barrio*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York.
- Bretas, M. L. (1988), *A Guerra das Ruas; povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro*, tesis de maestría en Ciencias Políticas — IUPERJ, Río de Janeiro. Publicada en 1997 por el Archivo Nacional, Río de Janeiro (Premio Archivo Nacional de Pesquisa, 1995).
- Calvi, F. (1993 [1986]), *La Vita Quotidiana Della Mafia dal 1950 a Oggi*, Biblioteca Universale Rizzoli, Milán.
- Castel, R. (1995), *Metamorphoses de la Question Sociale*, Fayard, París.
- Castels, M. y J. Mollenkopf, eds. (1992), *Dual City: Restructuring New York*, Russel Sage Foundation, Nueva York.
- Chaloub, S. (1986), *Trabalho, Lar e Botequim, o cotidiano dos trabalhadores do Rio de Janeiro da Belle Époque*, Editora Brasiliense, São Paulo.
- Connell, R. W. (1987), *Gender and Power*, Polity Press, Cambridge.
- (1995), *Masculinities*, Polity Press, Cambridge.
- Cornwall, A. y N. Lindisfarne (1996), *Dislocating Masculinity*, Routledge, Londres.
- Du Gay, P. (2000), «Representing Globalization», en P. Gilroy *et al.*, eds., *Without Guarantees, in Honour of Stuart Hall*, Verso, Londres.
- Elias, N. y E. Dunning (1993), *Quest for Excitement, Sport and Leisure in the Civilizing Process*, Blackwell, Oxford.
- Fagan, J. (2005), «Guns and Youth Violence», *Children, Youth, and Gun Violence*, vol. 12, n.º 2, [www.futureofchildren.org](http://www.futureofchildren.org).
- Fausto, Bs. (1984), *Crime e Cotidiano*, Editora Brasiliense, São Paulo.
- Featherstone, M. (1997), *O Desmanche da Cultura*, Studio Nobel/SESC, São Paulo.
- Fonseca, G. (1992), «Economie de la Drogue: taille, caracteristiques et impact économique», *Revue Tiers Monde*, n.º 131, julio-septiembre, París.
- Geffray, C. (2001), «Effects sociaux, économiques et politiques de la penetration du narcotrafic en Amazonie Bresiliense», *International Social Science Journal*, UNESCO, vol. LIII, n.º 3, Londres y París.
- Guimaraes, H. y V. De Paula (1992), «Cotidiano escolar e violência», en A. Zauluar, ed., *Educação e Violência*, Cortez Ed., São Paulo.
- Hall, S. (1980), *Resistance through Rituals*, Hutchinson, CCC Birmingham.

- Labrousse, A. y M. Koutousis (1996), *Géopolitique et Géostratégies des Drogues*, Economica, París.
- Lins, P. (1997), *Cidade de Deus*, Cia das Letras, São Paulo.
- Luppo, S. (2002), *História da Máfia*, UNESP, São Paulo.
- Mosher, D. L. y M. Sirkin (1984), «Measuring a macho personality constellation», *Journal of Research in Personality*, n.º 18, pp. 150-163.
- Myers, G. P., G. A. Mcgrady, C. Marrow y C. W. Mueller (1997), «Weapon carrying among Black adolescents: A social network perspective», *American Journal of Public Health*, n.º 1038, American Public Health Association.
- Osella, F. y C. Osella (2000), «Migration, money and masculinity in Kerala», *Journal of the Royal Anthropological Institute*, n.º 6, pp. 117-133.
- Reuter, P. (1986), *Disorganized Crime: Illegal Markets and the Mafia*, MIT Press, Massachusetts.
- Salama, P. (1993), «Macro-economie de la Drogue», GREITD-CEDI, mimeo.
- Sassen, S. (1991), *The Global City*, Princeton University Press, Princeton.
- Schiray, M. (1994), «Les filières-stupéfiants: trois niveaux, cinq logiques», *Futuribles*, n.º 185, marzo, París.
- Silva, E. R. A. y L. M. C. Aquino (2005), *Desigualdade social, violência e jovens no Brasil*, IPEA, Río de Janeiro/ Brasília.
- Taussig, M. (1997), *The magic of the State*, Routledge, Londres.
- Thoumi, F. (1994), *Economía, política y narcotráfico*, Tercer Mundo, Bogotá.
- Tullis, L. (1995), *Unintended Consequences: Illegal Drugs and Drug Policies in Nine Countries*, Lynne Rienner, Boulder.
- UNDCP (1997), *World Drug Report*, Oxford University Press, Londres y Nueva York.
- Van der Veen, H. T. (1998), «The International Drug Complex: When the visible hand of crime fractures the strong arm of the law», European University Institute, [www.unesco.org/most](http://www.unesco.org/most).
- Wieviorka, M. (1997), «Le nouveau paradigme de la violence», en M. Wierwoka, ed., *Un nouveau paradigme de la violence*, L'Harmattan, París.
- (2004), *La violence*, Balland, París.
- Zaluar, A. (1985), *A Máquina e a Revolta*, Editora Brasiliense, São Paulo.
- (1994), *Condomínio do Diabo*, Editora da UFRJ, Río de Janeiro.
- (1997), «Gangues, galeras equadrilhas: globalização, juventude e violência», en H. Vianna, *Galeras Cariocas*, Editora da UFRJ, Río de Janeiro.
- (1998), «Para não dizer que não falei de samba», en *História da Vida Privada no Brasil*, vol. IV, Cia das Letras, São Paulo.
- (2000), «Perverse Integration: Drug trafficking and youth in the favelas of Rio de Janeiro», *Journal of International Affairs*, vol. 53, n.º 2, Nueva York, pp. 654-671.

- (2001), «Violence in Rio de Janeiro: styles of leisure, drug use, and trafficking», *International Social Science Journal*, UNESCO, vol. LIII, n.º 3, Londres y París, pp. 369-379.
- (2006), *Relatório Executivo da Pesquisa Domiciliar de Vitimização da Cidade do Rio de Janeiro (2005-2006)*, NUPEVI, Río de Janeiro, [www.ims.uerj.br/nupevi](http://www.ims.uerj.br/nupevi).



---

## Otra seguridad es posible

*Jaume Curbet*

El fin del Estado no es dominar a los hombres ni obligarlos mediante el temor a someterse al derecho ajeno, sino, al contrario, liberar a cada uno del temor, a fin de que pueda vivir, en lo posible, en seguridad, es decir, a fin de que pueda gozar del mejor modo posible de su propio natural derecho de vivir y actuar sin perjuicio para sí ni para los demás. Así pues, el verdadero fin del Estado es la libertad.

(Baruch de Spinoza)

Aquellos que están dispuestos a ceder libertades esenciales para obtener un poco de seguridad temporal no merecen ni la libertad ni la seguridad.

(Benjamin Franklin)

## La inseguridad social global

La globalización contemporánea, ciertamente presenta rasgos que ya estaban presentes en otras etapas anteriores, pero se distingue por algunos elementos específicos y da lugar a un mundo cada vez más condicionado por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), la dimensión mundial de la economía, el desarrollo de estructuras de gobernanza regionales y globales o las nuevas formas de regulación internacional. Pero también en lo que constituiría la *globalización negativa*, por el despliegue mundial de un capitalismo que, liberado de todo compromiso con la justicia y la ecología, estaría cumpliendo el vaticinio de Marx, es decir, desatando las fuerzas del caos social y el desastre ecológico, a través de la diseminación planetaria de los riesgos más graves de la industrialización y del consumo energético, así como por la produc-

ción de problemas sistémicos planetarios: crecientes desigualdades, volatilidad de los mercados, blanqueo de dinero, tráfico internacional de drogas, terrorismo a gran escala, calentamiento global y sida, entre otros (Held, 2005). Asimismo, otro de los rasgos característicos de esta *globalización negativa* es que, tal y como lo expresó Graham (Bauman, 2007), cada vez somos más dependientes de sistemas complejos y distanciados para el sustento de la vida y, debido a ello, hasta los pequeños trastornos y discapacidades pueden tener enormes efectos en cascada sobre la vida social, económica y medioambiental, sobre todo en las ciudades, donde la mayoría vivimos gran parte de nuestra vida, y que son lugares sumamente vulnerables a los trastornos externos.

Y por si todo ello fuera poco, la humanidad, como bien describe Dupuy en sus estudios más recientes (2004, 2005), ha alcanzado, en el transcurso del último siglo, nada menos que la capacidad de la autodestrucción. Lo que el planeta amenaza actualmente no es una ronda más de daños autoinfligidos (una característica bastante constante de la historia humana) ni otro eslabón más de la larga cadena de catástrofes que ha sufrido reiteradamente la humanidad en el camino que ha recorrido hasta su situación actual, sino un desastre que ponga fin a todos los desastres: una catástrofe que no dejaría ningún ser humano tras de sí para documentarla, para reflexionar sobre ella ni para extraer ninguna lección de la misma (ni, por supuesto, para aprender y aplicar dicha lección). Efectivamente, la humanidad dispone hoy en día de todos los recursos necesarios para perpetrar (ya sea deliberadamente o bien por defecto) un suicidio colectivo: es decir, para aniquilarse a sí misma llevándose consigo el resto de la vida sobre el planeta.

Por consiguiente, la paz se ve amenazada, en el mundo contemporáneo, de una forma nueva aunque no por ello menos inquietante. Indudablemente la paz civil se ha visto amenazada en todas las épocas por tiranos, dictadores o demagogos de todo tipo. Sin embargo, sostiene Panikkar, antes era posible identificar al verdadero o supuesto causante del desorden y combatirlo. Actualmente, la paz se ve amenazada por el sistema mismo. Este anonimato del sistema y la ausencia de una alternativa viable convierten esta amenaza ancestral en sustancialmente más peligrosa. El hombre moderno se siente amenazado por circunstancias externas difusas e inaprensibles. Basta con considerar las desigualdades humanas existentes, las injusticias espantosas y la inseguridad individual, social y política, cosas que no han mejorado en los últimos treinta años. De tal forma que fenómenos indeseables como pueda ser el «terrorismo»,

pero también el «crimen organizado» o la «inseguridad ciudadana» son acogidos —aunque por razones muy distintas— por los defensores del *statu quo* como los responsables que se pueden *nombrar* de un mal anónimo, endémico y mucho más profundo. Y lo hacen ni siquiera necesariamente por mala fe, sino por exigencia intrínseca del sistema de defenderse desplazando la atención a problemas que suscitan un mayor consenso social (Panikkar, 2002). Esto mismo apunta Renner al considerar el «terrorismo» como un mero síntoma de una serie más amplia de preocupaciones que han desembocado en una nueva era de desasosiego. De manera que los actos de terrorismo, pero también las peligrosas reacciones que desencadenan deberían ser descifrados como los efectos trágicamente visibles de profundas presiones socioeconómicas, ambientales y políticas, unas fuerzas que en conjunto crean un mundo más tumultuoso y menos estable. Pero no es así como los gobiernos occidentales han querido entender el llamado «terrorismo». Así pues, la «guerra contra el terror» amenaza con dejar de lado la lucha contra la pobreza, las epidemias en el campo de la salud y la degradación ambiental, y sustrae los escasos recursos económicos y el capital político de las causas que están en la base de la inseguridad social global. Ahora bien, precisamente estos factores subyacentes —y la forma en que se traducen en dinámicas y tensiones políticas— son los desencadenantes clave de buena parte de la inestabilidad en el mundo. Así lo entendió, en el año 2003, el entonces secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, al declarar lapidariamente: «Ahora vemos, con una claridad espeluznante, que un mundo en el que muchos millones de personas padecen una opresión brutal y una miseria extrema no será nunca del todo seguro, ni siquiera para sus habitantes más privilegiados» (Renner, 2005).

Así, la inseguridad propia de esta era de globalización no sólo se manifiesta a través del conflicto violento sino también mediante desastres de todo tipo. Renner (2005) aporta un dato revelador al respecto: si bien en el año 2000 murieron 300.000 personas en conflictos armados, por ejemplo, cada mes se produce la misma cifra de muertes debidas a la contaminación del agua o de la falta de condiciones de salubridad. Entonces, tanto si se centra en los riesgos que se materializan en desastres como en los conflictos que estallan en violencia, la guerra moderna contra los temores humanos parece producir más bien una redistribución social de estos que una reducción de su volumen. De manera que, sea cual sea el lugar en que aterricen, los riesgos y conflictos globales se instalan

allí como desastres y violencias locales y arraigan con rapidez, se interiorizan y, como no vienen precedidos de ninguna solución global, buscan blancos locales en los que descargar la frustración resultante. Así pues, los peligros que más tememos son los inmediatos; y, por consiguiente, no admitimos otra cosa que no sea soluciones rápidas, que nos aporten un alivio instantáneo (aunque inevitablemente efímero) a unos síntomas enojosos. No nos importa que las causas del peligro puedan ser complejas, lo único que deseamos es que los remedios sean simples y estén disponibles para ser empleados de inmediato. Lo cual conlleva que, como dice Bauman, nos irrite cualquier solución que no prometa efectos rápidos y fáciles de alcanzar y que, en cambio, precise de mucho tiempo antes de que se puedan apreciar sus resultados. «Más aún, nos molestan las soluciones que requieren que prestemos atención a nuestros propios defectos y faltas y que nos instan —al más puro estilo socrático— a conocernos a nosotros mismos. Y aborrecemos por completo la idea de que, en ese sentido, son pocas o nulas las diferencias entre “nosotros”, los hijos de la luz, y “ellos”, la camada de la oscuridad» (Bauman, 2007).

Tampoco el miedo es, por supuesto, un rasgo exclusivo de la época actual: en una secuencia larga de traumatismo colectivo, Occidente ha vencido la angustia *nombrando*, es decir, identificando, incluso *fabricando* miedos particulares (Delumeau, 2002) que puedan resultar, tanto en el plano psicológico como en el social, *manejables*. Pero sí llama poderosamente la atención que, a pesar de que vivimos (al menos en los países desarrollados) sin duda en algunas de las sociedades más seguras que jamás hayan existido, aun así, contra toda evidencia objetiva, también seamos nosotros —las personas más mimadas y consentidas de todos los tiempos— los que nos sentimos más amenazados, inseguros y asustados, los más inclinados a ser presa del pánico y los más apasionados por todo lo relacionado con la protección y la seguridad, de todos los miembros de cualquier sociedad de la que se haya tenido noticia jamás (Bauman, 2007), hasta el punto que esa *obsesión por la seguridad* termina generando, paradójicamente, justo lo contrario de lo que pretende: máxima inseguridad (Trías, 2005). Así, nuestra intolerancia a admitir la más mínima inseguridad no asumida voluntariamente acaba por constituirse en una auténtica, y quizá la principal, fuente autoabastecida del temor y la ansiedad que tan insidiosamente nos afligen.

No hubiera cabido esperar que esta masa autopropulsada de inseguridad global no cristalizase en las correspondientes expresiones en el

ámbito de la política y de la economía. En el plano político, Pavarini (2006) advierte que la *inseguridad* se convierte en la preocupación política central cuando una cultura neoliberal de gobierno se impone hegemónicamente; de tal forma que el gobierno de la seguridad está estructuralmente conectado con el gobierno de los nuevos procesos de exclusión social. Incluso para Bauman queda más allá de toda duda razonable que la especial atención recientemente centrada en la inseguridad asociada, de forma directa y exclusiva, a la delincuencia predatoria y la violencia interpersonal está estrechamente relacionada con la creciente sensación de vulnerabilidad social, y que sigue muy de cerca el ritmo de la desregulación económica y de la sustitución (paralela a dicha desregulación) de la solidaridad social por la independencia individual (Bauman, 2007). Casi inevitablemente, por lo tanto, la inseguridad y su correlato —la obsesión por la seguridad— acaban monopolizando la agenda política mundial tanto como la de los estados y también, progresivamente, la de los gobiernos locales. Recientemente Irene Khan, la secretaria general de Amnistía Internacional, mostraba su preocupación por esa «política del miedo» y en particular claro está, por sus consecuencias:

La agenda mundial la dicta el miedo, lo que genera inseguridad, intolerancia y el menoscabo de los derechos humanos en nombre de la seguridad. El miedo al «otro», al terrorista, a las armas de destrucción masiva, fomentado por dirigentes sin escrúpulos, nos aboca al callejón sin salida de la conculcación del Estado de derecho y de los derechos humanos, de las desigualdades, de la xenofobia y de la violencia. La política del miedo se justifica por la amenaza de grupos armados que también conculcan los derechos humanos. Unos y otros se retroalimentan y el miedo paraliza las mentes y otorga el poder a quienes lo saben manipular (Segura, 2007).

Pero no sólo está clara la sinergia perversa que, en el plano político, convierte a la inseguridad social en el mejor combustible para la locomotora neoliberal. También en el ámbito económico «el mercado prospera cuando se dan condiciones de inseguridad; [este] saca buen provecho de los temores humanos y de la sensación de desamparo» (Bauman, 2007). Efectivamente, la economía de consumo depende de la producción de consumidores y los consumidores que hay que producir para el consumo de productos *contra el miedo* deben estar atemorizados y asustados, a la vez que esperanzados de que los peligros que tanto temen puedan ser eliminados y de que ellos mismos sean capaces de hacerlo (con ayuda pa-

gada de su bolsillo, claro está). A lo cual contribuyen, en una proporción nada desdeñable, los medios de comunicación; puesto que, como señala Gil Calvo, «al margen de cuál sea la fuente del riesgo, los medios están siempre interesados en crear alarma social. Por eso tienden a exagerar con alarmismo los posibles peligros que cabe esperar de los riesgos sociales por pura deformación profesional, aunque al hacerlo pueden elevar el nivel de peligro de manera que ascienda desde el simple riesgo normal hasta el catastrófico» (Gil Calvo, 2006). De hecho, reconfigurar y reenforzar los miedos nacidos de la inseguridad social global para convertirlos en preocupaciones locales por la seguridad personal parece ser la estrategia más eficaz y, prácticamente, infalible; cuando se aplica sistemáticamente, reporta grandes beneficios con muy pocos riesgos asociados.

## La inseguridad personal

Las preocupaciones locales por la seguridad personal —centradas casi exclusivamente en el riesgo de ser víctima de la delincuencia predativa y la violencia interpersonal— han copado, en las dos últimas décadas, los primeros puestos en las encuestas de opinión sobre las cuestiones que más preocupan a la *opinión pública*, obteniendo el tratamiento más espectacular en los medios de comunicación y, por consiguiente, también la prioridad en las agendas políticas de los gobiernos, ya sean estatales, regionales o locales. Sin embargo nuestro competir, nuestra tendencia a pensar siempre en soluciones *mejores* sin considerar siquiera la posibilidad de enfrentarnos a las causas del problema para eliminarlo (Panikkar, 2002) relega con demasiada frecuencia el análisis del problema y, por consiguiente, su debida comprensión.

En la práctica esto supone que el llamado *problema de la inseguridad ciudadana* se haya convertido en uno de los recursos, cuando no en el principal, más usados —sin excluir la demagogia más descarnada— en las batallas políticas (por los votos) y mediáticas (por las audiencias). De manera que se hace difícil, cuando no simplemente imposible, el debate informado y sereno sobre las dimensiones del problema, sus causas y, sobre todo, las soluciones realmente disponibles. Los efectos de esta carencia injustificable, lejos de constituir una simple anomalía técnica, adquieren una relevancia política colosal.

Valga un ejemplo, nada extraordinario sino más bien ilustrativo de hasta qué punto la precipitación para buscar soluciones al problema de la inseguridad ciudadana forma parte del problema en lugar de la solución. Brasil es considerado como uno de los países más violentos del mundo, y São Paulo una de las capitales más violentas de América Latina. El indicador principal que permite sostener este dudoso privilegio, como es sabido, es la tasa de homicidios consumados: 57 por cada 100.000 habitantes, en 2001, en la ciudad de São Paulo (20 millones de habitantes). Sobre la base de ese dato, además de la tasa de robos (995 por cada 100.000 habitantes, en 2002), se sustenta, en buena medida, la creencia colectiva generalizada que afirma que las víctimas predilectas de los homicidios son los miembros de los sectores más acomodados de la población, principalmente de sexo femenino, la causa principal los atracos con violencia y el perfil del homicida que retrata a un desconocido. No puede sorprender, pues, la reacción de los sectores sociales afectados: la inseguridad ante el delito se constituye en problema social de primer orden; se intensifica la segregación urbana entre barrios acomodados (fortificados) y barrios excluidos; la obsesión por la seguridad acapara el primer lugar en la agenda política y, consecuentemente, surge el fenómeno de políticos que construyen su carrera sobre la base de la promesa de ser duros contra los delincuentes; la industria privada de la seguridad progresa de una forma inaudita; y los medios de comunicación dedican una atención sistemática a todos los hechos que confirman el imaginario colectivo sustentado en el miedo al delito. Sin embargo, un estudio de los homicidios consumados en 2001 (57 por cada 100.000 habitantes) develó una realidad muy distinta a la configurada por el imaginario colectivo: el 93% de las víctimas eran hombres pertenecientes a las capas sociales más bajas; la mitad de esos homicidios se produce durante los fines de semana y en más de la mitad de esos casos la víctima había ingerido una cantidad sustancial de alcohol o estupefacientes. De manera que ni las clases acomodadas son las víctimas predilectas de los homicidios, ni son las mujeres las más vulnerables, ni son perpetrados por desconocidos, ni están asociados a la comisión de un robo (Sabadell y Dimoulis, 2006). Es decir, todo el edificio construido sobre la base del mito del rico como víctima de la criminalidad callejera debería venirse abajo de no ser por la inusitada fortaleza que muestran las creencias —especialmente cuando están forjadas en el miedo, alimentadas por intereses económicos colosales, magnificadas por los medios de comunicación y

manipuladas por la demagogia política—, ante las evidencias que pretenden, en vano, desmentirlas.

Ya sea como resultado de la existencia de importantes intereses (corporativos, políticos y económicos) vinculados directamente a la existencia de unos niveles sostenidos de inseguridad ciudadana, o bien como consecuencia de la predisposición psicosocial a descargar las ansiedades difusas y acumuladas sobre un objeto visible, cercano y fácilmente alcanzable («efecto del chivo expiatorio»), o aún con una mayor probabilidad, como la sinergia perversa de ambos factores (es decir, la conjunción entre los intereses creados en la inseguridad y la necesidad psicosocial de descargar la ansiedad acumulada), la cuestión es que el llamado problema de la inseguridad ciudadana constituye, ante todo, un problema *mal formulado*; y los problemas mal formulados, como es bien sabido, no tienen solución. Entonces, advertir que nos estamos enfrentando (inútilmente) a un problema mal formulado se convierte en la condición previa y del todo necesaria para poder hallar el camino de salida de este auténtico *cul-de-sac*. A mi entender, las razones principales que explican este (sólo en apariencia) despropósito descomunal son tres. En primer lugar, como hemos visto en el punto anterior, el problema de la inseguridad ciudadana se construye —debido a la falta de compromiso económico y social por parte del Estado (Wacquant, 2006)— desgajando una parte específica de las preocupaciones por la seguridad (la inseguridad personal —que se materializa en la esfera local) del resto (la inseguridad social —la cual se genera a escala global).

En segundo lugar, la formulación del problema de la inseguridad ciudadana se sustenta en la confusión (en buena parte, como se ha visto, interesada) entre la dimensión *objetiva* (la probabilidad de ser víctima de una agresión personal) y la dimensión *subjetiva* (el temor difuso a la delincuencia); de manera que, sin apenas necesidad de distinguir entre el riesgo real y el percibido —que, a pesar de sus evidentes interconexiones, aparecen claramente diferenciados—, las demandas de seguridad (la solicitud, por parte de los ciudadanos, de servicios de protección ya sean públicos o bien privados) se apoyan en un temor difuso a la delincuencia que, a pesar de contener el riesgo real a ser víctima de una agresión, adquiere vida propia al margen de la evolución real de los índices de delincuencia. Cabe, pues, insistir en la aparente obviedad: una cosa es el hecho (dimensión objetiva) y otra la percepción (dimensión subjetiva).

La dimensión objetiva del fenómeno de la inseguridad ciudadana se basa en la probabilidad estadística que tienen las personas de ser víctima

de alguno o varios tipos de delito, es decir, en el riesgo real. De manera que en puridad se puede hablar de la existencia de una vulnerabilidad —es decir, de una exposición al peligro— que no siempre ni necesariamente se corresponde con nuestro temor a la delincuencia (basado en el riesgo percibido). A diferencia de lo que ocurre en la dimensión objetiva del fenómeno de la inseguridad ciudadana, lo que prevalece en la dimensión subjetiva es el temor a la delincuencia, es decir, el riesgo percibido. Bien entendido que este temor a la delincuencia se puede presentar, por un lado, en una relación razonable entre el miedo que experimenta el ciudadano y su nivel de exposición cierta y directa a una o diversas formas concretas de agresión delictiva, es decir, como temor a un riesgo real; pero, por el otro, también como un miedo difuso a la delincuencia que no necesariamente se corresponde con el riesgo real al que se halla expuesto el ciudadano que experimenta esta inseguridad. Aunque tanto en un caso como en el otro, el malestar en el sujeto que experimenta alguna de estas formas de temor resulta evidente y, en muchos casos, traumático, no se trata, de ninguna manera, de una distinción intranscendente.

La primera vertiente de la inseguridad —el temor a un riesgo real— se entiende sin una mayor dificultad: la alerta instintiva que nos prevé acerca de un peligro inmediato para nuestra integridad (en una función vital equiparable a la que cumple el dolor), en la medida en que nos dicta acciones inmediatas y apropiadas de prudencia, constituye un elemento imprescindible para nuestra supervivencia. Por el contrario, la segunda vertiente de la inseguridad —este miedo difuso a la delincuencia que no se corresponde con el riesgo real— depende de un esquema explicativo más complejo, ya que el hecho de anunciar públicamente esta preocupación por el problema de la inseguridad ciudadana forma parte de una estructura ideológica muy estable, que incluye también otros elementos como la adhesión al mantenimiento o el restablecimiento de la pena de muerte, así como el sentimiento de un exceso de inmigrantes, inquietud por el orden, o por lo menos preocupación por el desorden, reivindicación punitiva, xenofobia o miedo a perder la identidad colectiva. No es raro, pues, que quienes más experimentan esta sensación de inseguridad ciudadana no sean, necesariamente, aquellos sectores sociales que están más directamente expuestos al riesgo real a la agresión personal, sino aquellos que no disponen ni de los recursos ni de la expectativa de tiempo de vida requeridos para adaptarse a los vertiginosos cambios económicos, sociales y culturales que sacuden la denominada era de la globa-

lización. Así se explica que en la configuración de este sentimiento de inseguridad aparezcan mezclados, junto al miedo difuso a la delincuencia, otros temores (propios, en definitiva, de la inseguridad social global) que nada tienen que ver con el riesgo real para la seguridad personal.

El desarrollo de los sentimientos de seguridad o bien de inseguridad en una persona respondería, pues, básicamente a su posición social o, mejor dicho, a su nivel de *vulnerabilidad ante la inseguridad social global*. En el estadio actual del proceso de globalización, como observa Hebberecht (2003), la población se divide en una parte competitiva (un 40% aproximadamente), una parte amenazada con la marginación (un 30%) y una parte marginada (un 30%). Así, el sector de población que mantiene una posición competitiva en la economía global tiene la posibilidad de desplegar nuevas formas de relacionarse socialmente y se siente muy identificado con la nueva cultura global; en el plano ideológico está muy influido por la moral neoliberal y políticamente integrado. Esta parte competitiva experimenta, como regla general y en diferentes planos, sentimientos de seguridad y raramente de inseguridad; asimismo, puede obtener protección, tanto ante los efectos negativos de la globalización como ante los delitos que estos generan, comprando en el mercado privado de seguridad. Por ello, percibe los delitos como riesgos que se pueden controlar. Otra parte de la población se halla en una posición amenazada por la marginación económica y también por la social, cultural, política e ideológica. Esta experimenta, en diferentes planos, sentimientos de inseguridad y afronta los efectos negativos de la globalización con una creciente sensación de vulnerabilidad ante diversos tipos de delitos. Sus sentimientos de inseguridad respecto a su posición económica, social y política los provocan estos diferentes tipos de delincuencia. Esta parte de la población se siente abandonada por el Estado y, en concreto, por la policía y la justicia, que ya no le pueden garantizar la seguridad ante la delincuencia: «Casi todos añoran seguridades pasadas, claman por atajos que les permitan sentirse menos inseguros y buscan en la autoridad y la policía respuestas que sólo de manera colectiva y paciente podremos conseguir» (Subirats, 2007). Finalmente, la tercera parte de la población se halla marginada y excluida en los planos económico, social, cultural y político. Este tercer sector es el que recibe el mayor impacto de los efectos negativos de la globalización. Además, una parte de esta población aún queda más marginada por la intervención de la policía y de la justicia penal.

Llegados a este punto, todo indica que las demandas de seguridad en nuestra sociedad se configuran a partir del riesgo percibido a la delin-

cuencia considerada como un todo indiferenciado (poco tienen que ver un fraude fiscal o un delito ecológico con un homicidio pasional o el robo en un automóvil) — más que según el riesgo real a ser víctima de un tipo específico de agresión —, prioritariamente, por parte de aquel sector de la población que está amenazado por la marginación económica y también por la social, cultural, política y ideológica. Esto explica que las políticas públicas se orienten, prioritariamente, a responder a las demandas de seguridad de una población atemorizada (políticas de seguridad) más que a desactivar los distintos conflictos que se hallan en el origen de las diferentes manifestaciones de delincuencia (políticas sociales). De manera que el círculo vicioso está servido: conflictos desatendidos que generan inseguridad en los sectores sociales más vulnerables; demandas de seguridad que responden al riesgo percibido antes que al riesgo real; políticas de seguridad que pretenden tranquilizar a la población atemorizada sin modificar las condiciones de producción de estos temores; y, por consiguiente, inseguridad cronificada. Y cuando esta inseguridad viene de la mano, como suele ocurrir, de crispación en torno a la identificación por la nacionalidad o la etnia —que se traduce en resentimiento contra invasores considerados como inasimilables— entonces se puede confundir, fácilmente, al ladrón o al carterista, a quienes no hay forma de encontrar, con el extranjero, muy visible por otra parte. De esta forma, delincuente e inmigrante se pueden confundir en una figura absolutamente exterior a nosotros, de manera que no merecen sino la exclusión. «Cada colectividad —dice Glucksmann (2002)— organiza, sin mucho esfuerzo, la percepción de los peligros dotándose de un contrario irreductiblemente hostil, proyectando toda la adversidad de la naturaleza y de los hombres sobre un adversario al cual considera absoluto.» Sucede que la acumulación de ansiedad en una colectividad necesita, periódicamente, descargarse de tal forma que no ponga en peligro la supervivencia de la propia comunidad: esta es, precisamente, desde tiempo inmemorial, la función atribuida al chivo expiatorio.

Resultan, pues, tan lejanas, tan difusas y, sobre todo, tan inalcanzables las causas y los causantes de la inseguridad social que aflige a este sector de la población, que se hace imprescindible poder descargar esta angustia sobre algún objetivo claro y concreto y, por supuesto, alcanzable. En las sociedades de la opulencia, de no haber podido disponer de los inmigrantes, los hubiéramos tenido que inventar. En realidad, antes que empezara a hacerse notoria la llegada masiva de gente procedente de

otros países, la función de chivo expiatorio la cumplían los drogadictos, pongamos por caso. Ahora, preferiblemente son los colectivos con una sobrerrepresentación de extranjeros: las prostitutas y los proxenetes, los grupos de delincuencia organizada y, en general y sin mucha más discriminación, los extranjeros.

En tercer lugar, el problema de la inseguridad ciudadana resulta indisoluble de la ausencia generalizada de indicadores fiables que pudieran permitir establecer correctamente las distintas formas de delincuencia y de violencia, seguir su evolución comparándola a la de otras ciudades, países o regiones y, finalmente, medir el impacto real de las distintas políticas de seguridad. Entonces la necesidad de disponer de indicadores fiables de la evolución de la delincuencia y la inseguridad, más que una cuestión meramente académica, se ha convertido ya en una exigencia política de primer orden.

En la actualidad se dispone, como describe Torrente (2007), de tres fuentes de información para dimensionar los riesgos a la seguridad personal que afectan a una comunidad: los controladores (policía, tribunales, inspecciones, etc.), las víctimas y los transgresores. Para recoger datos de cada una de ellas se puede recurrir a distintas técnicas. Entre las más comunes, respectivamente, podemos encontrar las estadísticas policiales y judiciales, las encuestas de victimización y las de autoinculpación. Los controladores ofrecen, claro está, exclusivamente datos relativos a los problemas que gestionan y que normalmente se trata de cifras sobre infracciones o delitos procesados. Las víctimas pueden relatar sus experiencias, sus temores y sus demandas de seguridad; ofrecen, por tanto, un abanico de datos acerca de la inseguridad tal y de cómo es vivida. Finalmente, los transgresores y los delincuentes pueden hablar de sus actividades, visiones e intenciones; siempre, claro está, tratándose de transgresiones o delitos reconocidos. Cada una de las fuentes y de las técnicas empleadas, en tanto que miden cosas distintas, presenta sus propias limitaciones. Así, más de la mitad de los cargos ilícitos penales no se denuncian y las sentencias condenatorias posiblemente no lleguen siquiera al 8% de las denuncias; además, las estadísticas policiales tienden a sobrerrepresentar *delitos de calle* —en detrimento de los de *cuello blanco*—, cometidos por jóvenes, hombres y de clase social baja. Por su parte, las encuestas de victimización encuentran dificultades para captar los sucesos con víctima colectiva; pongamos por caso los delitos contra el medio ambiente y los cometidos por organizaciones y profesiones.

Finalmente, las encuestas de autoinculpación presentan problemas graves de no respuesta.

En su conjunto, las distintas fuentes tienden a sobrerrepresentar las infracciones y los delitos cometidos en la vía pública y a infrarrepresentar los demás, por lo que no existe una fuente ni una técnica ideal para evaluar la seguridad personal. Tanto los sociólogos como los criminólogos suelen utilizar, en sus análisis, diversas fuentes. A pesar de todo ello, las encuestas de victimización son, aun con las limitaciones señaladas, la técnica que ofrece una visión más cercana a la realidad de la población, por lo cual tienden a ser utilizadas como base de los indicadores de inseguridad subjetiva, es decir, para medir el riesgo percibido. Una dificultad añadida en el análisis de la inseguridad personal radica no sólo en la falta de indicadores adecuados (como ya hemos dicho), sino también en sus propias limitaciones, dado que su elección siempre implica una selección y, por consiguiente, no puede quedar exenta de controversias teóricas y políticas.

A pesar de todas esas limitaciones, por otra parte inevitables, entendemos que la tarea prioritaria consiste en reformular la problemática de la *inseguridad personal* (asociada exclusivamente al peligro de la criminalidad callejera), en el contexto de la *inseguridad social global*, en unos términos que hagan posible afrontarla sin costes insostenibles para la libertad y la justicia; ya que, como advierte Borja,

sólo si se saben explicar los miedos sociales se podrán implementar políticas y acciones colectivas destinadas a satisfacer lo que tienen de legítimo y a destruir todo lo que puedan contener de autoritarismo e intolerancia. Hay que reducir los miedos a sus mínimas expresiones, o a lo más misterioso y profundo. De no hacerse así, los miedos demasiado explícitos o las demandas de orden muy urgentes harán desaparecer las libertades (Borja, 2003).

Para ello, el Observatorio del Riesgo de Catalunya, en su Informe 2007 (Torrente, 2007), ha propuesto un sistema de indicadores (véase el cuadro 1), a partir de los datos y las fuentes disponibles, destinado a facilitar el seguimiento tanto de la dimensión objetiva como de la subjetiva del problema de la inseguridad ciudadana, así como de las demandas de seguridad y los posibles efectos de las políticas de seguridad.

CUADRO 1

*Sistema de indicadores sobre la seguridad ciudadana*

---

**Seguridad objetiva**

*Ámbito de delincuencia común*

- Índice de prevalencia global de vandalismo.
- Índice de prevalencia e incidencia global delictiva.
- Índice de prevalencia por ámbitos o categorías de hechos.
- Media de los costes económicos por delito.
- Media de los costes psicológicos por delito.

*Ámbito de delincuencia organizada*

- Media de detenidos por detención policial.

*Ámbito de delincuencia de cuello blanco*

- Sanciones fiscales.
- Sanciones sobre consumo.
- Sanciones laborales.
- Sanciones medioambientales.

**Seguridad subjetiva**

- Evaluación global de la inseguridad ciudadana en el municipio y barrio.
- Evaluación global del civismo al barrio.

**Tolerancia**

- Valoración sobre las minorías.
- Porcentaje de incidentes sufridos que no se consideran delitos.

**Desigualdades en seguridad y vulnerabilidad**

- Sentimiento de inseguridad según el nivel de renta familiar.
- Impacto económico del hecho según el nivel de renta familiar.
- Tasa de victimización según la nacionalidad de origen.
- Sentimiento de inseguridad según la soledad, salud y satisfacción vital.
- Sentimiento de inseguridad según la valoración del entorno urbano.

**Demandas de seguridad**

*Imagen social*

- Prestigio social de las instituciones de seguridad.

*Demanda*

- Índice de contactos informales con instituciones de seguridad.
- Índice de comunicación y denuncia de delitos a las autoridades.

*Satisfacción*

- Valoración de los servicios recibidos de instituciones de seguridad.

**Políticas públicas de seguridad**

*Recursos*

- Presupuesto público en seguridad ciudadana.
- Plantillas policiales.

Policías por cada 1.000 habitantes.

*Actuaciones*

Intervenciones policiales.

Programas iniciados.

Leyes promulgadas.

*Eficacia*

Valoración de las políticas públicas de seguridad.

Porcentaje de delitos y faltas resueltos sobre el total de denuncias.

Detenciones por cada 100 denuncias.

*Eficiencia*

Delitos y faltas resueltos por cada policía.

Detenciones por cada policía.

Delitos y faltas resueltos por cada millón de euros de presupuesto.

---

FUENTE: Observatorio del Riesgo de Cataluña (Torrente, 2007).

El sistema de indicadores de la seguridad ciudadana del Observatorio del Riesgo de Cataluña, elaborado por Torrente (2007), consta de seis grupos. En primer lugar figuran los indicadores relativos a las tres dimensiones básicas de la inseguridad personal: el riesgo objetivo, el riesgo percibido y el riesgo tolerable. A continuación los indicadores concernientes a los niveles de vulnerabilidad, a las demandas de seguridad y, finalmente, al funcionamiento de las políticas de seguridad. Cada uno de estos seis grupos de indicadores da cuenta, respectivamente, de seis elementos relativamente autónomos aunque completamente interrelacionados en la configuración conjunta del fenómeno de la inseguridad personal asociada a la delincuencia.

En el primer grupo, los indicadores relativos al riesgo real (u objetivo) miden el número y características de los incidentes registrados que afectan a la seguridad personal. Se calculan basándose en datos objetivos u objetivados, frecuentemente recogidos por un observador externo y de acuerdo con unos criterios establecidos previamente. Las fuentes pueden ser institucionales (policía, juzgados, inspecciones, etc.) o populares (encuestas de victimización). Estos datos, siguiendo la fórmula clásica de  $R = P \times D$ , deberían dar cuenta tanto de la incidencia como del daño producido. De hecho, la inseguridad personal puede estar generada tanto por incidentes no tipificados como delito (los actos de vandalismo o incívicos), como por los delitos comunes, por la delincuencia organizada o por los delitos de cuello blanco. El problema consiste en que la visibilidad de

los hechos, así como la disponibilidad y calidad de la información, varía según el tipo de incidente de que se trate y de la fuente. Para los hechos incívicos y la delincuencia común se utilizan los datos de la Encuesta de Seguridad Pública de Cataluña (ESPC).<sup>1</sup> Para los delitos de cuello blanco se utilizan datos procedentes de agencias especializadas y para la delincuencia organizada datos policiales.

No cabe duda que las conductas incívicas y vandálicas contribuyen a la sensación de inseguridad personal. La extensión del vandalismo se calcula según el porcentaje de personas que declaran en la ESPC que han sufrido, por lo menos, un incidente de destrozos en alguna propiedad. Existen, sin embargo, diversos problemas con este indicador. En primer lugar los destrozos sólo constituyen una parte de las conductas incívicas. En segundo lugar, se refieren exclusivamente a propiedades privadas y no públicas. En este último caso, dado que las víctimas son colectivas, no se pueden evaluar mediante una encuesta de victimización. Por el contrario, sí pueden producirse apreciaciones subjetivas por parte de las personas encuestadas. Un tercer problema radica en el hecho de que, a pesar de que en la mayoría de los casos se trata de pequeños destrozos, a veces pueden llegar a constituir delitos de daños.

La extensión de la delincuencia común (es decir, la que se produce en el espacio público y la que genera más conciencia de víctima) se calcula según el índice global de incidencia y prevalencia. Dado que se trata de un indicador global y que mezcla delitos diferentes, se desglosan los datos en seis ámbitos delictivos (vehículos, domicilio, segunda residencia, comercios, rural y personal). Los daños se expresan en forma de pérdidas y costes económicos ocasionados a las víctimas, así como por el impacto psicológico declarado por estas.

La delincuencia organizada y la de cuello blanco causan, evidentemente, un gran daño a la sociedad pero, generalmente, resultan poco visibles para los individuos. Por eso las encuestas de victimización no pueden ofrecer buenos datos al respecto. Por otra parte, las estadísticas policiales no distinguen qué delitos son considerados como delincuencia organizada, cuáles de cuello blanco y, finalmente, como delincuencia común. El indicador propuesto por el Observatorio del Riesgo a fin de medir la extensión de la delincuencia organizada —a pesar de que mide más la eficacia de la policía que la dimensión real de este tipo de actividad delictiva— se basa en el promedio de detenidos por cada acto de detención policial. Lamentablemente, esta información no aparece en las memorias

de los *mossos d'esquadra* (la policía autonómica de Cataluña). La delincuencia de cuello blanco se refiere a los delitos cometidos por profesionales y organizaciones legales, así como a las conductas punibles de personas que desempeñan un cargo público (ya se trate de personal designado o bien de cargos electos). La dificultad para desvelar indicadores radica, obviamente, en la extremadamente baja visibilidad y percepción social de dichas conductas, incluso para la propia policía. El único indicador factible lo constituyen los datos de inspecciones especializadas como las de la hacienda pública o las inspecciones de trabajo o consumo, entre otras. El problema consiste en que, por una parte, la capacidad para detectar estos casos es limitada y especialmente en ciertos tipos de situaciones; y, por la otra, que las estadísticas producidas por estas agencias sólo registran los casos que han sido procesados y, por lo tanto, no permiten desvelar el número total de casos producidos.

Los indicadores del riesgo percibido (inseguridad subjetiva) reflejan la percepción de inseguridad o amenaza que siente la población. Una dificultad es que cuando una persona declara sentirse insegura no queda claro qué entiende exactamente por eso. Es decir, no se sabe a ciencia cierta qué es lo que refleja su declarada inseguridad: pánico, miedo o bien prudencia. Atendiendo a esta limitación, se proponen dos tipos de indicadores de seguridad percibida: por un lado, la evaluación del nivel de seguridad en el barrio y en el municipio y, por el otro, el nivel de civismo que percibe en el lugar en que vive. Ambos indicadores se extraen de la ESPC.

Los indicadores de tolerancia al riesgo miden las actitudes y conductas de las personas en respuesta a aquellos hechos y personas que se asocian con la inseguridad. Estas respuestas pueden ser muy diversas. Las personas pueden experimentar mayor o menor empatía hacia los demás y sus conductas. También pueden adoptar conductas que consideran apropiadas para mejorar su seguridad (instalar medidas de protección, cambiar de hábitos, etc.). Por tanto los indicadores pueden reflejar valoraciones subjetivas acerca de la gravedad o bien la inaceptabilidad de ciertos hechos, la percepción de amenaza procedente de ciertos colectivos o la confianza en las medidas de autoprotección adoptadas, entre otras. La ESPC, desafortunadamente, no recoge mucha información acerca de ello; de manera que en el sistema de indicadores propuesto por el Observatorio del Riesgo se incorporan los dos únicos indicadores disponibles. El primero se refiere a la tolerancia hacia las personas y el segundo ante las conductas. El primero refleja la valoración del encuestado sobre la inmigración. El segundo con-

siste en el porcentaje de incidentes padecidos que no fueron considerados como delictivos por las personas encuestadas.

Asimismo, figuran otros indicadores que miden las desigualdades en seguridad o, si se prefiere, las diferencias en los niveles de protección y vulnerabilidad de las personas. Este tema es importante porque la seguridad objetiva y subjetiva de los ciudadanos se correlaciona con la presencia o ausencia de incertidumbres y vulnerabilidad existentes en los diversos ámbitos de la vida de estas personas. No se trata únicamente del hecho de que diferentes grupos se hallen más expuestos que otros a ciertos riesgos, si no que los incidentes que les ocurren tienen un impacto distinto en las personas en función de su nivel de vulnerabilidad. De esta forma la salud, la soledad, la situación económica, la estabilidad en el empleo o la exclusión o integración de las personas resultan determinantes, tanto como el nivel de bienestar y de protección social que reciben por parte del Estado. Asimismo, tanto el nivel de agresiones padecidas como de temor experimentado son mayores en las personas socialmente excluidas. Sin embargo, lamentablemente la conexión entre la inseguridad social y la inseguridad personal (inseguridad ciudadana) es uno de los aspectos de los que se dispone de menos información rigurosa.

Por su parte, los indicadores de demandas de seguridad recogen las solicitudes dirigidas a agencias y organizaciones especializadas, ya sean públicas o bien privadas. Algunas de estas demandas de seguridad son formales —como es el caso de las denuncias o los contratos de servicios privados— y otras informales —cuando se trata de simples contactos—. Se distingue, en este grupo de indicadores, los que dan cuenta de la satisfacción con el servicio recibido, es decir, de aquellos que permiten inferir la «predisposición a la demanda» a partir de la imagen social de las instituciones de seguridad. La limitación de estos indicadores es que, a excepción de la denuncia penal, no dan cuenta de la naturaleza del servicio solicitado. En cualquier caso, las demandas de seguridad son múltiples y no todas requieren una respuesta penal.

Finalmente cabe resaltar que los indicadores sobre políticas públicas de seguridad suministran los parámetros básicos en lo que concierne a los objetivos y las prioridades en las actuaciones de las instituciones públicas en materia de seguridad, así como el volumen de recursos financieros y humanos asignado a este ámbito, y el grado de eficacia y eficiencia logrados. Las prioridades se obtienen analizando los programas y las normativas desplegadas, pero sobre todo identificando en qué se em-

plean los recursos públicos. Dichos recursos pueden ser humanos y materiales, pero también organizativos e informacionales. Las plantillas de las organizaciones policiales y las liquidaciones presupuestarias constituyen los indicadores relativos a los recursos humanos y materiales; establecer los recursos organizativos e informacionales, obviamente, resulta bastante más complejo. Por otra parte, la cantidad y naturaleza de las intervenciones suelen considerarse como indicadores de eficacia, aunque esto no sea del todo cierto, dado que miden más la actividad realizada que los resultados obtenidos. Así pues, los mejores indicadores de eficacia miden los resultados y no las actividades de las organizaciones. El problema radica en saber qué nivel de responsabilidad cabe atribuir a las actuaciones de las organizaciones en la variación de los resultados registrados. Ante esta dificultad, habitualmente se opta por usar unos indicadores de eficacia y eficiencia en los que se relacionan datos sobre la actividad de la policía con los recursos existentes.

Es evidente que un elemento crucial para la debida comprensión del conjunto de indicadores que pretenden reflejar la evolución de la inseguridad personal asociada a la delincuencia lo constituye la posibilidad de compararlos entre las diversas ciudades, regiones y estados. Con este propósito, el año 1989 tuvo lugar una iniciativa internacional: la Encuesta Internacional a Víctimas del Delito (en adelante, EIVD) —de la cual ya se han producido cinco ediciones—, actualmente impulsada por la United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) con el objeto de homogeneizar el cuestionario y el diseño de las encuestas de victimización a fin de facilitar las comparaciones internacionales (véase el mapa 1).

La EIVD es la encuesta internacional más ambiciosa conducida de forma sistemática y estandarizada (empleando una metodología común) en un gran número de países y que examina la experiencia de ciudadanos con el delito, el servicio policial, la prevención del delito y los sentimientos de inseguridad. En las EIVD, a los sujetos seleccionados se les pregunta si han sido víctimas en los últimos cinco años de una de las ocho formas de delito contra la propiedad: robo de coche, robo en el coche, vandalismo hacia el coche, robo de motocicleta, robo de bicicleta, robo dentro de la casa, tentativa de robo en el hogar, robo de objetos (bienes) personales y/o de una de las tres formas de delito contra las personas (atracos, incidentes sexuales, agresiones y amenazas).

MAPA 1  
*Índice de prevalencia delictiva en Europa (2004)*



■ 19,8 -22,1   ■ 15,0 -19,7   ■ 12,2 -14,9   ■ 9,0 -12,1   □ 0 -8,9

FUENTE: International Crime Victims Survey 2005 (Ministry of Justice of Netherlands and National Institute for the Study of Criminality and Law Enforcement, La Haya, 2007).

Nota: la *tasa de prevalencia* expresa el porcentaje de la población que ha sido víctima de un delito por lo menos una vez durante el año 2004. Está basada en diez delitos: agresión, incidente sexual, atraco, sustracción de objeto personal, robo de motocicleta o bicicleta, robo de automóvil, robo de objetos del interior del vehículo, vandalismo en vehículo, robo en domicilio e intento de robo en domicilio.

La razón para instaurar la EIVD fue la insuficiencia de otros instrumentos, comparables internacionalmente, que midieran la naturaleza y magnitud del delito. La cantidad de delitos registrados por la policía es problemática debido a las diferencias en el modo en que esta define, archiva y cuenta los delitos. Y puesto que la policía obtiene casi toda la información acerca de los delitos a través de los informes de las víctimas, mientras que las víctimas no informen de todos los delitos, la cifra manejada por la policía puede variar de país a país en función del comportamiento de las víctimas a la hora de denunciar. También es difícil hacer comparaciones de las encuestas de víctimas realizadas de forma independiente en cada país por diferentes organizaciones, pues estas varían en el diseño y el alcance. Hasta hoy las encuestas se han llevado a cabo en veinticuatro países industrializados y en cuarenta y seis ciudades en países en desarrollo y en países en transición. En los países industrializados se han producido cinco pases de la EIVD (1989, 1992, 1996, 2000 y 2004).

## Una seguridad sostenible

Pero entonces, ¿qué seguridad es posible? O, dicho en otras palabras, ¿qué podemos hacer para lograr una seguridad que no suponga devastar la libertad y la justicia? Ante todo, como condición previa e indispensable, nos urge someter a crítica la noción misma de *seguridad*. ¿Se trata de un mero refinamiento intelectual? ¿Cabe considerarlo como una obsesión enfermiza por el diagnóstico? Y, en todo caso, ¿sólo atañe a los académicos esta responsabilidad? Pensamos que, en los dos apartados anteriores, se habrán aportado elementos suficientes como para, por lo menos, comprender mejor la necesidad de cuestionar estos temas, tan malintencionadamente difundidos. Ahora, sin embargo, deberíamos ahondar en la deconstrucción de la noción dominante de seguridad como primer paso en la producción de una nueva visión de la seguridad capaz de afrontar, equitativamente, la gama completa de las inseguridades sociales contemporáneas:

1. ¿Por qué, pues, hemos de problematizar la noción misma de seguridad? A mi entender hay cuatro razones principales. En primer lugar, porque si bien la idea de seguridad es ciertamente un valor —ya que

enuncia algo deseable —, sin embargo, como advierte Trías, se trata de un valor peculiar, problemático, pues tiende a engullir, de forma voraz y caníbal, los otros valores (libertad, justicia, buena vida, igualdad, fraternidad) si se asume como máximo valor; su efecto contaminante, por tanto, puede ser desastroso; los arruina y termina arruniándose a sí misma. Y a pesar de ello esta idea está, como ninguna otra, implantada en la conciencia de la modernidad (Trías, 2005). En segundo lugar, porque la seguridad no es —contrariamente a la concepción dominante— un término políticamente neutro, sino más bien el resultado de la hegemonía social de unos valores, intereses y visión del mundo que se presenta como la más conveniente, es decir, como la única razonable (Subirats, 2007). Así pues, la seguridad y su correlato, el orden, tan necesarios en cualquier sociedad, no pueden seguir siendo considerados como mera conservación del *statu quo*. Por una parte, porque este *statu quo* es inestable; y por la otra, y principalmente, porque es injusto (Panikkar, 2002), radicalmente injusto; hasta el punto que resulta insostenible «la distinción entre un asesinato como resultado de un acto individual intencional y el asesinato que es producto de la preocupación exclusiva de los ciudadanos egoístas de los países ricos por su propio bienestar mientras otras personas se mueren de hambre» (Dupuy, 2005). La tercera de las razones se refiere —tal y como hemos expuesto en la primera parte de este capítulo— a la reducción abusiva de la insufrible inseguridad social global a la más manejable —por parte de la política neoliberal dentro de la lógica del mercado del miedo— inseguridad personal ante la delincuencia callejera; puesto que, como afirma Wacquant, penal y políticamente es toda una aberración separar la política relativa a la inseguridad personal del aumento de la *inseguridad social* que la alimenta tanto en la realidad como en el imaginario colectivo (Wacquant, 2006). Y la última, aunque no por ello la menos importante, porque cuando un conflicto inherente a un problema social es catalogado como un problema de seguridad, entonces salta a las primeras posiciones de la agenda política, es tratado prioritariamente y acapara los recursos públicos —no sólo financieros sino también de autoridad— que hasta entonces le habían sido negados. Y, por si ello fuera poco, la gestión de los problemas de seguridad, así entendida, reclama, casi siempre y en buena medida irreflexivamente, alguna merma de la libertad en nombre de un supuestamente superior derecho a la seguridad que, según parece, no sería posible garantizarlo si no es en contraposición directa con el resto de los derechos y libertades.

Pero no sólo eso. Cuando afrontamos una crisis como un problema de seguridad, entonces solamente somos capaces de ver el peligro que contiene y, por consiguiente, perdemos de vista la oportunidad que también nos ofrece. Reduciendo, pues, la crisis a un problema de seguridad, tal y como hacíamos en las atemorizadas sociedades de la opulencia, no sólo desdeñamos imprudentemente el potencial de evolución que se manifiesta en toda crisis, sino que reforzamos ciegamente los poderes represivos en detrimento de posibles soluciones basadas en el diálogo, la tolerancia y la convivencia (Curbet, 2007).

2. Académicos y políticos, pero también los medios de comunicación, deberíamos reconsiderar, a la vez y en la medida de lo posible conjuntamente, tanto nuestra forma de pensar como la de actuar. La sabia advertencia de Goethe —«Toda reflexión sin experiencia nos enloquece; toda inmersión en la experiencia sin reflexión, nos embrutece»— constituye un apremio acuciante para pensar en la acción y actuar reflexivamente. Asumir este reto supone, en primer lugar, abordar el desajuste existente entre, por una parte, los tiempos largos y lentos del análisis científico y, por la otra, los tiempos frenéticos y acelerados de la política y de los medios de comunicación (Wacquant, 2006); puesto que, en lugar de detenerse a reflexionar, los gobiernos actúan, y si el pensamiento sin acción es ineficaz, la acción sin pensamiento también demuestra sobradamente serlo, cuando no resulta aún más perjudicial (Bauman, 2007). En segundo lugar, ese compromiso fértil entre pensamiento y acción también requiere superar el esquema mecanicista del pensar propio de la mentalidad tecnocrática, que siempre conlleva buscar soluciones sin ir jamás a las causas. Bauman describe plásticamente el callejón sin salida al que nos aboca esta estructura que, aunque generalizada, tiene un razonamiento neurótico:

Como modernos, estamos condenados a movernos dentro del bucle de la detección y aislamiento de un problema, la definición del problema y la solución de este, fases que son versiones específicamente modernas, autopropulsadas y autoaceleradas de los ciclos tradicionales de acción-reacción, y, por consiguiente, somos incapaces de concebir una vía alternativa para encarar las adversidades que inevitablemente surgen sucediéndose con gran rapidez. No conocemos ninguna medicina contra los efectos malos de un desvío, salvo la que pueda suponer otro nuevo desvío, ni ninguna terapia para los perniciosos efectos secundarios de unas iniciativas de gestión/manejo de la situación de mira demasiado estrecha, salvo la implementación de otra igualmente restringida (Bauman, 2007).

Efectivamente, esta peculiar lógica, aplicada a la inseguridad personal, permite encastillarse acríticamente en creencias que, a pesar de ser desmentidas de forma reiterada y clara por la realidad, se mantienen imperturbables a lo largo del tiempo y a través de las situaciones más diversas: ante un incremento de la delincuencia (o, aún más, de la inseguridad), más policía y más dureza en las penas; es decir, la perpetuación fatal de la ancestral ley del talión (el restablecimiento del orden mediante infligir un daño equivalente). Por tanto, si las armas, los recursos disuasivos, las medidas físicas y electrónicas de protección, los más sofisticados dispositivos de vigilancia y espionaje y los sistemas penales implacables deberían bastar para garantizar la ansiada seguridad, ¿cómo se explica que el 11-S un puñado de terroristas resueltos lograra atacar, impunemente y con un éxito tan espectacular, los centros neurálgicos del país económica y militarmente más poderoso del mundo? (Renner, 2005).

3. La seguridad no es ni orden inalterable ni transformación constante, sino más bien la mediación entre ambos, lo que no excluye cambios profundos. Este es el punto crucial que muestra la dificultad de una auténtica seguridad sostenible, puesto que el balance entre orden (estabilidad) y cambio (innovación) debe excluir la violencia (aunque no la fuerza), entendiéndose por violencia toda violación de la dignidad de la persona (Panikkar, 2002). Es un juego de equilibrios, en definitiva. Y un primer equilibrio indispensable es que la seguridad debe ser siempre equivalente al resto de los valores (libertad, justicia, felicidad). Pero si se constituye en máximo valor, entonces acaba siendo una especie de agujero negro que engulle y tritura los otros valores y lo que se consigue, al final, es la mayor de las inseguridades. En realidad, sólo una búsqueda permanente de un equilibrio dinámico entre la seguridad y el resto de los valores esenciales en toda sociedad humana (y que, aun sin parecer compatibles a primera vista, resultan igualmente cruciales) deberá permitirnos eludir el fatídico dilema de Woody Allen (aplicable a la falsa elección, sin embargo tan insistentemente planteada, entre libertad y seguridad): «Hoy la humanidad está, más que en ningún otro momento anterior de la historia, en un auténtico cruce de caminos. Uno de ellos lleva a la desesperación y la desesperanza más absoluta. El otro, a la extinción total. Recemos para que tengamos la sensatez de elegir correctamente» (Allen, 2002). Y, simultáneamente, un segundo equilibrio que también respetar: una nueva gobernanza de la seguridad debe, por una parte, mostrarse tan implacable con las amenazas a la seguridad como

con las condiciones que las alimentan (Held, 2005). Indudablemente se hace necesaria, quizá más que nunca, la provisión de protección frente a las nuevas vulnerabilidades sociales; sin olvidar sin embargo que, en la medida de lo posible, hay que resolver los conflictos antes de que se conviertan en violentos. Lo cual significa primar una *seguridad de posibilidades* en lugar de una *seguridad de restricciones* (Subirats, 2007). De tal forma que

una nueva política de seguridad debe ser, ante todo, de naturaleza preventiva. Con demasiada frecuencia se considera la prevención del conflicto como una tarea limitada, desesperada, cuando parece inminente el estallido de la violencia. Pero la comprensión de las causas básicas del conflicto y la inseguridad implica una aplicabilidad mucho más amplia y anticipada, y no la tarea de solucionar unos síntomas. [...] Existen muchas políticas sociales, económicas y ambientales que pueden ayudar a crear un mundo más justo y sostenible y que son capaces de convertir las vulnerabilidades compartidas en oportunidades para la actuación conjunta. Se trata de unas políticas que tienen lógica por sí mismas pero que, además, tienen la ventaja de crear una seguridad real de una manera que la fuerza de las armas no conseguirá jamás (Renner, 2005).

4. Los procesos —económicos, sociales o medioambientales— que tienen lugar a escala local, pueden adquirir consecuencias globales casi instantáneas, y viceversa (Giddens, 2004). A estas alturas del proceso de globalización ya no parece que queden muchas dudas al respecto. La movilidad de los capitales, los bienes, las personas, las ideas y las sustancias contaminantes cuestiona cada vez más la capacidad que tiene cada uno de los gobiernos para cumplir, aisladamente, sus propios compromisos sociales y políticos dentro de unas fronteras claras (Held, 2005). Aunque esta inadecuación del Estado a los complejos procesos de un mundo interconectado no se manifiesta en una sola dirección, sino en dos: hacia abajo (el Estado resulta demasiado grande para abordar los problemas locales) y hacia arriba (el Estado resulta demasiado pequeño para abordar los problemas globales) al mismo tiempo, también en lo que se refiere a la seguridad. Así pues, si bien la protección de la seguridad personal — junto con la vivienda o la educación, por ejemplo— aparece, cada día más, como una competencia apropiada para ser desplegada en ámbitos delimitados territorialmente (sobre todo locales o regionales), para la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado global o la crisis ecológi-

ca (así como la salud mundial o la regulación económica global) se necesita un tratamiento multilateral e incluso mundial. Sin perder de vista, tampoco, la creciente dificultad para establecer una delimitación clara entre las distintas manifestaciones (locales y globales) de delincuencia organizada. Así pues, los estados siguen teniendo la mayor importancia para la protección y el mantenimiento de la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos (Held, 2005); lo cual no contradice el hecho de que el reto de la seguridad, en el mundo contemporáneo, requiera un enfoque *glocal* (Curbet, 2006). Un nuevo equilibrio, por tanto —que añade a los dos expuestos en el punto anterior—, y que incide en la necesidad crucial de no desvincular, ni en los diagnósticos ni en el diseño de políticas, el tratamiento local de la inseguridad personal ante la delincuencia eminentemente callejera de la inseguridad social global.

5. En ningún caso se trata de negar la realidad de la delincuencia ni la necesidad social de darle una respuesta, también penal siempre que esta sea la más adecuada. Pero difícilmente podrá haber una auténtica respuesta —en todo caso una reacción—, en tanto no comprendamos debidamente su génesis, sus causas diversas, sus procesos específicos y, sobre todo, su encaje en el engranaje completo de los conflictos, y por consiguiente en la relación de fuerzas, que entrecruzan nuestras sociedades. Wacquant (2006) propone un conjunto de pasos para dar en esta dirección; entre estos, me parece pertinente destacar aquí los siguientes. En primer lugar, necesitamos un debate sereno, racional, bien informado sobre las ilegalidades en su conjunto —su origen, mecanismos e implicaciones— que nos permita abordar una cuestión que, aunque pueda parecer obvia, resulta crucial: ¿por qué la atención se suele centrar en unas formas determinadas de delincuencia (violencia física, delincuencia callejera) en detrimento de otras (delitos de cuello blanco, infracciones de las leyes fiscales o laborales)?<sup>2</sup> En segundo lugar, debemos evitar al máximo las generalizaciones al abordar la delincuencia (no existe delincuencia sino actos delictivos); de manera que se distinga claramente entre los diversos actos delictivos con rigor y precisión en lugar de incurrir en mezclas y aproximaciones impertinentes, lo que conlleva admitir que los actos delictivos no son tanto el producto de una voluntad individual autónoma y singular, como de un tejido de causas y de motivaciones múltiples que se entrelazan según lógicas muy variadas (depredación, bravuconería, alienación, transgresión, enfrentamiento con la autoridad, etc.), y que por tanto exigen unas soluciones también distintas y cuida-

dosamente coordinadas entre sí. En tercer lugar, como ya hemos dicho, no debemos confundir el aumento de la preocupación por el delito (inseguridad subjetiva) con el incremento del delito en sí mismo (inseguridad objetiva); pero también hay que diferenciar entre las variaciones accidentales de un año para otro y las tendencias a largo plazo. Finalmente, deberemos tener muy presente la ineficiencia congénita del sistema penal y, en particular, del tratamiento policial y penal de la delincuencia que, en general, resulta poco aplicable y, en demasiados casos —por poco que se contabilicen los efectos colaterales—, se revela peor que la enfermedad que pretende curar. Sólo así podremos abrir espacios a la emergencia de una nueva gobernanza de la seguridad que compatibilice las medidas destinadas a evitar los efectos más dañinos de los actos delictivos de todo tipo con el tratamiento de las causas que los originan.

6. El objetivo de un mundo razonablemente seguro obliga, por tanto, a una comprensión adecuada de la inseguridad social que permita emprender políticas adecuadas de seguridad, pero también a reorientar enérgicamente la globalización. Ante todo, pues, se hace necesaria una visión más amplia y profunda que abrace la totalidad del proceso de producción de la inseguridad social global; de manera que, por un lado, nos permita entender las condiciones en las que se generan los conflictos y los riesgos y, aún con más premura, los procesos que determinan la materialización de ambos en violencias y desastres respectivamente y, por el otro, que nos suministre un mapa de la situación en el que se puedan encajar políticas locales de seguridad efectivas. Comprender la dinámica que lleva a esta inseguridad social para generar una *seguridad sostenible* exige, claro está, «reunir ideas de un amplio abanico de disciplinas: ciencias políticas, economía, sociología, geografía, historia, sanidad pública y muchas otras. [...] Exige ir más allá de las fronteras académicas y burocráticas [...]. Exige, asimismo, fusionar estas fuentes de competencia mediante la promoción del pensamiento inter y transdisciplinario y la del desarrollo de un lenguaje compartido» (Renner, 2005). Y, en todo caso, como dice Wacquant «la criminalidad es, en todas las sociedades, un problema demasiado serio para ser dejado en manos de falsos expertos y de ideólogos, o peor aún en manos de los policías y de los políticos ansiosos de explotar el problema sin sopesarlo adecuadamente ni dominarlo realmente» (Wacquant, 2006).

Así, esta gran preocupación contemporánea por la seguridad se debería traducir en un esfuerzo sostenido destinado a identificar los procesos económicos y políticos que generan inseguridad social, de manera que se puedan afrontar los conflictos y los riesgos antes que estos se materialicen, irremediablemente en demasiadas ocasiones, en violencias y desastres; pero también debería impedir que se insistiera en implementar políticas mal llamadas de seguridad que, además de agravar los problemas — la privatización de la seguridad supone, en realidad, una redistribución forzosa de los efectos negativos de los riesgos y los conflictos—,<sup>3</sup> permiten que estos se reproduzcan una y otra vez. Urge, asimismo, reorientar la globalización hacia la satisfacción de las necesidades humanas de una forma equitativa evitando, o bien minimizando, la producción de riesgos y conflictos y, en última instancia, de inseguridad social. Lo cual, por supuesto, habría de suponer un cambio radical con relación a la situación actual, en la que los poderes globales se niegan a considerar alternativas al proceso perverso que determina la radical incertidumbre de la globalización que incluye indisolublemente, por una parte, la producción de inseguridad (como efecto previsible del despliegue de un capitalismo liberado de todo compromiso social) y, por la otra, la oferta de seguridad (en tanto que capacidad del propio sistema para obtener los beneficios del problema que él mismo genera) como uno de los negocios globales más prósperos.

## Notas

1. Las encuestas de victimización cuentan con cierta tradición en Cataluña. La Encuesta de Victimización del Área Metropolitana de Barcelona (actualmente realizada por el Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona), precursora de la Encuesta de Seguridad Pública de Cataluña (iniciada en el año 1998), funciona desde 1983 (Sabaté, 2005). Ofrece datos sobre vandalismo, delincuencia común, percepción de seguridad y valoración de la policía. En cambio, no profundiza en otras cuestiones como los delitos de cuello blanco, los valores y la tolerancia, las incertidumbres vitales de los ciudadanos, sus niveles de vulnerabilidad, o las demandas de seguridad.

2. Esta cuestión la abordo con mayor detenimiento en *Temeraris atemorits: L'obsessió contemporània per la seguretat* (2007).

3. Esta cuestión la abordo con mayor detenimiento en *La glocalización de la (in)seguridad* (2006).

## Bibliografía

- Allen, Woody (2002), *The Complete Prose of Woody Allen*, Pan Macmillan, Nueva York.
- Bauman, Zygmunt (2007), *Miedo líquido: la sociedad contemporánea y sus temores*, Paidós, Barcelona.
- Borja, Jordi (2003), *La ciudad conquistada*, Alianza Editorial, Madrid.
- Curbet, Jaume (2006) *La glocalización de la (in)seguridad*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- (2007), *Temeraris atemorits: L'obsessió contemporània per la seguretat*, CCG Edicions, Girona.
- (s. d.), *Conflicto globales, violencias locales*, FLACSO Quito, en prensa.
- Delumeau, Jean (2002), *El miedo en occidente*, Taurus, Madrid.
- Dupuy, Jean-Pierre (2004), *Pour un catastrophisme éclairé: Quand l'impossible est certain*, Le Seuil, París.
- (2005), *Petite métaphysique des tsunamis*, Le Seuil, París.
- Generalitat de Catalunya (2006), *Enquesta de seguretat pública de Catalunya 2006* (en línea), Departament d'Interior, Barcelona (consultado el 11 de junio de 2007), [http://www.gencat.net/interior/docs/int\\_espc06.htm](http://www.gencat.net/interior/docs/int_espc06.htm).
- Giddens, Anthony (2004), *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Editorial, Madrid.
- Gil Calvo, Enrique (2006), «Riesgo, incertidumbre y medios de comunicación», en Jaume Curbet, ed., *Los riesgos globales de la seguridad urbana*, Revista Catalana de Seguridad Pública, n.º 16, Barcelona, noviembre, pp. 97-107.
- Glucksmann, André (2002), *Dostoievski en Manhattan*, Taurus, Madrid.
- Hebberecht, Patrick (2003), «Sociedad de riesgos y política de seguridad», en Cândido da Agra et al., eds., *La seguridad en la sociedad del riesgo: un debate abierto*, Atelier, Barcelona, pp. 353-364.
- Held, David (2005), *Un pacto global*, Taurus, Madrid.
- Panikkar, Raimon (2002), *Paz y desarme cultural*, Espasa Calpe, Madrid.
- Pavarini, Massimo (2006), «Políticas de seguridad y conflictos metropolitanos. Algunas reflexiones críticas sobre la experiencia italiana (vvida de cerca e intensamente)», en Roberto Bergalli e Iñaki Rivera, coords., *Emergencias urbanas*, Anthropos, Barcelona, pp. 109-132.
- Renner, Michael (2005), «Una nova definició de la seguretat», en Worldwatch Institute, *L'estat del món 2005: Redefinir la seguretat mundial*, Unesco-cat/Angle Editorial, Barcelona, pp. 33-53.
- Sabadell, Ana Lucia y Dimitri Dimoulis (2006), «Criminalidad urbana y espacio público: el caso del PPP en la ciudad de São Pablo», en Roberto Bergalli e Iñaki Rivera, coords., *Emergencias urbanas*, Anthropos, Barcelona, pp. 109-132.

- Sabaté, Juli (2005), *L'enquesta de victimització de Barcelona i de l'àrea metropolitana, vint-i-dos anys: Una proposta d'anàlisi de la seguretat urbana des de l'administració local*, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, Barcelona.
- Segura, Antoni (2007), «La política del miedo», *El País*, n.º 10.955 (9 de junio de 2007), p. 17.
- Subirats, Joan (2007), «El pim pam pum de la seguridad», *El País*, n.º 10.953 (7 de junio de 2007), p. 40.
- Torrente, Diego (s.d.), «El risc d'inseguretat ciutadana», en Institut d'Estudis de la Seguretat, *Informe 2007 de l'Observatori del Risc*, Barcelona, en prensa.
- Trías, Eugenio (2005), *La política y su sombra*, Anagrama, Barcelona.
- Wacquant, Loïc (2006), *Castigar els pobres: El nou govern de la inseguretat social*, Edicions de 1984, Barcelona.

CUARTA PARTE

CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDADES  
Y PRODUCCIÓN SOLIDARIA. ECONOMÍA  
SOCIAL Y LUCHA POR LA TIERRA



---

## Dinámica local, movimientos sociales y lucha por la tierra: reflexiones sobre experiencias recientes en Brasil

*Leonilde Servolo de Medeiros<sup>1</sup>*

Una serie de cambios en la sociedad contemporánea, característicos de aquello a lo que Giddens llamó radicalización de la modernidad (Giddens, 1991) han obligado a las ciencias sociales a reflexionar sobre la complejidad de la relación entre procesos globales y locales. Como apunta ese mismo autor, la globalización es un fenómeno directamente ligado a las circunstancias de la vida local. Este fenómeno produce diásporas culturales, a la vez que ha propiciado que se insista en la diversidad y la afirmación de identidades locales en un proceso marcado por la reflexividad y por la apropiación de conocimientos especializados que sustituyen la tradición a la hora de orientar las acciones.

Si el término globalización se ha utilizado principalmente para referirse a un proceso avasallador, el análisis de algunos procesos contemporáneos ha demostrado la importancia de comprender las reacciones locales, si bien articuladas, visibilizadas y viabilizadas por procesos que van mucho más allá. En este sentido, existen carencias y necesidades que se reflejan en diferentes planos de interlocución: el plano local, donde se presentan en su inmediatez y donde se producen las primeras manifestaciones entre los diferentes conceptos y conocimientos; los planos regional y nacional, donde esas manifestaciones se multiplican y se encuentran con el lenguaje de los intereses, de los derechos y de las políticas públicas; y el plano global, donde se dan nuevos encuentros y manifestaciones por medio de una labor política de construcción de puntos comunes. No se trata tanto de fases sucesivas o de espacios diferenciados como de un complejo proceso de interrelación permanente, de constante producción de sentido, que vuelve más densas y significativas las luchas locales o particulares.

Por tanto, una cuestión clave es entender, por una parte, cómo se constituyen localmente los nuevos actores y, por otra, cómo se produce la articulación con las organizaciones, cómo se introducen los proyectos y líneas de acción que permitan intervenir en los planes institucionales, en la formulación de las propuestas y en la propia constitución de un actor colectivo, susceptible de estar sujeto a cambios, de cuestionar un patrón de distribución de recursos y, mucho más, aportar al debate nuevos valores y construir utopías que permitan orientar acciones concretas. De alguna manera, los movimientos sociales proporcionan nuevas claves para reinterpretar el lugar que ocupan esos grupos en el mundo y estimulan su capacidad de intervenir. Desde esta perspectiva, las definiciones identitarias son fundamentales y también un modo de abordar los procesos de cambio social. Para ello hay que tener en cuenta el impulso renovador y utópico de las luchas sociales sin olvidar que las utopías no se crean a partir de la nada, sino que se nutren de los arsenales disponibles, de las historias y experiencias, de lo vivido anteriormente, de las opciones que se han ido tomando a lo largo de la historia, del recuerdo de estas y de las tradiciones, muchas veces «inventadas» (Hobsbawm, 1984). Ahora bien, esos impulsos utópicos se realizan por medio de hombres concretos que actúan en situaciones específicas, con la intermediación de liderazgos y organizaciones que, de alguna manera, procuran dar una forma y una respuesta al encuentro entre demandas, resistencias y experiencias anteriores. Y lo hacen buscando apoyos, sellando compromisos y creando oposiciones; en definitiva, moviéndose y, a la vez, constituyendo lo que Bourdieu (1989) llama el «campo». Así, hablar de la dimensión local de los movimientos sociales es hablar de acciones locales de organizaciones y personas que personifican esas tensiones y disputas, así como de la especificidad de las mediaciones que las hacen posibles, dado que, desde hace mucho tiempo, ni los movimientos sociales ni las políticas públicas son estrictamente locales (aunque también lo sean). En realidad, a mi juicio la eficacia de los movimientos sociales es tanto mayor cuanto estos más rompen con ese carácter local, aunque no dejen de dialogar sobre él y con él.

Este capítulo se propone contemplar algunas dimensiones del proceso por el cual un conjunto de transformaciones económicas, sociales y políticas que se han producido en el medio rural brasileño en los últimos cuarenta o cincuenta años provocaron respuestas a situaciones de disgregación (o bajo amenaza de disgregación), muchas de las cuales condujeron a la construcción/afirmación de nuevas identidades, políticas de re-

conocimiento de determinados grupos sociales, de búsqueda y afirmación de derechos y de creación de nuevos derechos. Además, el capítulo parte de la hipótesis de que la posibilidad de construir reacciones eficaces dirigidas a afirmar derechos y exigir reconocimiento depende de que existan y/o se construyan lazos que unan grupos localizados con otros grupos y organizaciones, y permitan que las luchas de resistencia se articulen entre sí y trasciendan las demandas inmediatas y locales, así como el universo de los «intereses» (como se podría calificar), entendidos estos como unívocos y estrictamente derivados de su situación social. Así, para poder reflexionar sobre la práctica de los movimientos sociales contemporáneos, ante todo es necesario analizar el significado de la reflexividad para comprender las acciones colectivas, así como las vías que las hacen posibles.

En las páginas siguientes se pretende desarrollar el tema a partir de conflictos que se han producido en las zonas rurales brasileñas (en concreto a lo largo de los últimos veinte o treinta años), relacionados con la disputa por el acceso a la tierra: estos apuntan a un extraordinario proceso de cambios en la forma de la expresión política de las poblaciones rurales, en su relación con el Estado brasileño, en las propuestas de organización y en los lazos con organizaciones internacionales que se han ido construyendo y que han permitido la reapropiación, de manera afirmativa, del tema de la globalización. Un ejemplo de ello es el propio lema adoptado por Via Campesina, una organización de la cual hacen parte expresivos movimientos sociales brasileños: «¡Globalicemos la lucha, globalicemos la esperanza!».

### Cambios recientes: formas de inseguridad y riesgo en el medio rural brasileño

En Brasil, los procesos de modernización de la producción agropecuaria, en estado embrionario desde la década de 1950, se aceleraron en los años setenta y provocaron cambios profundos que revirtieron en inseguridad y riesgo para determinadas poblaciones y modos de vida. Aunque la inestabilidad, sobre todo en lo que respecta a la tierra, haya sido a lo largo de la historia de Brasil una marca característica de las poblaciones rurales, el nuevo ritmo de cambios alteró su configuración. La bibliografía dis-

ponible sobre el tema ha insistido en la importancia de esos fenómenos. El apoyo estatal a la investigación agropecuaria, la abundancia de créditos baratos, la concesión de tierras públicas a grupos empresariales, así como los incentivos fiscales para la ocupación de zonas nuevas, generaron un aumento de los índices de productividad, la introducción de nuevos cultivos y la incorporación al proceso productivo de zonas consideradas inadecuadas para la agricultura (Graziano da Silva, 1982, 1995; Delgado, 1985; Palmeira y Leite, 1998, entre otros). A lo largo de este proceso, las actividades agrícolas se incorporaron a las cadenas industriales, tanto en la primera fase (producción de insumos químicos, máquinas y semillas, por ejemplo), como en la segunda (en la transformación del producto), lo que convirtió la actividad agropecuaria solamente en una parte de complejos productivos conocidos como «agronegocio».

Estos cambios se correspondieron con la expropiación de quienes vivían como «colonos» o como «moradores» en el interior de las grandes haciendas.<sup>2</sup> Esos trabajadores pasaron a vivir en la periferia de las pequeñas ciudades del interior, para regresar al trabajo agrícola de forma intermitente y eventual; emigraron a las grandes ciudades en busca de trabajo; o incluso buscaron «tierras libres» con la intención de establecerse en las fronteras agrícolas como productores autónomos, bajo la figura del *posseiro* (ocupante). No obstante, según Palmeira y Leite (1998: 112), no es adecuado hacer una relación automática entre expropiación y modernización y/o proletarianización:

La mecanización, la creación de una infraestructura costosa (la irrigación es el mejor ejemplo) y la utilización sistemática de los llamados insumos modernos, así como los patrones de gerencia centralizadores que estos introducen, crearán una limitación de orden técnico, más allá de la imposibilidad estructural de restablecer los contratos tradicionales provocada por la expropiación [...] Al ser un proceso que entraña lucha, la expropiación no tiene un resultado cierto; en determinadas circunstancias, la ruptura de las relaciones sociales tradicionales es la condición misma para que el trabajador dependiente se transforme en un campesino autónomo, aun en condiciones precarias y por poco tiempo.

Como se verá más adelante, el proceso de expropiación implica múltiples posibilidades, una de las cuales sería la revitalización de la lucha por la tierra, con una fuerte participación de los «expropiados» en las décadas siguientes.

La modernización también afectó a poblaciones que vivían en el entorno de las grandes unidades, como los pequeños agricultores, que pasaron a vivir bajo la presión de los grandes propietarios que necesitaban ampliar su conjunto de tierras y hacían inviable la permanencia de la agricultura a pequeña escala. Y lo hicieron intentando comprar sus parcelas o bien apropiándose de una parte de sus condiciones de supervivencia, como es el caso, por ejemplo, de zonas de *chapadas* (explanadas sobre montes), antes destinadas al pastoreo en común, que acaban siendo transformadas en zonas para plantaciones con fines de exportación (como en el caso de las soja), o industriales (producción de celulosa o siderurgia). De este modo, los labradores sólo se quedaban en zonas donde se practicaban actividades agrícolas para la subsistencia y para mercados locales, pero que se volvían inviables al quebrarse el sistema productivo del que formaban parte. Otra vertiente fue el avance de los grandes capitales sobre áreas de selva o de ocupación menos densa, en especial en la región Norte, lo cual se tradujo en fuertes presiones sobre las poblaciones indígenas y sobre los *posseiros* que estaban alojados en los alrededores y que ya venían de otros procesos de expropiación en busca de «tierras libres». En otras regiones, la brusca transformación de procesos productivos se produjo con la creación de pastos para la cría de ganado bovino, como fue el caso de los cauchales autóctonos del Acre, abandonados durante décadas por los caucheros, pero donde se mantenía una explotación extensiva del caucho por los caucheros que permanecieron en sus palafitos.

El proceso de modernización también se impuso en zonas donde predominaban los agricultores familiares, que pese a estar plenamente integrados en el mercado se vieron obligados a cultivar un único producto, abandonando así las tradiciones policultoras a las que se dedicaron durante generaciones. A medio plazo, esos cambios llevaron aparejados una profunda diferenciación social y, en otros casos, una pérdida de la tierra a favor de los bancos o la venta de esta a los hacendados interesados en ampliar sus cultivos, o incluso en dejarla sin utilizar, a la espera de un aumento de su valor.

El telón de fondo de esos procesos eran la valorización creciente de la tierra, que pasó a ser entendida como un «activo»; la introducción de nuevos cultivos, como la soja (primero en el sur del país y luego por toda la región Centro Oeste) y plantaciones forestales; programas de apoyo a productos tradicionales que los revalorizaron (como es el caso del Pró-al-

cool, un programa de sustitución energética) y la creciente integración de la producción en las agroindustrias, como en el caso de las frutas (uva, melocotón, tomate, etc.), de pequeños animales (aves, cerdos) o de granos (maíz, soja).

Este conjunto de cambios dio lugar a situaciones de extrema vulnerabilidad para las poblaciones del campo, a las que se empezó a mirar, más que nunca, bajo el estigma del «atraso» y bajo la idea de que su modo de vida debía ser superado por los patrones modernos y urbano-industriales de producción y comportamiento. Estas circunstancias evidenciaron más todavía la precariedad de las condiciones de vida en las áreas rurales. Pero por otro lado, dieron lugar a formas generalizadas de resistencia que provocaron a su vez profundos cambios en el medio rural brasileño y en la forma en que se percibía su ubicación dentro del entorno social.

Al principio esas resistencias fueron localizadas y se dieron con o sin el apoyo de las organizaciones sindicales. Los casos más notorios fueron los de las luchas de caucheros en el Acre contra la transformación de los bosques autóctonos en pastos; la resistencia contra la construcción de presas para plantas hidroeléctricas tanto en el Sur (Itaipu), como en el Nordeste (Itaparica) o en el Norte (Tucuruí); los conflictos con los *posseiros*, en especial en zonas donde era más fuerte la presión de los grandes capitales por el acceso de la tierra (Pará, por ejemplo); las movilizaciones de pequeños agricultores contra las formas de subordinación a las agroindustrias (en los estados del Sur); y las luchas de agricultores que, en ese proceso, perdieron sus tierras y empezaron a buscar un acceso a ellas (en diversos puntos del país).

Pese a que el sindicalismo rural, en algunas localidades y en su instancia organizativa nacional, la Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), tratara de responder a lo que estaba sucediendo denunciándolo a los poderes públicos, quedó patente que ese tipo de práctica era demasiado frágil para hacer frente al proceso avasallador en curso. Ante esto, gran parte de las resistencias se efectuaron en un contexto de represión, con el apoyo de la Iglesia, en especial la católica. Esas luchas tuvieron efectos locales, pero simultáneamente también los tuvieron más allá de los lugares donde se dieron, al producir cambios institucionales y legales, así como articulaciones políticas más amplias. De este modo, pasaron a poner en jaque no sólo la situación de carencia que vivía uno u otro grupo en particular, sino a las propias bases del modelo

de desarrollo en curso. Con ello, lo rural adquirió nuevos significados desde el punto de vista social, actualizando las resistencias locales y revalorizando las tradiciones, al mismo tiempo que esas poblaciones, articulándose entre sí mediante luchas globales, pasaron a vehicular nuevas propuestas y utopías.

### Las formas de la resistencia

Desde finales de la década de 1970, la escena política brasileña ha estado marcada por el surgimiento de una gran diversidad de organizaciones que, en nombre de diferentes segmentos de trabajadores, han puesto en primer plano la cuestión del acceso a la tierra. Son actores implicados en ese proceso (y muchas veces con disputas entre sí) tanto los que construyeron la identidad «sin tierra» como los trabajadores que, incluso de forma inestable, ya tenían acceso a ese recurso, ya producían, y que, ante la amenaza de expulsión, se resistieron a salir. Es el caso de los «moradores», de los «foreros», de los «caucheros», de los *quilombolas* (comunidades descendientes de esclavos negros), que se beneficiaban de zonas de uso tradicionalmente colectivo — como los llamados *fundos de pasto* (sistema de pastoreo en terrenos compartidos), *faxinais* (zonas de pastoreo en medio de la selva) y otras denominaciones locales — o de los *posseiros*. En definitiva, una amplia gama de situaciones que tenían en común la ausencia de título legal de propiedad, lo cual generó situaciones de inestabilidad y riesgo, sobre todo cuando se aceleró el proceso de mercantilización de la tierra.<sup>3</sup> La posibilidad de definir esas situaciones, de percibir las como formas específicas de conflicto y de producción de identidades, ya es en sí un indicativo de la complejidad del proceso en curso.

Los conflictos presentes en el campo son, en su origen, puntuales, con una referencia directa a las condiciones de vida y trabajo y a las reivindicaciones de carácter bastante localizado: no se trata de luchar por la tierra en general, sino de invertir para permanecer en una parcela determinada, donde están sus tierras de labranza, su casa, su grupo social de referencia, su «comunidad». Esa fue la base de la resistencia de los *posseiros* en Pará (Assis, 2007; Magalhães, 2003), de los caucheros en Acre (Paula, 1991) y de los «foreros» en Paraíba (Novaes, 1997), o de las lu-

chas para acceder al uso común de las tierras, como en el caso de las quebradoras de cocos de babasú (Almeida, 2006; Andrade y Figueiredo, 2005), o incluso del derecho de permanencia en tierras tradicionalmente cultivadas, como en el caso de los *quilombolas*. *Grosso modo*, en una lectura sobre el papel fundamental de la tierra en los conflictos del Brasil contemporáneo, podríamos incluir también a los pequeños propietarios de base familiar que, al buscar créditos, seguros agrícolas, mejores condiciones de comercialización de su producción o incluso condiciones más ventajosas de integración en el agronegocio también luchaban (y siguen luchando) por mantenerse en la tierra con un patrón familiar de producción.

Gracias a la resistencia, esas poblaciones se dejaron ver: las demandas locales de grupos delimitados, acabaron obteniendo el reconocimiento de determinadas categorías, un reconocimiento social y también político.

Todavía en la década de 1970, las situaciones localizadas de malestar colectivo se catalizaron en algunos lugares a través de los sindicatos (como en el caso de Acre o de Pernambuco), pero sobre todo a través de la acción de sectores de la Iglesia muy influidos por la Teología de la Liberación, a través de comunidades eclesiales de base. Ese esfuerzo generó iniciativas organizativas, muchas de las cuales pasaron desapercibidas en su época, pero cuyos resultados de carácter local (la toma de un sindicato por parte de un grupo de oposición, una ocupación de tierras, la resistencia a salir de unas tierras ocupadas desde hacía mucho tiempo, etc.) se fueron acumulando y dieron lugar a nuevas experiencias, manifestadas unas veces en encuentros en parroquias y otras en sindicatos. A lo largo de esa década y de la siguiente, ese proceso inicial de articulación dio lugar a múltiples organizaciones que catalizaron las demandas y, a partir de su manifestación local, produjeron articulaciones más amplias. El Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra), organizaciones de caucheros, de quebradoras de coco de babasú, de pequeños propietarios, etc., forzando los parámetros existentes desde la organización sindical, ya disputando sus directrices por medio de «oposiciones»,<sup>4</sup> ya negándolas y creando nuevos formatos de organización, alimentaron un proceso de transformación de gran trascendencia en el campo brasileño.

En ese momento se cuestionaba, sobre todo en el seno de la academia, el carácter residual o no del medio rural y la proximidad de su fin,

dada la velocidad y alegada inexorabilidad del proceso de urbanización y sus efectos sobre las marcas de atraso que se atribuían al campo. Esas prácticas demostraron, sin embargo, que el espacio agrario era el marco de intensas disputas políticas que ganaron, con el paso de los años, una creciente visibilidad y que difícilmente cabía entender que se hallaba en proceso de descomposición. Esas disputas indicaban además la poca eficacia explicativa de modelos analíticos que proponen destinos irreversibles y que no consiguen entender los significados históricos que pueden adoptar determinadas resistencias localizadas, ya que, aunque sean derrotadas localmente, son capaces de imponer nuevas pautas y generar nuevos temas de debate. En el caso en cuestión, la dimensión en gran medida conservadora de esas luchas (dinamizadas por el apego, no a la tierra en general, sino a una parcela en concreto, a las relaciones locales y a los modos de vida tradicionales) acabó topando con críticas socialmente elaboradas al modelo de producción hegemónico, lo que al final invirtió las características de aquello que se considera «atrasado» o «moderno». En gran medida, la cuestión del acceso a la tierra y sus usos topó y convergió con las diferentes vertientes del debate en torno a la cuestión ambiental, lo cual le concedió nuevos significados.

Ahora bien, para entender estas resistencias es necesario pensar en diversos procesos entrelazados. Uno de ellos es el del reconocimiento de nuevos sujetos e identidades. Como apunta Silva (2000: 126-127) al comentar la teoría del reconocimiento de Axel Honnet, en la medida en que las experiencias negativas

dejan de expresar sólo el infortunio de individuos aislados y pasan a expresar la experiencia compartida de muchos otros surge el potencial para una acción colectiva orientada a los patrones de reconocimiento. Pero todo esto depende de los recursos simbólicos a disposición de los movimientos sociales. Porque por medio de estos recursos, los movimientos sociales pueden demostrar que la experiencia de falta de respeto es propia de todo un grupo de personas y, así, ayudar a establecer las condiciones culturales para la resistencia y la revuelta.

En el caso de los trabajadores del campo, esos recursos se encontraron tanto en la concepción de la reforma agraria, vehiculada por los sindicatos y respaldada en los principios del Estatuto da Terra (Estatuto de la Tierra) aprobado en los inicios del régimen militar, como en aquella difun-

didada por la Iglesia, inspirada en relecturas de pasajes bíblicos a la luz de la Teología de la Liberación. Mediante estas, la lucha por la tierra se legitimaba en los términos de búsqueda de la «tierra prometida». Por tanto, la Biblia y la ley sirvieron como principios legitimadores de la lucha. Mediante un intenso debate simbólico que incluía diversas posibilidades de interpretación de estos documentos, se intentó dar una imagen de determinadas categorías y grupos hasta entonces invisibles, que surgieron en la escena política como portadores de demandas y que pasaron a hablar el lenguaje de los derechos que, de forma progresiva, se iba contraponiendo al lenguaje del favor.

Como ya se ha dicho estos procesos fueron impulsados por organizaciones que mediaron y median entre las carencias cotidianas y las banderas políticas y metas que, en la mayor parte de las ocasiones, se formulan en otros espacios sociales, pero cuya eficacia política y simbólica depende de una proyección plausible, de tal forma que esas banderas puedan reflejar mínimamente los obstáculos y, al mismo tiempo, ofrecer alternativas tangibles y dotadas de sentido. Este fue un período rico en intercambios de experiencias en el plano local, regional, nacional e internacional, marcado por encuentros y experiencias de intercambio, que no sólo facilitó la Iglesia, sino también las organizaciones no gubernamentales, que se volcaron en apoyar a las organizaciones emergentes. Así, la propia posibilidad de reconocimiento y visibilidad de las luchas surge al entrecruzarse lo local con lo nacional y, en algunos casos, con lo global.

A lo largo de las décadas de 1980 y 1990 y a principios del siglo XXI, este proceso tuvo efectos objetivos tanto sobre el Estado como sobre los propios grupos: la aprobación de una línea especial de crédito para la agricultura familiar; el reconocimiento de este segmento como grupo social por un lugar definido en la sociedad y las demandas específicas y, más recientemente, como profesión; el reconocimiento por parte del Estado de la legitimidad de la lucha por la tierra, materializado en la intensificación del ritmo de creación de asentamientos rurales, reservas y asentamientos de explotación, en un esfuerzo por conjugar la conservación ambiental con el mantenimiento de las condiciones de subsistencia de las poblaciones que viven en la selva; la creación de nuevos modelos de asentamientos, teniendo en cuenta las necesidades locales (como, por ejemplo, los asentamientos sostenibles del norte); y el reconocimiento de áreas tradicionalmente ocupadas y de las poblaciones que las habitaban, como en el caso de los *quilombolas*. En definitiva, se manifiestan los

efectos de las luchas políticas sobre el Estado que, por más que redefine las demandas de estos grupos particulares y las ajuste a otro lenguaje, producto de otros debates, también las reconoce y actúa sobre ellas creando nuevos niveles para esa misma lucha en la medida en que establece y reconoce derechos. Es más, recuperando a Silva (2000), cabría decir que la lucha por el reconocimiento se ha combinado con la lucha por los derechos; no por los derechos en general, sino por aquellos derivados del propio reconocimiento de grupos sociales e identidades específicas.

En ese proceso se produjo, cuando menos entre las diferentes organizaciones que representaban a los trabajadores, un debate en torno al significado del desarrollo que aportó un conjunto de elementos que apuntaban que no se trata de un proceso ineludible, al que no se contraponen las voluntades y que no es, ni mucho menos, el resultado de un impulso de voluntades, sino el producto de debates políticos y simbólicos. Es decir, nada está definido *a priori*. En este debate se introdujeron nuevos temas, que calificaron el término «desarrollo» de «sostenible», «equitativo», «local», «territorial», etc., y que alejaron el debate de los estrictos parámetros del crecimiento económico. A la vez, a estas definiciones se incorporaron de forma progresiva algunos temas e identidades locales. No sin tensiones (incluso con concepciones bastante comunes en el seno de las organizaciones que representaban esas resistencias, que llevan a concebir el mundo en términos de categorías homogeneizadoras) la diferencia, lo diverso y lo plural ganaron espacio en el debate político.<sup>5</sup>

Si esas luchas tuvieron efecto sobre el Estado nacional y sobre proyectos en debate, también conllevaron cambios en los espacios locales, dieron lugar a nuevas interlocuciones y alteraron los equilibrios de fuerza y las luchas por el poder.

## Experiencias de las luchas por la tierra

Las luchas por la tierra en Brasil son el resultado de situaciones diversificadas. Los trabajadores que participaron en ellas han hecho frente en los últimos cincuenta años tanto al latifundio tradicional y en crisis, la *grilagem*,<sup>6</sup> como a las modernas formas de apropiación de la tierra para fines de valorización o especulación o para lo que recientemente se ha llamado «agronegocio». En realidad, esa enumeración sólo tiene sentido

desde una perspectiva didáctica, una vez que esas formas se entrecruzan en el espacio y cuentan con redes de articulación y solidaridad de quienes ven la defensa de la propiedad de la tierra como un principio articulador y fundacional de su poder.

En los últimos cincuenta años, diversas organizaciones representantes de los trabajadores del campo colocaron el tema de la tierra y de la reforma agraria en el centro de sus demandas. En las décadas de 1950 y 1960, marcando los conflictos sociales que antecedieron al golpe militar de 1964, las Ligas Campesinas y las asociaciones de labradores tuvieron un papel destacado. A lo largo de los años setenta, en plena dictadura, la CONTAG difundió concepciones de derecho a la tierra y usó la legislación existente como base para sus reivindicaciones. Sin embargo, estas se hacían principalmente por medio de demandas al Estado y constituían lo que Palmeira (1985) denominó «vía administrativa» de orientación de los conflictos. A mediados de los años setenta, con la aparición de la Comissão Pastoral da Terra, ligada a la Iglesia católica y con el objetivo de ser portavoz y apoyo en las situaciones de conflicto que se extendían e intensificaban en el campo, creció el número de denuncias sobre el proceso de expropiación en curso, así como de la insuficiencia de las formas de acción preconizadas por la CONTAG. A finales de los años setenta, con el apoyo de la Iglesia y de la Pastoral da Terra, se iniciaron las ocupaciones que conformaron la base de lo que luego sería la organización de lucha por la tierra más conocida de Brasil: el Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST).

El surgimiento del MST introdujo nuevos temas y cuestiones e inauguró un campo de debates por la representación de los trabajadores del campo, por las concepciones de reforma agraria que englobaban tanto el sindicalismo rural bajo la dirección de la CONTAG, como otras organizaciones que se multiplicaron sobre todo a partir de los años noventa. El MST patentó una nueva forma de lucha: los campamentos y las ocupaciones, que se convirtieron en la manera por excelencia que determinados grupos sociales tenían de expresar a la sociedad sus demandas. Desde finales de los años ochenta, esa forma de acción se generalizó y fue utilizada por diferentes vertientes del sindicalismo rural y otros grupos en lucha por la tierra, que se denominaron a sí mismos «movimientos» (Sigaud, 2000; Rosa, 2004).

Como se ha dicho más arriba, a pesar de que el MST no sea la única experiencia digna de atención al reflexionar sobre la lucha por la tie-

rra y sus desdoblamientos en la escena contemporánea de Brasil, analizamos algunos aspectos de su experiencia como forma de ilustrar algunas de las reflexiones que hemos hecho en las partes anteriores de este capítulo, con el propósito de destacar algunas innovaciones locales, su importancia en la revalorización de los espacios rurales y en su nueva significación y las tensiones derivadas de los encuentros y desencuentros que provoca esa lucha.

Al observar la historia del MST desde la perspectiva de la dialéctica local/global, comprobamos que nace de las luchas locales. En la dimensión más visible de las narraciones académicas y políticas sobre su origen, normalmente se toma como momento inicial la expulsión de los agricultores «colonos»<sup>7</sup> que vivían desde hacía tiempo en la reserva indígena de Nonoai en el norte del estado de Rio Grande do Sul, y que, al no tener dónde ir, acamparon en tierras desocupadas que el gobierno provincial ya había expropiado en los años que antecedieron al golpe militar de 1964. Una serie de elementos coyunturales transformaron esa experiencia localizada en un fenómeno bastante singular. Una parte de todas las familias expulsadas de la reserva se dispersó y otra fue alojada por el gobierno nacional en las zonas de la frontera agrícola del país, en las regiones Norte y Centro-Oeste. Una parte de las que quedaron dispersas establecieron un campamento en Encruzilhada Natalino y posteriormente recibieron el apoyo de la Iglesia a través del párroco local. Como relata Marcon (1997), tomando como punto de partida el principio de que «la tierra es un don de Dios para todos», la CPT ayudó a deslegitimar el concepto de propiedad privada, utilizado para justificar la concentración de tierra, y contribuyó a establecer nuevos presupuestos éticos, basados en el derecho y la legitimidad de acceso a la tierra. Así pues, fue fundamental para garantizar la continuidad del campamento y su creciente visibilidad. No obstante, esta no era la única experiencia de lucha por la tierra por medio de ocupaciones: las experiencias eran numerosas en las provincias del Sur, donde las tierras adquirirían valor a consecuencia del proceso de modernización en curso. Las luchas eran particulares y localizadas pero, de alguna forma, la acción de la Iglesia las sacaba del aislamiento cuando las articulaba para caracterizar una cuestión agraria, cuando definía a los adversarios más allá de este o aquel propietario de tierras, cuando exigía la intervención del Estado, cuando ponía en duda su omisión y, sobre todo, cuando reunía a trabajadores de diferentes regiones y permitía así un intercambio de experiencias y la conformación de un lenguaje co-

mún. En esos encuentros se elaboraron diagnósticos, demandas y formas de lucha.

Uno de los efectos más visibles de este proceso fue, cinco años después de la experiencia de Encruzilhada Natalino, la formalización del MST como organización en un encuentro que reunió a representantes de diversos estados del país que aportaron otras experiencias. Unos años más tarde, el Movimento proponía su nacionalización a partir de la «exportación» de las experiencias sureñas, por medio de la migración de liderazgos a diversos estados del país, donde las experiencias previas y las trayectorias de la lucha por la tierra eran diferentes. Asimismo ganó autonomía con respecto a la Iglesia al laicizarse progresivamente.

Fue el punto de partida para una especie de nacionalización de la expresión «sin tierra», con la que se identificaron trabajadores de diversos puntos del país (incluso urbanos) dispuestos a comprometerse con una determinada forma de organización y de lucha por la tierra. Novaes (1997), al referirse a la constitución del «campesino» como identidad política a principios de los años sesenta en el Nordeste brasileño, ya apuntaba a la dimensión política de la construcción de las identidades. Según ella, en aquel momento

la materia prima para construir la identidad política campesina no solamente se buscó en las similitudes de las situaciones de trabajo o de situación con respecto a la tierra. En este nivel, la identidad englobó la diferencia, lo que comportó la inclusión de diferentes categorías de trabajadores del campo. Tampoco podemos decir que la materia prima para la construcción de esta identidad se encuentre en los valores comunitarios ya preexistentes. No había una «comunidad de valores» compartida previa, presta para manifestar el *ethos* campesino. [...] el enfrentamiento y la delimitación de espacios es lo que está en la base del proceso de construcción de la identidad *campesina* [...] la definición social de *campesino* es, sobre todo, una definición política. Esta remite a la manera según la cual los trabajadoras articulan y ordenan experiencias sociales vividas colectivamente en un proceso concreto de confrontación y diferenciación (Novaes, 1997: 54-55).

Con esta clave en mano podemos entender la fuerza que adquirió la expresión «sin tierra».

En los últimos veinte años, el proceso adquirió complejidad y profundidad y fue mucho más allá de los encuentros propios de los años ochenta. Se consolidó una sofisticada organización innovadora con rela-

ción a otras experiencias existentes, que actuaba a través de propuestas de organización de la producción que originaron la constitución de un sistema de cooperativas y que, a través de organizaciones formales dirigidas a la formación, incluían desde cursos de capacitación de liderazgos y de técnicos para actuar en los asentamientos, hasta una escuela nacional de formación de liderazgos (Escola Nacional Florestan Fernandes). Tales iniciativas tienen, por un lado, un papel importante en la creación de la identidad «sin tierra», como la pertenencia al MST y la adhesión a una causa, y por otra, crean liderazgos o concepciones que las desplazan de sus experiencias locales. En ese proceso, el hecho de reflexionar sobre lo local está mediado no sólo por esa experiencia vivida en su inmediatez, sino también por una articulación estratégica entre lo local y lo nacional, definida por concepciones históricas, valoraciones de coyunturas, propuestas y apuestas políticas del Movimiento como un todo.

Las luchas por la tierra que se emprendieron a partir de finales de los años setenta permitieron constituir una cantidad significativa de asentamientos rurales.<sup>8</sup> Tanto por su crecimiento en número como por su visibilidad política, asentamientos y asentados se convirtieron en el centro de un debate en torno a la pertinencia de la reforma agraria, de la naturaleza de su público, del perfil de las políticas públicas que debían ser orientadas para asegurar su éxito, etc., y alimentaron polémicas sobre la importancia de lo que se ha expuesto, de un tiempo a esta parte, en el debate académico y político como «desarrollo local y sostenible».

Para el MST, la existencia de los asentamientos planteó desde entonces la cuestión de cómo organizar esas nuevas unidades creadas, de manera que se convirtieran en ejemplo de las virtualidades contenidas en la reforma agraria y sirvieran como estímulos para proseguir la lucha, pero que también pudieran convertirse en los embriones de nuevas formas de organización que apuntaran a nuevos órdenes sociales y formas de relación basados en la cooperación y no en la competición. Así, cabe decir que, desde mediados de los años ochenta, el MST, más que implantar un nuevo proyecto productivo se propuso realizar experimentos locales que consistieran en laboratorios de producción de nuevos hombres y de un nuevo patrón de sociabilidad, y que permitieran dar forma a la utopía socialista que alentaba sus acciones.

Ya a finales de los años ochenta, momento en que aumentaron las acciones de expropiación de tierras para alojar a trabajadores,<sup>9</sup> el MST

empezó a experimentar en los asentamientos bajo su control una colectivización de la producción, tratando de incentivar formas de organización que conservaran/construyeran valores basados en la solidaridad. La división del trabajo resultante se veía como un cambio para hacer más densa la vida social en los asentamientos. También era parte de su propuesta la necesidad de obtener —por medio de la explotación colectiva— facilidades de acceso al crédito y a tecnologías cuyo uso sería inviable en producciones a pequeña escala. Para viabilizar las explotaciones colectivas se pusieron en práctica los «laboratorios organizacionales de campo».<sup>10</sup>

Una vez más, esas experiencias distinguían claramente la práctica del MST en relación con la del sindicalismo rural. Este no concedía prioridad a la cuestión de la organización de los asentamientos. Su principal preocupación era garantizar el acceso a la tierra y, después, al crédito para la producción.

No obstante, los asentados se resistieron a las propuestas de colectivización desde el principio. Diversos estudios sobre el caso (Brenneisen, 2002; Cazella, 1992; Navarro, 2002, Souza 2000, entre otros) muestran cierto distanciamiento entre el momento de la lucha por la tierra (momento que agregó y construyó un «nosotros») y el momento posterior, el del asentamiento, donde se plantean cuestiones concretas en torno a la supervivencia, a cómo y qué producir, a cómo comercializar la producción, construir la casa y reestructurar la vida. Esos dos momentos han estado marcados por tensiones y conflictos entre las propuestas del MST y la vida cotidiana de quienes se dispusieron a luchar por la tierra. Se trata de un momento crucial, en el que la afirmación del ideal de los asentamientos como espacio de producción, cooperación y gestión de nuevas formas de organización se topa con la historia particular de cada familia, con sus deseos, sus expectativas y sus proyectos de futuro. En esos proyectos, tener el título de la tierra y un patrimonio para dejar a los hijos son componentes esenciales que están relacionados con la historia de inseguridad y riesgo que esas familias vivieron a lo largo de generaciones.

Esas tensiones, que conforman la vida social, acabaron siendo apropiadas y tratadas de diferentes maneras. Desde el punto de vista de la historia del MST, hay varios indicios de que esos conflictos internos en los asentamientos contribuyeron a reajustar propuestas, incluso como una forma de supervivencia, dado que, si la organización pierde la capacidad de hablar en nombre de aquellos a los que representa, de proyectar

una imagen de sus anhelos que pueda ser aceptada, corre un serio riesgo de deslegitimarse y perder su capacidad de representación, entendida no como un acto formal, sino como un proceso de constitución de actores políticos y portavoces reconocidos, capaces de promover determinadas acciones (Bourdieu, 1989).

El énfasis que se dio a las formas cooperativas de producción generó la creación del Sistema Cooperativista dos Asentados para difundir y estimular la cooperación en los estados brasileños donde actuaba el MST. En 1992 se formó la *Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB)* con base en cuatro cooperativas centrales provinciales (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Espírito Santo). Según datos del MST, en 2005 la CONCRAB reunía unas 500 asociaciones de producción y servicios, más de 50 cooperativas de créditos, más de 100 medias y pequeña agroindustrias y 5 cooperativas de trabajo, distribuidas en diversos estados brasileños y organizadas en centrales provinciales ([www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=1844](http://www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=1844), acceso el 20 de abril de 2007). Paralelamente existen numerosos grupos colectivos, semicolectivos y asociaciones. Desde el punto de vista del MST, las cooperativas vinculadas al SCA no deben ser tanto una forma de organización productiva como

una herramienta de lucha para conquistar la reforma agraria y transformar la sociedad. Su carácter de lucha se debe manifestar internamente a través de la formación político-ideológica, de su configuración como causa y de la capacidad de crítica y autoocrítica, y externamente a través de la participación en las luchas del MST, de la clase trabajadora y de las acciones de solidaridad, con la finalidad de romper con la lógica de la exclusión social de los trabajadores ([www.mst.org.br/setores/concrab](http://www.mst.org.br/setores/concrab), acceso el 15/12/2005).

Sin embargo, a lo largo de la historia del MST este fue uno de los principales puntos de conflicto, tanto mayor cuanto más se expandía la organización por otras regiones con tradiciones históricas distintas. Si los modelos que enfatizan la cooperación se inspiran en un formato fundado en la racionalidad del emprendimiento, teniendo presente tanto las necesidades de reproducción del Movimiento como la necesidad de introducirse de forma consistente en los mercados locales y regionales, la realidad reveló un fuerte desencuentro entre esa racionalidad y la que preside la toma de decisiones en el ámbito familiar, regida por principios distintos.

No es casualidad que a mediados de los años noventa hubiera en los cuadernos de formación del MST y en los textos de sus principales ideólogos una fuerte preocupación por trabajar a partir de los valores, de la cultura de aquellos a los que representaban. Del mismo modo, creció el énfasis sobre la importancia de organización en núcleos y sectores, en la formación, en el discurso y en su configuración como causa para sensibilizar a los asentados con las propuestas y atraerlos a estas por vías que utilizan simultáneamente la razón y la emoción, la disciplina y la coerción.

Desde el punto de vista de los asentados, en esa trayectoria se fueron construyendo reglas más o menos rígidas de disciplina, se afirmaron jerarquías y se creó una oposición permanente entre las normas que habían aportado los liderazgos y, en distintos grados, que habían impuesto a los asentados, con sus peculiaridades, y las ganancias que las concesiones mutuas pueden aportar a la visibilización, el reconocimiento, la continuidad del grupo y la obtención de ganancias tanto materiales como simbólicas. Así, dentro de los asentamientos, se ha estado reproduciendo un conflicto entre las experiencias y los conocimientos acumulados en ellos y la reproducción del presupuesto de que los agricultores «todavía» no están preparados para lo que se desea, lo cual conduce a una confrontación entre los ideales del Movimiento y las aspiraciones individuales. En el caso de la propuesta de cooperación agrícola, es interesante señalar que esta se mantuvo principalmente entre grupos con experiencias comunes anteriores, ya fuera por ser miembros de una familia extensa, ya por tener relaciones de proximidad o vecindad, muchas veces establecidas en los campamentos o incluso antes. Esto indica que, para aplicar ese nuevo formato organizativo hacían falta otros elementos que entrañaran redes de relaciones personales y de confianza, muchas basadas en criterios distintos de la solidaridad política.

En ese esfuerzo mutuo de comprensión se esbozaron varias posibilidades. Quienes renunciaron a su participación en cooperativas, insistiendo en el acceso a una parcela individual para trabajar con la familia, pasaron a trabajar de forma totalmente individualizada, o con base en asociaciones con fines específicos, como en el caso de asociaciones para el uso o adquisición de cooperativas exclusivamente para la venta de productos y/o compra de insumos, etc. Llama la atención el hecho de que, aun rompiendo con algunas de las propuestas del MST, muchos asentados atribuyen su cambio de situación a la acción de esa organización. Esa

relación se traduce unas veces en la reproducción de una relación paternalista, próxima al patrón que marca el medio rural brasileño y, otras, en la lealtad y el reconocimiento de una deuda moral.<sup>11</sup>

En consecuencia, el modelo colectivizador se fue flexibilizando para que el MST mantuviera, al menos en parte, la fuerza de adhesión que consiguió durante la ocupación y el acampamiento.

## El público de la lucha por la tierra y los desafíos afrontados

La reflexión sobre el significado de los movimientos sociales en el plano local nos obliga a dirigir la mirada a los trabajadores que participan en la lucha por la tierra, un público bastante diversificado con experiencias, estrategias familiares y proyectos de vida propios bastante distintos también, como ha revelado la bibliografía sobre el tema. Se trata de trabajadores que en algún momento de su vida fueron propietarios de tierras que luego perdieron; asalariados rurales ya expropiados, que viven de trabajos eventuales y habitan en las periferias de ciudades pequeñas y medianas del interior del país; socios y arrendatarios en busca de una mayor seguridad y de un patrimonio; trabajadores que, desde hacía mucho tiempo, vivían apartados de la actividad agrícola e intentaron incorporarse a ocupaciones urbanas para luego disponerse a regresar a la tierra debido a la falta de perspectivas de empleo permanente en las ciudades y al miedo a las condiciones de violencia propias de las periferias urbanas.

Este variado conjunto de personas acuden a los campamentos o buscan un lugar en los asentamientos no sólo con el propósito de convertirse en agricultores, sino también con el de encontrar seguridad, un lugar estable donde vivir, una vivienda, una renta complementaria a otras derivadas de actividades que ejercen, la posibilidad de constituir un patrimonio, etc. Estamos lejos de un campesinado clásico: se trata de una multiplicidad de actores, de perfiles diferenciados, a los que la lucha política pretende convertir en «asentados» o «campesinos».

Los resultados no están definidos solamente por el acceso a la tierra, sino a partir de una serie de elementos que se explicitan a lo largo del tiempo. Entre ellos, la propia posibilidad de abandonar la parcela y buscar tierra en otros lugares, regresar a las periferias urbanas, buscar toda clase de trabajos eventuales, etc.<sup>12</sup> La literatura sobre el tema también ha

revelado que la opción de acampar o de ocupar tierras no se realiza de manera aislada, movilizando individuos disgregados, ni está condicionada por una «toma de conciencia política», como podríamos denominarlo. En esta decisión entran en juego las redes de amistad, los parentescos, la religión, las fidelidades políticas ya existentes, etc., que permiten superar una lectura simplista de las relaciones entre las personas, pretendidamente construidas sólo con la racionalidad de los intereses y/o de la militancia (Sigaud, 2000; Rosa, 2004).

Darse cuenta de ese encuentro de situaciones diferenciadas, la complejidad de las redes en que están inmersos los *asentados*, los distintos proyectos que conviven en un asentamiento y la existencia de grupos con lazos anteriores entre ellos, es fundamental para comprender la densidad del proceso de construcción social que tienen lugar en ellos y de los conflictos que surgen. La bibliografía ha revelado que, en ese contexto, la hegemonía de las organizaciones presentes en el momento de los acampamientos y de las ocupaciones se pone a prueba, ya que las propuestas de los mediadores no siempre coinciden con los deseos que surgen tras estar garantizado el acceso a la tierra. Lo mismo cabe decir de las directrices de la burocracia estatal, que aspiran a crear un determinado modelo de productor, pero no generan las condiciones adecuadas para hacerlo viable ni pueden administrar la complejidad de las relaciones que conllevan los procesos en curso en el plano microsocioal.

Una mirada sobre la vida cotidiana de los asentamientos muestra diversos tipos de constreñimientos que dificultan que la utopía de la «nueva sociedad» que proponen las organizaciones de representación se alimente de forma continua, al tener que pasar por problemas provocados por los conflictos derivados de la superposición de diferentes jerarquías de poder. Como ya hemos apuntado, la literatura es pródiga en el análisis de divergencias internas, buena parte de las cuales se basan en la resistencia de muchas familias a aceptar las nuevas reglas (tanto aquellas aportadas por los organismos de Estado, como las aportadas por las organizaciones de representación) que, muchas veces, se confrontan con experiencias acumuladas previamente.

Ahora bien, a pesar de las divergencias entre las distintas propuestas, el recurrente desencuentro entre los deseos de los trabajadores, inmersos en su vida cotidiana, y las propuestas de las organizaciones y de las agencias estatales, los efectos de los asentamientos fueron múltiples no sólo en el plano nacional, sino también, y tal vez principalmente, en

el plano local. A continuación, basándonos en los estudios que coordinamos (Leite *et al.*, 2004; Medeiros y Leite, 2004), presentamos una breve síntesis de esos efectos.

Los asentamientos se realizaron en diversos puntos del país, si bien se distribuyeron de forma diferenciada según las regiones. En términos nacionales, en el período entre 1985 y 1994, se asentaron 218.534 familias. Entre 1995 y 2002, 579.733. Entre 2003 y 2006, 381.419. Es decir, desde la Nueva República, más de un millón de familias han participado en los programas de acceso a la tierra.<sup>13</sup> En la región Norte hay una perceptible concentración de familias asentadas, lo cual indica una tendencia (que se ha mantenido a lo largo de los años) a realizar asentamientos en zonas de frontera, a semejanza del mismo espíritu que guió los proyectos de colonización de los años setenta. Sin embargo, en la década de 1990 creció el número de familias asentadas en la región Nordeste, fruto de la conjugación de dos factores: la crisis de los cultivos de exportación típicos de la región (caña de azúcar y cacao) y la entrada del MST, que aprovechó el potencial generado por la crisis para organizar familias para ocupar tierras (Leite *et al.*, 2004). En las regiones del Sudeste y el Sur, los altos precios de las tierras ralentizaron mucho el ritmo de los asentamientos, dadas las dificultades de llevar a efecto las expropiaciones.

Pese al aumento de los asentamientos, la creación de estos no produjo cambios significativos en el panorama de concentración de la propiedad de la tierra en el ámbito nacional y provincial, ni tampoco en las regiones donde estos se incluyen. Cuando más, causó alteraciones en municipios donde su concentración era mayor, como es el caso de Pontal de Paranapanema, en São Paulo (Bergamasco *et al.*, 2004), del Sudeste de Pará (Leite *et al.*, 2004) o de la región nordestina donde se cultiva la caña de azúcar (*ibíd.*). Sin embargo, sus efectos no son insignificantes.

Uno de los más importantes se refiere a la dimensión productiva. Se trata de un importante argumento político sobre la eficacia de la reforma agraria y sobre la validez, en una situación de escasez de recursos, de invertir en ese tipo de política pública. La dificultad de los asentamientos para integrar la lógica mercantil es uno de los argumentos preferidos de quienes defienden la tesis de que estos representan un desperdicio de recursos. No obstante, los datos de los estudios disponibles son buenos indicadores de que muchos asentamientos están activando la vida económica en regiones que antes estaban estancadas, están diversificando la producción e introduciendo nuevos cultivos, sobre todo en el caso de áreas

tradicionales de monocultivos o de ganadería extensiva (Leite *et al.*, 2004). Allí se genera una producción que normalmente no está contabilizada en las estadísticas oficiales, ya que es pequeña y no siempre pasa por mecanismos formales de comercialización. Ahora bien, no por ello es menos importante si se observan sus efectos en la activación y diversificación del comercio agrícola local, en el enriquecimiento de la dieta alimenticia, en la recomposición de suelos desgastados por los monocultivos o la ganadería. Pese al uso predominante de los canales tradicionales de comercialización, con la presencia frecuente de intermediarios (los llamados *atravessadores*) que retienen la mayor parte de las ganancias, ya son bastantes las experiencias de cooperativas de producción y comercialización que, en algunos casos, están demostrando ser mecanismo eficaces para garantizar mejores resultados económicos para los productores y para ejercer la autogestión (Leite *et al.*, 2004; Medeiros y Leite, 2004).

Según los estudios mencionados, la condición de «asentado» posibilitó a esa población —en la mayor parte de los casos por primera vez en su vida— el acceso al crédito para la producción, por más que esa integración al mercado financiero esté marcada por un conjunto significativo de dificultades (trabas burocráticas, demora en la recepción de los recursos, endeudamiento). El volumen de crédito movilizado en función de los asentamientos ha repercutido en el comercio local, sobre todo en las pequeñas ciudades, al dinamizarlo gracias al aumento de la demanda de instrumentos agrícolas, insumos, semillas, material de construcción, etc.

Asimismo, los asentamientos han creado oportunidades de trabajo agrícola y no agrícola. De forma general, la puesta en práctica de los proyectos posibilitó, a una población que antes vivía una inserción inestable y precaria en el mundo laboral, la centralización de sus estrategias de reproducción familiar en la propia parcela, aunque en la mayoría de los casos recurriendo a otras fuentes de renta complementaria y trabajo fuera de aquella (pequeño comercio, construcción civil, trabajos domésticos, etc.). Así, la renta de las familias es el producto de una compleja combinación de contribuciones diferentes, si bien la contribución procedente de las actividades de la parcela es, la mayoría de veces, la más importante. Las situaciones estudiadas también ofrecen pistas para una reflexión más profunda sobre el significado de los asentamientos rurales, en especial en las zonas más urbanizadas, con disponibilidad de carreteras y facilidad de transporte: más que volver a crear un modo de vida campesino-

no, los asentamientos están avanzando hacia formas de fusión entre actividades urbanas y rurales, agrícolas y no agrícolas, están dando a conocer estrategias de inserción en el mercado de productos y trabajo que diferencian de una serie de idealizaciones comunes sobre lo que significan los asentamientos rurales, y están planteando dificultades relacionadas tanto con muchas propuestas de sus organizaciones de representación como con la formulación de políticas públicas.

En ese proceso los asentados, portadores en general de un pasado de pauperización y carencias, se vuelven bastante dependientes de los recursos públicos. Al margen de ese historial personal, las zonas en general que han sido objeto de intervención también están marcadas por una falta de infraestructura (carreteras en condiciones inadecuadas para la salida de la producción, dificultades de transporte, ausencia a veces de energía eléctrica y de saneamiento básico o incluso dificultades de acceso al agua potable), por la dificultad de acceso a las escuelas y los servicios de salud y por la precariedad de la asistencia técnica y del apoyo a la producción. Este hecho tiene múltiples consecuencias. Por una parte, la capacidad de presionar/negociar se convierte en algo fundamental para los asentados con objeto de que los recursos se destinen a los grupos y lleguen en el momento adecuado para viabilizar la siembra, la salida de la producción, la construcción de infraestructuras y otras actividades, lo que hace que ese contingente dependa de las organizaciones implicadas en el asentamiento, y dificulta las rupturas radicales con estas a pesar de que existan conflictos y divergencias. De esta forma, para las organizaciones implicadas en la lucha por la tierra, en particular el MST, invertir en negociaciones/presiones políticas para viabilizar la situación de los asentados es también una condición para persistir en la lucha de la reforma agraria, tanto en el plano inmediato como para justificarla ante la sociedad, dados los costes financieros y las inversiones políticas que representa. Por otra parte, los asentamientos también se vuelven un espacio propicio para la reproducción de los lazos tradicionales de clientela con los políticos locales, que se enfrentan por aportar «beneficios» a esas unidades.

Los asentamientos se han convertido en una alternativa para un conjunto de personas que elige el acceso a la tierra como una posibilidad de vida y que tendrían escasas oportunidades de inserción en el mercado laboral formal: se trata de familias con niveles de escolaridad bastante bajos o nulos, descapitalizadas desde el punto de vista económico, y con serias dificultades para acceder al mercado laboral rural o urbano. Esa si-

tuación de precariedad incluso comportó en algunos casos una ruptura con los lazos familiares y la necesidad de emigrar a otros municipios o regiones en busca de mejores oportunidades. A veces los asentamientos parecen estar actuando como mecanismos de recomposición de esas familias al contribuir a la reconstrucción de esos lazos deshechos o amenazados por la necesidad de emigración de los hijos, padres o hermanos en busca de alternativas de supervivencia, y al actuar como una forma temporal de amparo a familiares en situación precaria (Leite *et al.*, 2004).

La mayor estabilidad y las posibilidades de reordenación de las estrategias de reproducción familiar en conjunto generaron una mejora de las condiciones de vida de los asentados y aumentó su capacidad de consumo, no sólo en cuanto a géneros alimenticios, sino también respecto a bienes en general, como ropa, calzado, muebles, electrodomésticos, etc. En consecuencia, esta nueva circunstancia da un impulso al comercio local, tendencia que se acentúa en los casos de los municipios con elevada concentración de asentamientos.

La contribución económica de los asentamientos y las formas de sociabilidad y organización que tuvieron lugar en ellos hicieron que, en muchos lugares, los asentados consiguieran obtener el reconocimiento social ante los otros grupos sociales, superando de este modo una tensión que se manifestaba inicialmente, marcada muchas veces por la impresión de que eran «forasteros» o «agitadores» (sobre todo en aquellas zonas donde los asentamientos fueron el resultado de campamentos u ocupaciones de tierra).

Las investigaciones ya citadas también demostraron que, en cierta medida, los asentamientos pasaron a ser un elemento importante en el juego político local. De alguna manera, la experiencia de la lucha por la tierra y la organización inherente a esta, la capacitación política común principalmente entre aquellos vinculados al MST, promovieron el encuentro entre trabajadores y la lucha por los derechos, hicieron aparecer líderes e impulsieron nuevas iniciativas políticas.<sup>14</sup>

La constitución de un asentamiento (en diversos casos, de más de un asentamiento en el ámbito de un mismo municipio o región) tiende a introducir nuevos elementos y agentes sociales que ocasionan alteraciones en las relaciones de poder. Al tratarse de zonas con un conflicto agrario, ya mediante resistencia ya mediante ocupación de tierras, el simple hecho de producirse una expropiación y un asentamiento significa un reconocimiento de ese conflicto por parte del Estado, que se hace efectivo

con su intervención a través de la expropiación. Esto conlleva cambios en las relaciones locales, ya que comporta grados diferenciados de negociación con el propietario, que puede ser o no un miembro de la élite local, pero que, de cualquier forma, es una cuña que se introduce en las relaciones que habían prevalecido hasta entonces. Diversas agencias públicas, ya sean estatales o no, dirigidas a la implantación y viabilización de los asentamientos empiezan a actuar en la región. Esto es particularmente visible en los municipios menores, donde los asentados alcanzan una mayor importancia relativa y donde la crisis económica reveló facetas sumamente perversas. En esas situaciones la aparición de nuevos actores y la disputa política que se desarrolla en torno a la representatividad poblacional (y electoral) de los asentados, hacen que su presencia promueva reestructuraciones de relaciones que necesitan conocerse mejor y debatirse. Estas reestructuraciones llegan incluso a zonas de agricultura familiar, que han incorporado rápidamente algunas de las experiencias reivindicativas y organizativas de los asentamientos, tales como asociaciones y cooperativas.

La entrada de nuevos agentes y la reubicación de trabajadores, procedentes muchas veces de otros municipios, sólo crean en sí mismos una disputa en torno a quién debe ser asentado, qué orden de prioridades establecer, etc. Las alusiones a situaciones en que, en el caso de una expropiación, los alcaldes reivindican un lugar para los trabajadores sin tierra de su municipio son abundantes. Con esa intervención, los lazos tradicionales de patrocinio muchas veces pueden ser cuestionados o reestructurados a partir de nuevas bases y, con ello, el asentamiento se convierte en un espacio importante en el sentido de cuestionar su resistencia, promover su ruptura y crear nuevos lazos o, en algunas circunstancias, fortalecerlos.

En la bibliografía sobre el tema se relatan numerosos casos de asentados que se disputaron cargos de concejales e incluso de alcaldes, que tomaron parte en las disputas sindicales o que empezaron a participar en distintos tipos de consejos, como cooperativas locales o asociaciones, además de proyectarse como líderes del MST más allá del ámbito local. Actuar en estos espacios significa tener poder para hablar por y para los *asentados* y, consecuentemente, tratar de ser oído/legitimado por ellos y por la sociedad. Es decir, son formadores de opinión que, de una forma u otra, tuvieron y tienen una importancia fundamental en la constitución de los intereses de ese segmento social y en su reconocimiento sociopolítico. Asimismo son cargos que representan la posibilidad de competir con

esas mismas élites, lo que significa «estar de parte de los asentados» y, muchas veces, trasladar al debate político local el asentamiento o las cuestiones relacionadas con lo rural. Esto es particularmente visible en las zonas donde la presencia del MST es fuerte, debido a la capacidad que tiene esta organización para formar líderes y capacitarlos para el debate político y económico. Más específicamente, cabe decir que esta entidad es, en sí misma, un efecto de la creación de los asentamientos.

Bajo esta perspectiva, lo que está en juego es la propia legitimación de la acción sobre los conflictos de la tierra frente a la sociedad: actuar sobre ellos por medio de la represión o de la acción que incorpora las demandas por la tierra, el crédito, etc., como legítimas, orientar recursos o atender para que las organizaciones que se declaran portavoces de las demandas de los trabajadores puedan conversar/negociar son diferentes facetas del debate político. Gracias a sus vicisitudes también se consiguió el reconocimiento y la legitimación del repertorio de acciones que se genera en este debate, haciendo de los campamentos y las ocupaciones una forma de acción estimulada siempre que los gobiernos se muestran reticentes en cuanto a la demanda por la tierra, reproduciendo los ciclos de movilizaciones y manteniendo, así, el lugar de la lucha por la tierra en el imaginario social.

## Consideraciones finales

Los procesos que se verifican en el medio rural brasileño se pueden considerar desde una doble perspectiva: por un lado, el reconocimiento que ha estado buscando la lucha por la tierra y, por otro, los conflictos cotidianos en el interior de los asentamientos, que revelan la vitalidad de ese universo que se está creando y que replantea día a día los dilemas de la representación política y del secuestro de la palabra que a veces la acompaña. En esa complejidad cabe situar las formas de acción con las que se aspira a superar las diversas formas de expropiación presentes en la sociedad brasileña. Esa posibilidad abre un camino para que se pueda considerar la lucha por la tierra como un espacio privilegiado para entender los procesos que avanzan hacia un cuestionamiento de la situación de la pobreza como un fenómeno político, y así conseguir enmarcarlo también en un espacio político.

De forma directa e indirecta, la demanda de tierra, los asentamientos y las organizaciones que les dan voz y las preparan presentan, en el debate político, alternativas posibles de bienes productivos, de formas de organización social y de reordenamientos de los lugares sociales. Estas se articulan con otros temas y cuestiones, como la conservación ambiental, la calidad de los alimentos producidos o los modelos tecnológicos utilizados. Además, ponen en tela de juicio un determinado modo de construcción y reproducción de la vida en las ciudades, trasladando el eje del debate de una cuestión agraria pensada en sí misma, a una reflexión sobre los modelos de desarrollo donde lo rural y lo urbano son caras de una misma moneda.

Por último, es necesario destacar que esas luchas dieron lugar a múltiples articulaciones y permitieron potenciar y ampliar unos horizontes utópicos. En el caso del MST, por ejemplo, los lazos con la Via Campesina son muy fuertes; esta proyecta luchas para defender las formas de vida y producción campesinas articulando las potencialidades de ese modo de vida con la posibilidad de mantener la diversidad ambiental y cultural, así como una reducción de los riesgos relacionados con la agricultura intensiva y/o basada en monocultivos.

De una forma general cabe decir que las luchas por la tierra, marcadas como están por la reflexividad propia de la modernidad, han redefinido los términos contemporáneos de la manifestación de la cuestión agraria distanciándose de los marcos clásicos de la teoría marxista, y la han reconstruido a partir de nuevos temas y problemas que el desarrollo del capitalismo ha planteado.

## Notas

1. Traducción de Roser Vilagrassa.

2. «Colonos» y «*moradores*» son designaciones utilizadas para denominar, respectivamente, el tipo de trabajador predominante hasta la década de 1960 en las haciendas de café del estado de São Paulo y de caña de azúcar de la región del Nordeste y del estado de Río de Janeiro. Con características diferenciadas regionalmente, en esas formas había varios aspectos en común. Entre ellas la residencia en el interior de la propiedad, el acceso a una parcela de tierra para cultivar alimentos, un trabajo familiar relacionado con la producción de los artículos

dirigidos al mercado y al consumo doméstico, un trabajo gratuito en la conservación de cercas, caminos internos, etc., y una dependencia personal con respecto al propietario de la tierra. Para descripciones minuciosas véase Palmeira (1977) y Martins (1979).

3. Aunque en la Ley de tierras de 1850 se constituían las condiciones legales para transformar la tierra en mercancía, hoy en día todavía existen —aunque cada vez son más minoritarias— situaciones de uso de este bien sin que medie la compra. En su extensa obra, José de Sousa Martins trató distintas manifestaciones de ese proceso y de sus implicaciones, tanto económicas como (principalmente) sociales y políticas. Véase Martins (1979, 1981 y 2000) entre otros.

4. Las «oposiciones sindicales» se constituyeron en un amplio movimiento de cuestionamiento de algunos principios, pero sobre todo de las prácticas utilizadas por el sindicalismo hegemónico por la CONTAG, consideradas poco movilizadoras, incapaces de presionar al Estado y acomodadas. Para un debate sobre el perfil marcado por la prudencia de los dirigentes sindicales de la década de 1970 véase Novaes (1997).

5. A principios de la década de 1990, por ejemplo, el Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais de la Central Única dos Trabalhadores, que congregaba a la oposición al sindicalismo aglomerado en torno a la Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, adoptó el lema «unidad en la diversidad». Hoy el esfuerzo político impulsado por el MST (Movimento Sem Terra) y Via Campesina para volver a dotar de significado a la categoría «campesino» no excluye el reconocimiento de que ese término es un enorme cajón de sastre capaz donde caben desde el pequeño propietario a los habitantes de asentamientos, pescadores, *ribeirinhos*, etc.

6. En Brasil, *grilagem* es el término usado para designar tierras apropiadas por particulares, pero con titulación de origen dudoso y, las más de las veces, fraudulento. Se trata de un recurso que se ha usado durante décadas para ampliar de manera fraudulenta el tamaño de las propiedades.

7. En el sur de Brasil, el término «colono» designa a los descendientes de los emigrantes extranjeros (italianos, alemanes, polacos, etc.) que se establecieron en la región en el siglo XIX como pequeños productores con el apoyo del gobierno brasileño. No deben confundirse con los «colonos» de las tierras de cultivo de café fluminenses y paulistas. Con la modernización de la agricultura y el alza en el precio de las tierras, muchos se endeudaron y acabaron perdiendo sus bienes. Pese a que este proceso se intensificó en la década de 1970 y afectó sobre todo a los descendientes de los inmigrantes, ya se había dejado notar entre los agricultores no inmigrantes (*caboclos*), que muchas veces vivían como arrendatarios de pequeñas parcelas de tierra.

8. Conviene recordar que no todos los asentamientos fueron producto de la lucha del MST. Muchos fueron el resultado de las luchas sindicales o de otras

organizaciones. Por otra parte, en diversas regiones las disputas políticas han causado escisiones y la creación de otros «movimientos», lo cual dio lugar a nuevas siglas. Entre estos, el Movimento de Libertação dos Sem Terra (MLST), el Movimento de Luta pela Terra (MLT), etc. Para entender la complejidad y el significado de ese proceso de multiplicación de las organizaciones, véase Rosa (2004), que realizó una cuidada etnografía de esos «movimientos» en el estado de Pernambuco.

9. Con la redemocratización del país en 1985, la reforma agraria se convirtió en uno de los compromisos de la llamada «Nova República». En consecuencia, en 1986/1987 creció el número de asentamientos con respecto a los que había durante los gobiernos militares (77.465 familias en veinte años, incluidas las que se llevaron a los proyectos de colonización en la frontera agrícola). A pesar del número de familias asentadas en el primer gobierno de posredemocratización (83.687 en cinco años) está muy lejos de las metas fijadas en la propuesta del I Plano Nacional de Reforma Agrária (un millón cuatrocientas mil familias en cinco años, siete millones en quince años) pero ganó importancia principalmente por convertirse en un fértil laboratorio de experiencias políticas.

10. Los laboratorios se pusieron en práctica a partir de las teorías de organización de Clodomir Moraes, antiguo dirigente de las Ligas Camponesas y, durante su exilio, en los años setenta, consultor de la FAO en América Central. Según Souza (2000), citando documentos del MST, para el Movimento el objetivo principal del Laboratorio es constituirse en una escuela de formación para las cooperativas en los asentamientos, al considerar que la «profesión de agricultor» desaparecerá con la sectorización de la producción: «Unos se dedicarán a la labranza, otros estarán en el sector de los animales, otros en el de la huerta, otros en la cocina, otros en la guardería, en el sector de la formación, etc.».

11. El documental *Sonho de Rose. Dez anos depois*, realizado por Tetê Moraes en 1996 y editado en vídeo en 2001, expresa a la perfección ese conjunto de ambigüedades internas en los asentamientos donde el MST tiene hegemonía. Al relatar la historia de varias familias que acamparon en la hacienda Anoni en 1986 y que fueron siendo asentadas en diversas partes de Rio Grande do Sul, la película presenta un sensible panorama de la complejidad de la relación entre los asentados y sus liderazgos ligados al MST.

12. Son relativamente recurrentes los casos de abandono de parcelas o incluso de venta. Para una aproximación tanto cuantitativa como cualitativa a este fenómeno véase Bruno y Medeiros (2001). Sin embargo, me parece poco adecuado interpretar ese abandono bajo la lógica de la especulación de la tierra a pequeña escala. El abandono está relacionado, ante todo, con una frustración de las expectativas creadas en los primeros momentos y que, después del asentamiento, parecen apuntar a una sensación de abandono que radica en la precariedad de la infraestructura sanitaria, educativa, viaria, de transporte y en el retraso de los cré-

ditos. Pero también tiene que ver con las dificultades para relacionarse con las expectativas de los movimientos y, a veces, incluso con los vecinos.

13. Esta cifra es polémica, dado que en los últimos diez años, el gobierno y las organizaciones representativas de los trabajadores no se han puesto de acuerdo con el número real de familias asentadas. Una de las críticas al gobierno de Fernando Henrique Cardoso fue que se consideró como familias asentadas los números que indicaban la capacidad de asentamiento de las tierras expropiadas. En el gobierno de Lula, aunque el criterio de contabilización cambió y se pasó a considerar a la familias que recibieron la concesión, se criticó el hecho de que se consideró como familias asentadas aquellas que ya estaban en la tierra, muchas veces en situaciones de conflicto, y cuya situación se regularizó. De todas formas, lo que interesa señalar en nuestro caso son los efectos de las luchas sobre la acción gubernamental, que reconoció el conflicto y lo solucionó mediante el acceso a la tierra.

14. Según Leite *et al.* (2004), aunque sólo el 8% de los entrevistados hubiera realizado el curso de capacitación, un 80% de los que participaron en las actividades de ese tipo lo hizo tras llegar al asentamiento.

## Bibliografía

- Almeida, Alfredo Wagner Berno de (2006), «Quilombolas, Quebradeiras de Coco Babaçu, Indígenas, Ciganos, Faxinaleses e Ribeirinhos: movimentos sociais e a nova tradição», *Revista Proposta*, vol. 29, n.ºs 107/108, Río de Janeiro.
- Andrade, M. de P. y L. D. Figueiredo (2005), «Na lei e na marra—a luta pelo livre acesso aos babaçuais», *Olhar Crítico Sobre Participação e Cidadania na Construção de Políticas Públicas*, Actionaid Brasil, Río de Janeiro, CDRom.
- Assis, W. S. (2007), *A construção da representação dos trabalhadores rurais no Sudeste paraense*, tesis doctoral, CPDA/UFRRJ, Río de Janeiro.
- Bergamasco, S. M., Pessoa Pereira *et al.* (2004), «A diversidade dos impactos locais e regionais dos assentamentos rurais em São Paulo», en Medeiros, Sérgio Leonilde y S. Leite, eds., *Assentamentos rurais. Mudança social e dinâmica regional*, Mauad, Río de Janeiro.
- Bourdieu, P. (1989), *O poder simbólico*, Difel, Lisboa; Bertrand Brasil, Río de Janeiro.
- Brenneisen, E. C. (2002), *Relações de poder, dominação e resistência*, Edunioeste, Cascavel.
- Bruno, R. y L. S. de Medeiros (2001), *Percentuais e causas das evasões nos assentamentos rurais*, Convênio FAO/Incrá, Brasília.

- Cazella, A. A. (1992), *Assentamentos rurais e cooperação agrícola. Políticas conflitantes. O caso do assentamento 30 de outubro. SC*, disertación de maestría, CPDA/UFRRJ, Río de Janeiro.
- Delgado, Guilherme (1985), *Capital financeiro e agricultura*, Ícone/Unicamp, São Paulo/Campinas.
- Giddens, A. (1991), *As conseqüências da modernidade*, Edunesp, São Paulo.
- Graziano da Silva, J. (1982), *A modernização dolorosa*, Zahar, Río de Janeiro.
- (1995), «A industrialização e a urbanização da agricultura brasileira», en *Brasil em artigos*, Seade, São Paulo.
- Hobsbawm, E. (1984), «Introdução. A invenção das tradições,» en Eric Hobsbawm y Therence Ranger, *A invenção das tradições*, Paz e Terra, Río de Janeiro.
- Leite, S. et al. (2004), *Impactos dos assentamentos. Um estudo sobre o meio rural brasileiro*, Edunesp, São Paulo.
- Magalhães, S. B. (2003), «Direitos e projetos: uma leitura sobre a implantação dos assentamentos no Sudeste do Pará», en José de Souza Martins, coord., *Travessias. A vivência da reforma agrária nos assentamentos*, Editora da UFRGS, Porto Alegre.
- Marcon, T. (1997), *Acampamento Natalino. História da luta pela reforma agrária*, Editora da Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo.
- Martins, J. de S. (1979), *O cativo da terra*, Livraria e Editora Ciências Humanas, São Paulo.
- (1981), *Os camponeses e a política no Brasil*, Vozes, Petrópolis.
- (2000), *Reforma agrária. O impossível diálogo*, EDUSP, São Paulo.
- Medeiros, L. y Sérgio Leite, eds. (2004), *Assentamentos rurais. Mudança social e dinâmica regional*, Mauad, Río de Janeiro.
- Navarro, Z. (2002), «Mobilização sem emancipação—as lutas sociais dos sem terra no Brasil», en Boaventura de Sousa Santos, ed., *Produzir para viver. Os caminhos da produção não capitalista*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro.
- Novaes, R. (1997), *De corpo e alma. Catolicismo, classes sociais e conflitos no campo*, Graphia, Río de Janeiro.
- Palmeira, M. (1977), «Casa e Trabalho: notas sobre as relações sociais na *plantation* tradicional», *Contraponto*, año II, n.º 2, noviembre.
- (1985), «A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato», en Vanilda Paiva, ed., *Igreja e questão agrária*, Loyola, São Paulo.
- Palmeira, M. y Sérgio Leite (1998), «Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas», en Luiz Flávio Carvalho Costa y Raimundo Santos, eds., *Política e reforma agrária*, Mauad, Río de Janeiro.
- Paula, E. A. (1991), *Seringueiros e sindicatos. Um povo da floresta em busca da liberdade*, disertación de maestría, CPDA/UFRRJ, Río de Janeiro.

- Rosa, M. de C. (2004), *O engenho dos movimentos. Reforma agrária e significação social na zona canavieira de Pernambuco*, tesis doctoral, IUPERJ, Río de Janeiro.
- Sigaud, L. (2000), «A forma acampamento. Notas a partir da versão pernambucana», *Novos estudos*, n.º 58.
- Silva, J. P. da (2000), «Cidadania e reconhecimento», en Leonardo Avritzer y José Maurício Domingues, eds., *Teoria Social e modernidade no Brasil*, Editora da UFMG, Belo Horizonte.
- Souza, M. A. (2000), «Formas cooperativas de produção em assentamentos rurais do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra): dimensões educativas», *Revista on line Bible*, prof. Joel Martins, vol. VI, n.º 2, febrero, [www.fae.unicamp](http://www.fae.unicamp) (consultado el 3 de enero de 2007).

---

# Una economía para reconstruir la dignidad humana y preparar otra sociedad

*Jordi Garcia Jané*

No sabemos cómo será el mundo dentro de treinta o cuarenta años, pero sí que será muy distinto al que ahora conocemos. De un modo u otro, este deberá haber afrontado algunos de los retos más formidables que la humanidad ha tenido nunca ante sí: las consecuencias del cambio climático, el agotamiento de la principal fuente de energía (el petróleo) y la necesidad de acoger a 2.500 millones de personas más (desde los 6.500 millones actuales a los 9.000 en que se puede estabilizar la población a mediados de este siglo). Estos retos insoslayables suceden, además, en un período de crisis del sistema-mundo moderno, en que declina la potencia hegemónica mundial (Estados Unidos) ante adversarios no occidentales (China y otros estados asiáticos), a las puertas de una nueva crisis económica que se puede desencadenar por múltiples causas (la insostenibilidad del déficit en la balanza comercial norteamericana, la explosión de nuevas burbujas financieras y/o inmobiliarias, el encarecimiento del precio del petróleo, etc.), y en un contexto de guerra global permanente y de creciente desigualdad social, desencadenante de poblaciones superfluas, de grandes flujos migratorios, así como de pobreza y exclusión. Nos hallamos, pues, en las puertas de un período especialmente convulso que puede conducirnos a un cataclismo social en todo el mundo o, incluso, al suicidio como especie.

Son pocos quienes dudan de que el hecho de haber llegado a la situación límite en que se encuentra la humanidad guarda mucha relación con el modo con que producimos y distribuimos los bienes que sirven para satisfacer nuestras necesidades. Es decir, tiene que ver con la economía, en su versión sustantiva, como nos enseñó Polanyi, y más precisamente con la economía capitalista. La utopía liberal del mercado auto-

rregulado ha resultado ser, en el momento de realizarse, una burda quimera (pues el mercado nunca se ha autorregulado, como pregonaban los neoclásicos), pero sobre todo una pesadilla. El capitalismo no ha sido capaz de satisfacer las necesidades materiales más elementales de la población (más de 1.000 millones de personas sobreviven con menos de un dólar al día; 1.000 millones no disponen de agua potable...), ni hay visos de que lo consiga jamás (con datos de 2003, 54 países aún eran más pobres aquel año que en 1990). Desde el Neolítico, nunca habíamos estado tan cerca de nuestra desaparición como especie. Jamás hubo tantas personas que padecieran hambre ni existió un muro tan infranqueable entre los opulentos —el 20% de la población— y los miserables —el 80% restante: una desigualdad de 150 a 1, según datos de 1998,<sup>1</sup> cuando a mediados del siglo XVIII sólo era de 2 a 1.

## Una realidad con muchos pretendientes

Es cierto que, en los últimos decenios, el capitalismo se ha extendido sin parar, tanto en amplitud geográfica (alcanzando los países que erróneamente llamábamos del socialismo real cuando, más bien, deberíamos haber adjetivado su «socialismo» de irreal) como en profundidad (mediante la conversión en valor de cambio de cada vez más ámbitos de nuestra vida cotidiana), pero incluso ahora el capitalismo sigue sin ser el único modo de producción existente. En este preciso instante, en el planeta millones de personas están tratando de resolver sus necesidades materiales sin recurrir al trabajo asalariado o a la empresa capitalista. Bien sea porque no les queda otra opción, ya que no son empleables por el capitalismo —la mayoría de ellos y de ellas—, o por propia convicción —la minoría—. Estoy pensando en los millones de mujeres que proporcionan el 60% de los alimentos que consume nuestra especie,<sup>2</sup> pero para el objetivo de este capítulo me voy a referir sobre todo a los 800 millones de cooperativistas establecidos por todo el mundo.<sup>3</sup> Desde hace más de ciento cincuenta años, hombres y mujeres participan en experiencias cooperativas, las más de las veces a pequeña escala, a fin de mejorar sus condiciones de vida y reconquistar su dignidad como personas. Todas estas experiencias populares constituyen formas distintas de las capitalistas de situarse ante y en la economía; son iniciativas socialmente invisibles o a lo sumo

poco divulgadas y en todo caso banalizadas, que persiguen no el lucro sino la satisfacción de necesidades, formas gobernadas por el apoyo mutuo, la igualdad y la democracia, iniciativas comprometidas con sus comunidades y con el territorio. Estas experiencias son una de las mejores razones para conservar la esperanza en un mundo más justo, libre, fraterno y en paz con la naturaleza.

Algunas de ellas han crecido tanto que son internacionalmente reconocidas, tales como el complejo cooperativo de Mondragón, en el País Vasco, que da trabajo a más de 100.000 personas; el banco popular cooperativo Desjardins en Québec, con más de cuatro millones de socios, o las cooperativas de consumo Seikatsu en Japón, que agrupa a 200.000 familias.

Sus actores parecen demasiado atareados en el día a día de sus proyectos como para preocuparse por reflexionar sobre lo que están haciendo, incluso para ponerle nombre, un error a mi entender. Por su parte, ni los investigadores ni las administraciones públicas se ponen de acuerdo en cómo etiquetar el fenómeno: ¿economía social? ¿Economía solidaria? ¿Tercer sector? ¿Tercer sistema?... No es una cuestión baladí. Menos lo es acotarlo y definirlo: ¿qué realidades económicas son distintas de las capitalistas y bastante similares entre sí para poder adscribir las al mismo sector? ¿Cuáles son las características de dichas iniciativas?

Insisto: la conceptualización de lo que sean todas o una parte de las iniciativas económicas que no son ni empresa privada capitalista ni Administración pública, los criterios para incluir o excluir algunas de ellas, incluso el mismo nombre con que denominarlas, no sólo responden a contextos geográficos e históricos distintos, sino sobre todo a opciones políticas diferentes. Ningún análisis es inocente.

Así es como la opción neoliberal preferirá denominarlas Tercer sector, Tercer sistema o *Non-profit organizations*, y se fijará básicamente en las fundaciones y las asociaciones, al emplear como criterio adscriptor que sean iniciativas sin ánimo de lucro, es decir, que no puedan repartir beneficios entre sus miembros. Por su parte, algunos autores poscapitalistas, vinculados bien a enfoques neomarxistas, bien a los de la socioeconomía, si les dan nombre, las designarán como economía cooperativa, economía social, economía solidaria, socioeconomía solidaria o economía popular solidaria, y pensarán en las cooperativas, en otras empresas de gestión democrática (las sociedades laborales en el Estado español, las Sapo francesas, etc.), en las mutualidades y en otras asociaciones,

pues sus criterios adscriptores serán básicamente dos: que sean organizaciones democráticas y que persigan la satisfacción de necesidades propias o sociales por encima del afán de lucro, lo que no impide que se puedan repartir un volumen limitado del excedente obtenido.

Por último, en medio se sitúa la socialdemocracia, que también denomina a dichas experiencias como economía social o solidaria y que emplea igualmente los criterios de primacía de la satisfacción de necesidades por encima del lucro y de democracia, aunque a la hora de la verdad relativice la importancia de esta última, confundiénola a menudo con una vaga participación, lo que le permite incorporar al sector tanto a tipos democráticos (cooperativas, mutualidades, etc.) como a otros que no lo son (fundaciones, obras sociales de cajas de ahorros, etc.).<sup>4</sup>

Por si no me he delatado todavía, lo expreso ahora abiertamente: mi perspectiva de análisis entronca con los enfoques postcapitalistas. Aunque las etiquetas políticas están muy gastadas de tanto que los humanos las hemos defraudado, me sentiría cómodo si me llamaran, por ejemplo, ecosocialista. Considero no sólo deseable sino también factible reemplazar la actual economía capitalista por una economía socialista de organización participativa, de naturaleza no expansiva y regulada por una combinación de mercado y planificación macroeconómica democrática.<sup>5</sup>

Desde este enfoque, ¿por qué razón apuesto por llamar economía social o economía solidaria a aquellas realidades económicas no capitalistas? En primer lugar, por exclusión de su máximo término rival, Tercer sector. Para mí, y sospecho que también para algunos de sus defensores aunque no lo digan, lo de tercer sugiere que se trata de un sector subalterno, de tercera categoría. El primero, y por lo tanto el sector considerado como más importante, lo formaría el mercado con las empresas capitalistas. El segundo correspondería al Estado. Y el tercero se reservaría para lo que no es ni una cosa ni otra, es decir, las sobras, porque esta es otra de las connotaciones de Tercer sector: se trata de un concepto residual, definido por lo que no es (ni empresa capitalista ni sector estatal) y no por lo que es. Finalmente, al proceder a enumerar los sectores económicos y terminar con el tercero, si hablamos de Tercer sector estaremos sugiriendo que con esos tres se agota el campo de lo económico.

Debo decir que no comparto en absoluto estos puntos de vista. Primero porque, ¿cómo es posible que en una sociedad autodenominada democrática situemos en último lugar precisamente a la economía regida por una organización democrática y por tener una vocación social? A mi

modo de ver, se trata de una perversidad ética reñida, además, con los hechos, dado que las cooperativas y las mutualidades surgieron antes que las empresas estatales y la organización cooperativa de la producción es anterior o, como mínimo, coetánea con la empresa competitiva, pues la primera actividad económica humana, la caza, constituye una empresa colectiva y cooperativa. Y segundo, porque olvida a otros sectores de la economía, los no monetarizados, como la autoproducción, el trueque, el voluntariado, así como la economía doméstica y de los cuidados sin los cuales, en especial en este último, el mundo no funcionaría ni una semana.

Por otra parte, no negaré que algunas connotaciones de los términos «economía social» y «economía solidaria» me suscitan algún recelo. «Economía social» alude también a un enfoque metodológico propio de las ciencias sociales y se podría confundir una cosa con la otra, si bien es verdad que entre ambas se registra un buen grado de sintonía. En cuanto a la economía solidaria, la acepción caritativa o filantrópica del vocablo «solidaridad», una entre las posibles, podría inducir a creer que la economía solidaria equivale a una economía de reparación y, por consiguiente, circunscribir su objeto social a las actividades de inserción sociolaboral, lo que no casa con la realidad.

Pero, por otra parte, percibo razones para emplear ambos términos que me resultan más poderosas que aquellas objeciones. Hablar de economía social es enfatizar la necesidad de reintegrar la economía en la sociedad, después de permanecer demasiado tiempo apartada de la misma, en la teoría por la escuela neoclásica y, en la práctica, por el capitalismo. Referirse a economía social contribuye a recuperar una idea crucial para cualquier proyecto emancipatorio: la economía debe estar al servicio de la sociedad y no la sociedad al servicio de la economía. Como dice Pérez Adán, «el fin de la empresa no es ganar dinero sino suministrar los mejores bienes y servicios durante el máximo tiempo posible al mayor número de personas».<sup>6</sup> El servicio, y no el beneficio, es lo que debería justificar el intercambio de bienes y la economía capitalista.

Además, hablar de economía social supone afirmar indirectamente que, puesto que existe una economía que es social, existe también otra que no lo es, la empresa capitalista, pues persigue primordialmente la maximización del beneficio por encima de la utilidad social y de los trabajadores (a quienes trata como pura fuerza de trabajo o recursos humanos) o bien porque, aun persiguiendo una utilidad social (es el caso de la

empresa estatal), trata a sus trabajadores igual que la empresa capitalista y a los beneficiarios, los usuarios, como sujetos pasivos y desresponsabilizados. La economía no pertenecerá a la sociedad mientras no considere como ciudadanos de plenos derechos, entre ellos el derecho a participar en la toma de decisiones, a las personas de los diferentes grupos de interés que colaboran, de un modo u otro, en su actividad económica.

Por otro lado, utilizar la locución «economía solidaria» nos advierte de la extrema importancia de la solidaridad en este tipo de iniciativas y enlaza con las iniciativas empresariales no capitalistas más creativas y las coordinaciones que las agrupan, la mayoría presentes en los foros sociales mundiales, y que se reconocen precisamente como economía solidaria.

## Empresa democrática y social

¿Cómo definir, entonces, a la economía social o solidaria? Propongo la siguiente definición: es aquella constelación de experiencias integradas por agrupaciones de personas que se reúnen para desarrollar una actividad económica, con organización democrática y autonomía de gestión, que les permite satisfacer necesidades propias o de la colectividad que son priorizadas en relación con el afán de lucro. Repasemos por un momento los componentes de dicha caracterización.

Hablo de constelación porque se trata de un conjunto muy heterogéneo de iniciativas, de fronteras difusas, y no establecido definitivamente sino en cambio constante.

Hablo de agrupaciones de personas ya que en ellas no se acumula el capital, como en el caso de una sociedad anónima, ni la Administración pública es quien las crea. Las experiencias de economía social o solidaria nacen de las clases populares, cuando la gente corriente se une (no en vano Braudel las llamó «la economía de la planta baja»); es más, constituyen uno de los frutos más preciosos de la autoorganización social.

Las personas se agrupan —desde aquí lo afirmamos— para realizar una actividad económica, esto es, se unen para producir o consumir bienes o servicios de forma continuada en el tiempo; dicha actividad económica es un medio para satisfacer necesidades que también pueden ser económicas (disponer de una fuente de ingresos), sociales (acceder a una

vivienda, por ejemplo) o culturales (obtener libros o formación de calidad y a un precio razonable, por ejemplo). A este respecto sería esclarecedor recordar la definición de la cooperativa aportada por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI): «Asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones *económicas, sociales y culturales* en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática» (la cursiva es mía).

La organización democrática constituye un requisito básico de estas iniciativas. En un marco de igualdad de derechos y deberes, todos sus miembros aportan bienes propios al capital social y al mismo tiempo deciden según la regla democrática de una persona un voto, es decir, todos participan en la propiedad y en la gestión. La eventual distribución de beneficios no está vinculada al capital aportado por cada socio, sino que la fracción que se reparte se distribuye en función de la participación de cada uno en la actividad cooperativizada. En las organizaciones de la economía social, la democracia es entendida como un imperativo ético (el derecho de quien trabaja para decidir sobre su trabajo, así como sobre el destino del excedente que su trabajo ha producido), como una exigencia antropológica (pues permite desarrollar las potencialidades del ser humano) e incluso como una ventaja competitiva (la participación democrática aumenta la productividad en el trabajo).

La actividad económica se debe realizar con «autonomía de gestión», es decir, la empresa o entidad debe gozar de autonomía respecto a terceros, pues si no dejaríamos de referirnos a una organización y hablaríamos, más bien, del apéndice de otra.

Y, muy importante también, son iniciativas cuyo objetivo principal es satisfacer unas necesidades propias o de la colectividad por encima del afán de lucro. Nos referimos a necesidades que o bien son propias o son de la colectividad; esto quiere expresar que, a veces, el principal beneficiario de la actividad de la entidad o empresa de economía social es el mismo grupo humano que la dirige (las cooperativas, las sociedades laborales, las mutualidades y las redes de intercambio), mientras que en otros casos quien dirige la organización no es su máximo beneficiario (las asociaciones). En ambos supuestos, la satisfacción de aquella necesidad (sea tener un empleo, disponer de productos a menor coste o ayudar a un colectivo en situación de exclusión) puede deparar además la distribución de una parte del excedente producido, pero siempre deberá dejarse otra parte como propiedad colectiva exenta de reparto.

Si tuviera que resumir qué es la economía solidaria o social, lo haría con un par de adjetivos: democrática y social. Así, la economía social o solidaria sería el conjunto de empresas que son, al mismo tiempo, democráticas y sociales. De acuerdo con todo ello, en el Estado español la economía social o solidaria estaría formada y, desde un punto de vista de tipos generales, por las distintas ramas del cooperativismo, por las sociedades laborales, por las mutualidades, por las redes de intercambio de productos, servicios o conocimientos y por asociaciones dedicadas a gestionar servicios que generan actividad económica. Para hacernos una idea aproximada de su importancia cuantitativa, se estima que en el Estado español existían, a 31 de diciembre de 2006, ciñéndonos sólo al «núcleo duro» de la economía social (cooperativas y sociedades laborales), 25.555 cooperativas y 17.722 sociedades laborales, en donde trabajaban 448.046 personas, 8.428 más que el año anterior.<sup>7</sup>

Encontramos organizaciones de la economía social en todas las fases del ciclo económico. Sin ir más lejos en Cataluña, en la producción, tenemos, en el sector primario, más de 600 cooperativas agrarias, que agrupan a decenas de miles de socios y representan el 37% de toda la producción agropecuaria catalana; en el sector industrial, más de 700 cooperativas industriales como Mol-Matric (una matricería de Barberà del Vallès recuperada por los trabajadores en 1981 y donde trabajan unas 70 personas) o como Cristalerías San Miguel (que fabrica y diseña artículos en vidrio soplado según el proceso artesanal tradicional); sociedades laborales como La Vola (dedicada a servicios ambientales) o Telecsal (electricidad industrial). En el ámbito de los servicios, hay más de mil cooperativas de trabajo: cooperativas de abogados como el Col·lectiu Ronda, ecomensajerías como Trévol, cooperativas de iniciativa social que trabajan con los colectivos más desfavorecidos como Escaler o EAS, o cooperativas mixtas (de trabajadores y de consumidores) de servicios socioeducativos como Entorn, cooperativas culturales (de teatro, discográficas, que regentan locales para espectáculos...), etc. En el ámbito de la comercialización podemos pensar en las tiendas de comercio justo o en cooperativas comercializadoras de productos de consumo responsable como Grup Aqueni o Arç Intercooperació. En la fase de consumo encontramos desde las clásicas cooperativas de distribución alimentaria como Consum o la Mútua de Pa i Queviures de Manlleu, hasta cooperativas sanitarias (SCIAS, el grupo cooperativo sanitario más importante de Europa), suministradoras de libros (Rocaguinarda o la Virtual de la UOC) o,

más en general, de productos de papelería, educativos y culturales como Abacus (550.000 socios de consumo y 360 de trabajo). En la fase del crédito, hemos de referirnos a iniciativas como la cooperativa de crédito de la Caixa d'Enginyers (65.000 socios) o Coop 57, una cooperativa de servicios que financia proyectos de las cooperativas y asociaciones adjuntas.

En otros países, y sobre todo en otras latitudes, los tipos societarios que forman la economía social o solidaria variarán, según la realidad y la legislación de cada lugar. Pero en cualquier caso serán iniciativas económicas igualmente caracterizadas por su organización democrática y su finalidad social.

Si descendemos de los tipos abstractos a la realidad, es evidente que llamaremos economía social o solidaria a cualquier agrupación de personas que actúe según criterios democráticos y sociales, sea cual sea la forma jurídica que haya adoptado. Los dirigentes de una asociación pueden sortear el imperativo legal de no lucratividad concediéndose retribuciones elevadas y otros emolumentos, mientras utilizan a voluntarios a su antojo o mantienen en condición precaria a otros trabajadores, sin que tampoco estos puedan participar en las decisiones de la asociación. Pues bien, estas asociaciones, a mi modo de ver, no son economía social. O, por poner otro ejemplo, a veces nos encontramos con empresas constituidas como sociedades limitadas pero regidas por un funcionamiento más democrático y con una vocación social superior a muchas cooperativas. Esas «sociedades limitadas» son más economía social o solidaria que estas «cooperativas».

## Las aportaciones de la economía solidaria

¿Qué podemos esperar de todas estas iniciativas? Cada opción política espera cosas distintas, aunque algunos de sus efectos beneficiosos son reconocidos por todo el mundo. Nadie discute, por ejemplo, que la economía social o solidaria mejora las condiciones de vida de los sectores populares, algo que realiza a través de canales muy distintos: proporcionando alimentos a bajo precio, generando empleo estable y de calidad, otorgando créditos a sectores olvidados por el sistema bancario tradicional, permitiendo una asistencia sanitaria de mayor calidad a algunos seg-

mentos de población, facilitando viviendas asequibles, etc. De hecho, tal como apunta Fraisse, el apoyo institucional a la economía solidaria se lleva a cabo precisamente invocando estas realizaciones: reforzar la cohesión social, crear capital social, generar empleo, etc.<sup>8</sup> No es por casualidad que en Cataluña, por ejemplo, y en el Estado español en general, el fomento institucional de la economía social se encomiende a los departamentos de Trabajo, sea del gobierno catalán o del español, en lugar de atribuírselo a los de Economía.

Pero más allá de esa área de consenso, cada una de las tres opciones políticas a que nos referíamos anteriormente (neoliberal, socialdemócrata y poscapitalista) despliega una visión de futuro distinta sobre la economía social. Estas visiones sobre la economía solidaria habitan con mayor o menor intensidad, pureza y conciencia en las mentes de muchos de sus protagonistas (socios de cooperativas, mutualistas...), así como en los organismos representativos del sector.

Escudados en las teorías económicas neoclásicas, los liberales consideran que la economía social es como una economía de reparación o paliativa, una especie de subeconomía provisional a la espera de que el mercado, cuando se libere, según ellos, «de las rigideces impuestas por el Estado intervencionista», les vuelva a proporcionar un empleo asalariado.

La economía social, que se conoce como Tercer sector, es considerada incluso como un útil caballo de Troya para privatizar servicios públicos, que caerán finalmente en manos de grandes compañías capitalistas (como empieza a ocurrir con los servicios sociales de proximidad), o incluso como un recurso gratuito para abrir nuevos mercados hasta que, cuando sean rentables, sean copados por las empresas «de verdad», las capitalistas (como ha sucedido en el mercado de la energía eólica).

En cambio, la socialdemocracia considera que la economía social es como un sector que repara los fallos del mercado, en especial el desempleo. También la utiliza como una forma de seguir ofreciendo los servicios del Estado de bienestar a un coste laboral inferior. Finalmente, los socialdemócratas más radicales, imbuidos de un reformulado keynesianismo, sueñan con convertir la economía solidaria en aliado para la tarea de construir una economía que adjetivan como plural, donde coexistiría el sector de la empresa capitalista privada, imprescindible para producir el excedente que luego el Estado debería redistribuir,<sup>9</sup> pero sujeto a mayores regulaciones que las actuales, junto con un sector estatal más po-

tente y el sector de economía social o solidaria más desarrollado que existe.

Mirando hacia este horizonte, a la economía social se le reconoce también su aportación a la práctica y la difusión de los valores de democracia, responsabilidad y solidaridad. La economía social sería una especie de escuela de ciudadanía activa y un cohesionador de la comunidad, ambas realizaciones para valorar igualmente desde opciones poscapitalistas. En cualquier caso, para la socialdemocracia la economía solidaria siempre será un complemento de la empresa capitalista.

Pero, además de constituir espacios en donde se aprende a producir y a vivir de forma no capitalista, ¿qué más aporta la economía social desde posiciones poscapitalistas? Pues en segundo lugar se la identifica como el embrión de una futura economía distinta a la capitalista; los principios, valores y lógicas de funcionamiento de la economía social o solidaria, de la cooperativa de trabajo por ejemplo, en tanto que es su forma posiblemente más genuina, prefigurarían algunos pilares básicos de lo que podría ser esta nueva economía y por tres razones: porque se trata de una empresa democrática, porque es más sostenible que la capitalista y porque es tanto o más eficaz que esta.

Su caracterización democrática ya la he comentado en líneas anteriores. En cuanto a que sea una empresa ecológicamente más sostenible que la capitalista, obedece a varias causas. Las empresas de la economía social o solidaria suelen ser más sostenibles ecológicamente, ya que su vinculación con el entorno local las hace más sensibles a la necesidad de preservar el medio ambiente, pues sus trabajadores y familias se verían igualmente afectados por su degradación. Por otra parte, aunque quisieran, tampoco podrían eludir la normativa medioambiental local trasladándose a otro sitio pues son empresas de personas, no de capital. Por último, poseen menor propensión a crecer que las compañías capitalistas ya que, logrados los rendimientos de escala, mayor producción conlleva más socios trabajadores y, por consiguiente, el beneficio individual seguirá siendo el mismo, al tener que repartir también el supuesto aumento de excedentes entre los nuevos socios.

Finalmente, las virtudes de la democracia y la sostenibilidad serían insuficientes para muchos si, al mismo tiempo, las empresas y entidades de la economía solidaria fuesen menos eficaces en sus metas productivas que en las convencionales. Pero ni siquiera es así. Los estudios realizados correlacionan positivamente la participación de los trabajadores en

las empresas con su productividad. Para no extenderme, remito al interesado en el tema a las exposiciones de Schweickart y Lucas Martín sobre el particular.<sup>10</sup>

He aquí, pues, una verdad incómoda para muchos: la empresa capitalista no tiene justificación, pues existe otra forma de hacer empresa que, siendo tanto o más eficaz que aquella, además es democrática y más sostenible. Esto es lo que disgusta a los neoliberales y a no pocos socialdemócratas, que la economía social demuestre que no existe otra justificación para el dominio capitalista que la pura correlación de fuerzas. Tal vez por eso, cuando se refieren a la economía social intentan ocultarlo soslayando la importancia del criterio democrático o destacando de la misma sólo su papel creador de empleo o de cohesión social.

Y en sentido inverso, y esta sería la tercera aportación de la economía social a los ojos de un poscapitalista: se valora la economía social o solidaria por su efecto demostrativo, porque demuestra que otra economía es, además de necesaria, posible.

En cuarto lugar, algunos autores creen que la economía social o solidaria puede estar produciendo una identidad social distinta, un nuevo sujeto para el cambio social. De momento este fenómeno se ceñiría a aquellas regiones de la periferia en las que las iniciativas de economía solidaria constituyen la forma económica dominante de un territorio determinado, el principal medio de vida de la población del lugar, la cual a menudo se encuentra en conflicto con los gobiernos. Son, por decirlo de algún modo, comunidades en resistencia, donde las relaciones de producción no capitalistas son reforzadas por relaciones de reproducción de la vida cotidiana igualmente no capitalistas, así como por los valores solidarios que genera la lucha reivindicativa. Me estoy refiriendo a muchos asentamientos del MST en Brasil, a algunos movimientos piqueteros en Argentina, a territorios aymaras como la ciudad de El Alto en Bolivia o a los municipios zapatistas en Chiapas. En esas circunstancias se va conformando un nuevo sujeto social, que Orlando Núñez denomina trabajador-productor,<sup>11</sup> progresivamente desconectado del sistema capitalista, portador de intereses opuestos al mismo e impulsor, codo a codo con otros sujetos populares, de un bloque social contrahegemónico.<sup>12</sup>

De momento no parece que estos procesos se puedan instalar en el centro del sistema, en sociedades como la nuestra, en las que la economía capitalista sigue necesitando del trabajo asalariado de la mayoría de los

ciudadanos (si bien en condiciones cada vez más precarias) y en donde el Estado aún no ha dimitido de su responsabilidad de proporcionar a cada ciudadano/a los medios mínimos para no morirse literalmente de hambre. De todas formas, en un escenario de crisis económica y energética como el que se avecina, no es aventurado imaginar que aquel fenómeno llegue también a reproducirse en los países centrales.

Así como algunos creemos que la economía poscapitalista ya vive en el seno de la economía social y solidaria, también albergamos la esperanza de que, en un futuro, surjan espacios de economía solidaria como aquéllos, territorios que representen lo que fueron para el fin del feudalismo Amberes, Venecia, Hamburgo y muchas otras ciudades libres: los primeros territorios liberados de una nueva sociedad.

### Cinco objetivos estratégicos para desarrollar la economía social o solidaria

Termino planteando algunos objetivos estratégicos para desarrollar la economía social. Me ciño principalmente a la realidad que más conozco, Cataluña, aunque tengo la impresión de que dichas propuestas se pueden trasladar fácilmente a la economía social de todo el Estado español y tal vez a otros países, sobre todo europeos. Las planteo desde mi propia perspectiva, la poscapitalista, aunque probablemente la mayoría de las propuestas interesen igualmente a quienes partan de enfoques de tipo socialdemócrata. Siguiendo a Villasante,<sup>13</sup> las estrategias para superar el capitalismo no se deben encerrar en el dilema clásico de reforma o revolución, sino construir amplias alianzas que desborden en cada momento al poder instituido. Por otra parte, aunque bajo mi punto de vista algunas de las medidas propuestas no sean suficientes para construir un mundo sustancialmente mejor, no por ello las hace menos necesario, dicho de otro modo, y parafraseando a Benjamin, si todavía no tenemos suficiente fuerza para aplicar los frenos de emergencia a esta locomotora desbocada llamada capitalismo que nos lleva al precipicio, de momento intentemos, juntos, reducir la velocidad de la máquina mientras estudiamos de qué modo podemos detenerla.

### 1. *La profundización en la cultura de gestión propia*

Ninguna fórmula jurídica garantiza la democracia, la autonomía de gestión o la ausencia o limitación de lucro de una organización, no sólo debido a la tendencia intrínseca de los medios (la organización) a convertirse en fines (el objeto social), sino también, en nuestro caso, porque las organizaciones de la economía solidaria constituyen pequeñas islas de autogestión en un vasto océano de capitalismo, operan inmersas en un sistema socioeconómico global en general adverso y, por consiguiente, son más influidas que influyentes. De ahí su tendencia al isomorfismo institucional, lo que provoca que muchas cooperativas y sociedades laborales acaben pareciéndose como dos gotas de agua a las empresas convencionales, o que muchas asociaciones gestionarias de servicios sociales terminen siendo entidades paraestatales y sus miembros una especie de funcionarios de segunda categoría.

Se hace necesario consolidar un modelo de gestión propio de las entidades y empresas de la economía social, diferente a los que poseen tanto la empresa privada convencional como la empresa estatal, un modelo de gestión propio que esté enraizado en los fines, los valores, los principios y las mejores prácticas del cooperativismo (por ser este el subsector de la economía social con un corpus teórico-práctico más elaborado), y que también aproveche las aportaciones organizativas de los otros subsectores de la economía social y de los movimientos sociales,<sup>14</sup> así como los criterios organizativos que se desprenden del paradigma de la complejidad.<sup>15</sup>

En otro lugar me he referido a tres patologías que, en mi opinión, afectan a parte del mundo cooperativo: el economicismo, la tecnocracia y el egoísmo de grupo.<sup>16</sup> Por economicismo entiendo concebir a la cooperativa como una organización que tiene como única finalidad obtener el máximo beneficio económico. Por tecnocracia entiendo la concentración de la mayoría de decisiones de la cooperativa en manos de los llamados dirigentes cooperativos, sean miembros del consejo rector, sea la gerencia o sean líderes informales. Por último, entiendo por egoísmo de grupo la falta de integración de los legítimos intereses de los agentes no cooperativistas en los objetivos de la cooperativa, sean asalariados, otras cooperativas o el entorno social. Creo que si no combatimos dichas tendencias, disponiendo de un modelo de gestión que aproveche precisamente la propia identidad para obtener ventajas competitivas en el mer-

cado, muchas cooperativas acabarán desapareciendo o se asimilarán a la empresa capitalista.

En el caso específico de las asociaciones, las tendencias tecnocráticas, sumadas a su dependencia económica respecto al Estado, las hacen progresivamente menos solidarias y menos críticas, al mismo tiempo que las burocratiza y disuelve la base humana amplia que las creó. Al final son cooptadas por las administraciones y se convierten en asociaciones paraestatales.

## 2. *La multiplicación de las iniciativas*

Como hemos visto, los proyectos de la economía social o solidaria se originan en la autoorganización de la sociedad para satisfacer necesidades que muchas veces no proporcionan ni la empresa privada capitalista ni el Estado, tales como el puesto de trabajo, la mejora en las condiciones de vida propias (consumo, vivienda, educación, crédito...), la ayuda a colectivos en situación de exclusión, el apoyo a proyectos de transformación social, la vivencia de la solidaridad, la igualdad, la democracia y el trabajo emancipado, etc. Son fruto, pues, de la energía ciudadana, es decir, de la creatividad social.

Periódicamente nacen oleadas de creación de empresas de economía solidaria. En el Estado español, con la crisis de finales de los setenta, nació un cooperativismo básicamente industrial que aportó savia nueva a un sector más maduro, muy mermado y encorsetado por la dictadura franquista. En la década de los ochenta aparecieron nuevos tipos de organizaciones de economía solidaria, como las sociedades laborales, las asociaciones dedicadas a gestionar servicios sociales, las empresas de inserción... Desde mediados de los noventa están apareciendo iniciativas innovadoras de economía solidaria vinculadas a los novísimos movimientos sociales (movimiento alterglobalizador, de comercio justo, okupa, etc.), como las ferias de intercambio, las redes de trueque, los grupos de compra de productos agroecológicos, los huertos urbanos comunitarios o microútiles financieros como los bonos solidarios.

Tan importante como la consolidación de todas estas iniciativas es que el *oleaje* no se detenga. El nacimiento continuo de nuevas experiencias inspiradoras, que sean atractivas y replicables, constituye el mayor antídoto contra las inevitables tendencias a la institucionalización, la

mercantilización y la burocratización. Es preciso, asimismo, potenciar el enriquecimiento mutuo que representa la relación entre iniciativas económicas solidarias muy distintas y evitar que se produzcan fracturas en el sector, como ha podido suceder en otros países.

¿Puede ayudar la Administración pública a fomentar dichas iniciativas? Puede y debe, en mi opinión, aunque sea para equilibrar los sabrosos paquetes de ayudas que ofrece a las empresas capitalistas. Y tiene que hacerlo con mayor ahínco que ahora pero, al mismo tiempo, delicadamente, sin generar dependencia. La autoorganización no tiene lugar por decreto y además toma su tiempo. Medidas como la implantación de cláusulas en los concursos públicos que primen a las empresas democráticas y sociales, la ayuda financiera en la etapa inicial de los proyectos y ante grandes inversiones o la difusión y el fomento de la economía social en los programas educativos, son fundamentales para corregir la desigualdad inicial de la que parten las empresas de economía solidaria respecto a las convencionales.

Con todo, las principales limitaciones de la economía social no se solventan de esta manera. Al ser fruto de la autoorganización popular, para que la economía social germine, el terreno debe ser rico en redes sociales y en prácticas de ayuda mutua. Sin vínculo social no existe cooperación y sin cooperación no existirán personas con mentalidad cooperativa capaces, ante una necesidad, de responder colectivamente y formar una empresa o entidad de economía solidaria, del tipo que sea. Por consiguiente, si volvemos a plantearnos la pregunta anterior, «¿puede ayudar la Administración pública a dichas iniciativas?», ahora podemos darle una segunda respuesta, complementaria a la primera. ¡Claro que puede! Cualquier medida económica, social, política, territorial, urbanística o cultural, que contribuya a tejer comunidad y a darle poder, a crear capital social o capital confianza si se prefiere, estará contribuyendo indirectamente a desarrollar la economía solidaria.

### 3. *La práctica de la intercooperación hasta crear mercados sociales*

La mayoría de iniciativas de economía social necesitan, para consolidarse, intercooperar entre ellas, como una forma de aprovechar sinergias productivas que las hagan más eficientes.

Existen dos grandes actuaciones de intercooperación: comprar, vender y prestarse mutuamente, y promover nuevas iniciativas económicas compartiendo los excedentes, como por ejemplo las cooperativas de segundo grado. Así, la intercooperación se puede expresar en compras conjuntas, en cajas de crédito, en proyectos empresariales conjuntos, en redes de intercambio de servicios, etc.

Un grado superior de la intercooperación, que considero que deberíamos situar en el horizonte a medio plazo, es la constitución de mercados sociales. El mercado social sería un conjunto de intercambios regulares de bienes y servicios en un territorio determinado, producidos con criterios democráticos, igualitarios, ecológicos y solidarios, que permitieran cubrir una parte significativa de las necesidades de las personas, entidades y empresas que participan en dicho mercado, bien como consumidoras o como consumidoras y productoras al mismo tiempo.<sup>17</sup>

De hecho, en Cataluña, durante el período 1932-1936 ya se gestó un mercado social que cooperativizó la vida de una buena parte de las clases populares catalanas. Por desgracia, el alzamiento fascista truncó dicha experiencia, como tantas otras cosas:

Las cooperativas de consumo constituyeron las cooperativas de segundo grado (fábrica de chocolate, de pastas para sopa, de gaseosas...); todas estas fábricas eran propiedad de las cooperativas de consumo. Seguidamente se constituyó el Banc Cooperatiu, la llamada Caixa de Crèdit Agrícola i Cooperatiu, y sólo faltaba cerrar el círculo mediante la creación de una compañía de seguros cooperativos.<sup>18</sup>

Sin duda, la existencia de esa red de redes de economía social, integrada por personas (consumidores responsables), empresas, grupos de empresas y cadenas productivas enteras cuyos intercambios económicos se realizarían sustancialmente entre ellos mismos, proporcionaría una fuerza insospechada a cada entidad en particular y a la economía social como sector, y permitiría a una parte significativa de la población trabajar, consumir y financiarse mediante relaciones sociales no capitalistas.

#### 4. *El desarrollo de su vertiente sociopolítica y cultural*

Hoy en día existe en Cataluña, y en el Estado español en general, mucha economía social pero poco movimiento de economía social. Completar la vertiente empresarial del sector con una vertiente sociopolítica y cultural constituye otro objetivo clave, más todavía si algún día se quiere convertir en una alternativa.

La economía social debe establecer alianzas estratégicas con los movimientos sociales transformadores como los de consumo responsable, el movimiento alterglobalizador, el movimiento ecologista, el movimiento vecinal o los sindicatos más combativos. De hecho, históricamente los movimientos sociales han sido el crisol del surgimiento de muchas cooperativas.<sup>19</sup> Ahora se trataría de tejer proyectos comunes, de crear espacios compartidos, de participar recíprocamente en las actividades del otro, de dirigir el compromiso solidario de las organizaciones de economía social hacia proyectos de estos movimientos y, naturalmente, de atraer a los activistas como socios trabajadores y como consumidores.

#### 5. *Su visualización social como un modelo atractivo*

La economía solidaria es poco conocida y menos reconocida. Aunque en el mundo haya más personas trabajando en cooperativas que en las empresas transnacionales (100 millones en comparación con 86 millones, respectivamente), no ya su poder sino incluso su reconocimiento es muy superior para estas. Es urgente dar a conocer la economía solidaria como el instrumento idóneo para satisfacer necesidades personales beneficiando, al mismo tiempo, a la comunidad.

### Notas

1. PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano*, Mundi-Prensa Libros, Barcelona, 1997.

2. Tomás R. Villasante, *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2006.

3. Alianza Cooperativa Internacional. [Http://www.coop.org](http://www.coop.org).

4. Para conocer más estos distintos enfoques léase, desde un enfoque neoliberal, Luis Pereira Villaverde, *Cooperativismo y competitividad*, Florida Centre de Formació, Valencia, 1997; y José Barea y José Luis Monzón, *La economía social en España en el año 2000*, CIRIEC, 2002. Desde un enfoque socialdemócrata, Guy Aznar *et al.*, *Hacia una economía plural*, Barcelona, Miraguano, 1999; o Juan A. Tomàs Carpi, «La economía social en un mundo en transformación», *Revista CIRIEC-España*, n.º 25, 1997. Por último, desde un enfoque poscapitalista, léase Marcos Arruda, *Humanizar lo infrahumano*, Icaria, Capellades, 2005; o Jordi Garcia, Jordi Via y Lluís M. Xirinaes, *La dimensión cooperativa. Economía solidaria y transformación social*, Nordan e Icaria, Montevideo-Barcelona, 2006.

5. A propósito de modelos socialistas democráticos que sean viables, recomiendo leer a David Schweickart, *Más allá del capitalismo*, Sal Terrae, Barcelona, 1997, y VV.AA., *Derecho a decidir*, El Viejo Topo, España, 2006.

6. José Pérez Adán, «La aportación de la socioeconomía al debate sobre el sentido de la economía en el mundo moderno», *Anthropos*, n.º 188 (1981), pp. 32-40.

7. Dirección General de Economía Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

8. Laurent Fraisse, «Economía solidaria y democratización de la economía», en Jean-Louis Laville, comp., *Economía social y solidaria. Una visión europea*, Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires, 2004.

9. Jean-Louis Laville, comp., *Economía social y solidaria. Una visión europea, op. cit.*

10. David Schweickart, *Más allá del capitalismo*, Sal Terrae, Barcelona, 1997; y Antonio Lucas Martín, *La participación en el trabajo*, Lumen, Buenos Aires, 1995.

11. Orlando Núñez, «Cap a una economia popular, associativa i autogestionària a Nicaragua», entrevista de Hèctor Gravina para *Nexe. Quaderns d'Autogestió i Economia Cooperativa*, n.º 1 (enero de 1998), Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya, Barcelona, pp. 89-98.

12. Acerca de estos «espacios liberados» en el territorio argentino, véase Raúl Zibechi, *Genealogía de la revuelta*, Nordan, Montevideo, 2003. Sobre el mismo autor, referido a El Alto (Bolivia), véase *Dispersar el poder. Los movimientos como poderes antiestatales*, Virus, Barcelona, 2007. En general, los libros y artículos de este autor (muchos en la *web*) permiten seguir la evolución de estos procesos en toda América Latina.

13. *Ibíd.*, nota 2, pp. 171 y 419.

14. Jordi Garcia Jané, «L'empresa dels nous moviments socials», *Nexe*, n.º 6 (junio de 2000), Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya, Barcelona, pp. 7-14.

15. Acerca de una aplicación del paradigma de la complejidad a la gestión empresarial, véase Alfonso Vázquez, *La imaginación estratégica*, Granica, Barcelona, 2000.

16. Jordi Garcia Jané, «Cooperativisme: regeneració o assimilació», *Nexe*, n.º 18 (junio de 2006), Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya, Barcelona, pp. 79-86.

17. Jordi Garcia Jané, «Objectiu: mercat social», *Nexe*, n.º 9 (enero de 2002), Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya, Barcelona, pp. 55-61.

18. Gabriel Plana i Gabernet, *El cooperativisme català o l'economia de la fraternitat*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1998, pp. 490.

19. Brett Fairbairn, «Social Movements and Co-operatives: Implications for History and Development», *Review of International Cooperation*, n.º 1, Alianza Cooperativa Internacional, 2001, pp. 24-34.

QUINTA PARTE

CAMBIO INSTITUCIONAL Y TECNOLOGÍAS  
DE INCLUSIÓN SOCIAL



---

## Nuevas formas de gobernar: límites y oportunidades

*Quim Brugué y Ricard Gomà*

Ya es un tópico hablar del descrédito de la política, de la llamada desafección democrática y de la crisis del modelo tradicional de la Administración pública. Son afirmaciones tan compartidas que ya sólo parecen preocuparnos retóricamente, cómo un penoso ejercicio de reconocimiento de unas evidencias, también penosas, ante las cuales no sabemos cómo reaccionar.

Pero la debilidad de la política y de la Administración no sólo provoca el desprestigio de aquellos que se dedican a ella sino que también, y esto es más grave, perjudica nuestra capacidad para resolver los problemas colectivos. Sin política, ni podemos gestionar los conflictos ni construir un proyecto compartido. La necesidad de la política para poder vivir juntos siendo diferentes siempre ha estado presente, aunque la creciente diversidad y pluralismo de la sociedad actual aún la hace más intensa. Hoy nos encontramos con la paradoja de querer responder a una creciente complejidad social (cada vez somos más diferentes, más diversos, más plurales) con una creciente renuncia a aquello que nos ha de permitir equilibrar esta misma complejidad, es decir, la política (Bauman, 2001 y 2006; Innerarity, 2006). Esta paradoja también se puede expresar como la incoherencia entre la explosiva emergencia de una nueva sociedad (con nuevos problemas) y el persistente estancamiento en la vieja política y en la vieja Administración (Subirats, 2003).

Nos encontramos, entonces, ante un reto crucial: es necesario inventar una nueva tecnología político-administrativa capaz de responder a los nuevos problemas de la nueva sociedad. Una forma de actuar que no sólo redescubra el espacio público y los conflictos de intereses que en

él se producen, sino que además acepte la complejidad de estos conflictos y la necesidad de hacerles frente. Una política y una Administración que permitan desbloquear la parálisis a la que nos ha llevado la creciente desconexión entre las nuevas complejidades y las viejas simplicidades. Una política y una Administración que se puedan ejercer, es decir, que puedan y sean capaces de transformar el conflicto en acción, de intermediar entre intereses y de, en definitiva, satisfacer aquel objetivo tradicional de sustituir a la guerra (o al mercado) en la resolución de los conflictos sociales.

Y en esta nueva tecnología de regulación y gestión de los conflictos sociales, el diálogo — la deliberación — deben tener un papel fundamental. La vieja política elitista, así como los modelos tradicionales de Administración pública, se basaban en una única respuesta, dictada por los técnicos e impuesta por las autoridades. La nueva política tiene que asumir la complejidad de perspectivas, incorporar la diversidad de voces y articular mecanismos de diálogo que descubran respuestas complejas a temas complejos (Kettl, 2002). La nueva política no puede ser la que dicten los técnicos, sino la debatida entre diversos agentes. La nueva política no se impone desde arriba sino que interacciona, pacta y busca complejidades. La participación y el diálogo son, entonces, esenciales para la nueva política, aunque cuando pasamos del discurso a la realidad las dificultades son enormes y lo que parecía una evidencia se puede convertir en una quimera (Brugué, 1996 y 2004; Hajer y Wagenaar, 2003)).

Somos muchos —o al menos eso creemos— los que hemos comprendido la necesidad de modificar nuestras formas de gobernar y de gestionar los asuntos públicos, aunque seguimos enormemente desconcertados sobre cómo materializar nuestras intenciones. Entendemos que la complejidad y la diversidad de nuestras sociedades reclaman maneras también más complejas de regularla y gestionarla, aunque no sabemos muy bien cómo ponernos manos a la obra. Los conceptos y la ideas se han ido imponiendo, mientras que las tecnologías no han avanzado al mismo ritmo.

Hemos elaborado teorías e incorporado multitud de nuevos términos para exponerlas: *governance*, redes, posburocracia, racionalidad deliberativa, etc. (Barzelay, 1992; Hammer y Champy, 1993; Heckscher y Donnellon, 1994; Kickert, 1997; Kooiman, 1993 y 2003). Pero nos quedado sin palabras a la hora de concretar. Un mutismo que, desde nuestro punto de vista, se produce por dos razones. La primera tiene que

ver con las propias dificultades, extraordinarias y a menudo no reconocidas, de unas propuestas que lanzamos quizá demasiado alegremente. La segunda razón es que, efectivamente, no disponemos del vocabulario necesario ni siquiera para empezar a pensar cómo trabajar de una manera que nunca ha sido ni siquiera definida. Vamos, brevemente, a referirnos a estos dos puntos: el primero sirve para reconocer nuestros límites, mientras que el segundo nos invita a explorar más allá de ellos.

Finalmente, es importante destacar el papel que los municipios, es decir, los gobiernos de proximidad, pueden y deben tener en la concreción de una nueva política. Los ayuntamientos son al mismo tiempo los niveles gubernamentales más presionados por la emergencia de una nueva sociedad y los espacios más propicios para la innovación. Los gobiernos locales son, por tanto, quienes mejor entienden los retos de una ciudadanía con la que interactúan sin prácticamente intermediarios y quienes disponen de mayor flexibilidad y capacidad de respuesta. De este modo, tanto la explicitación de las dificultades como, sobre todo, la exploración de las oportunidades tienen una especial proyección en los niveles de gobierno más cercanos, es decir, en el ámbito local.

## Explicitar las dificultades para conocer nuestros límites

Empezar por las dificultades puede parecer un mal comienzo, pero pensamos que es imprescindible. Hablar de nuevas formas de gobierno y gestión supone referirse a una oportunidad y en ella se encuentra buena parte del potencial de la nueva política, pero eso no quiere decir que sea fácil. El paso de la teoría a la práctica reclama mucha más seriedad y rigor del que se le ha aplicado hasta el momento. Empezar siendo conscientes de las dificultades es, pues, una necesidad si no queremos limitarnos a hablar de sueños y quimeras.

Hemos identificado tres grandes tipos de dificultades, cada una con un alcance y una dimensión diferentes, aunque todas referidas a cuestiones de fondo:

*Dificultades culturales: ¿de la racionalidad tecnocrática a la racionalidad deliberativa?*

Aunque proclamemos la bondad del diálogo como la nueva tecnología para tomar decisiones y para ejecutarlas, lo cierto es que a menudo nuestros genes —culturalmente condicionados— no opinan del mismo modo. Nuestra sociedad, desde la Ilustración, ha venerado la racionalidad y el conocimiento científico como las fuentes más fiables para saber qué tenemos que hacer y cómo tenemos que hacerlo. Podemos entender discursos y conceptos más o menos novedosos, pero su capacidad para desmontar nuestra confianza tecnocrática, secularmente construida, no es tan inmediata. Jürgen Habermas puede estar más de moda que Max Weber, pero esto no significa que la sociedad haya interiorizado la sustitución de la *racionalidad tecnocrática* por la *racionalidad deliberativa* (Habermas, 1989; Gutmann y Thompson, 1996).

Continuamos, pues, anclados en nuestras certezas técnicas, entre otras razones porque representan un asidero que nos proporciona cierta seguridad. Nuestros genes se resisten al cambio de paradigma cultural no sólo por pereza o inercia intelectual, sino sobre todo por temor, por el vértigo que produce reconocer que, justo en el peor momento, cuando más preocupados estamos sobre nuestro futuro, resulta que han desaparecido nuestros brujos particulares; aquellos expertos capaces de acunarlos y tranquilizarnos con sus nanas hechas de estadísticas y formulas matemáticas.

La noticia, en realidad, no es la aparición de la *racionalidad deliberativa*, sino la desaparición de la *racionalidad tecnocrática*. Es decir, la noticia no es la emergencia de un nuevo paradigma, sino la desaparición de las seguridades que nos proporcionaba el viejo. Y esas no son buenas noticias. A menudo, llevados por el entusiasmo, nos parece que al proclamar el diálogo y la complejidad estamos anunciando una buena nueva, cuando en realidad estamos sumiendo en el desamparo a muchos ciudadanos (Bauman, 2006). Debemos, pues, manejar las noticias con prudencia y, sobre todo, reconocer que existen fuertes inercias y resistencias al cambio cultural que reclaman nuestras propuestas. Debemos manejar los tiempos y los discursos con paciencia y calma, ya que no podemos convertir nuestras propuestas en amenazas.

*Dificultades políticas: ¿de la banalización y el espectáculo a los matices y los argumentos?*

El cambio cultural es muy difícil, entre otras razones porque el entorno político tampoco lo favorece. La política actual, llevada en volandas por la presión y la centralidad de los medios de comunicación, se ha volcado en el mundo del espectáculo, donde lo único que cuenta es la frase corta, el mensaje llamativo o el ataque al adversario. Los políticos y los medios de comunicación forman una extraña pareja, y en su tortuosa relación están despojando a la política de pedagogía, están eliminando su capacidad de argumentar y, en definitiva, están transformando aquello que debería ser una forma civilizada de abordar los conflictos en un escenario para la exhibición y el griterío (Sampedro, 2003).

La política debería ser debate; pero se ha convertido en monólogo, en eslóganes que no pretenden explicar nada ni convencer a nadie. Su único objetivo es ser proclamados en voz alta. La política debería representar el sofisticado arte de la persuasión, del discurso, del enfrentamiento dialéctico y de la búsqueda de conclusiones de síntesis. Sin embargo, hoy la política no parece estar para florituras: tiende a la banalización, mientras que la mayoría de los políticos se limita a mercadear mensajes con unos medios a los que, ya sin pudor, únicamente les interesa vender más o conseguir más audiencia (Canovan, 1999; Innerarity, 2006).

Los medios marcan el ritmo y, una vez han aceptado y reconocido que su misión es el entretenimiento, usan a la política para este fin. ¿Y los políticos? Al parecer están contentos de salir en la televisión. No queremos entrar en juicios morales sobre esta nueva realidad, aunque sí podemos detectar sin demasiadas contemplaciones algunas consecuencias perversas. Por un lado, el espectáculo aleja a la política de los matices, de la gama de grises que en realidad encontramos en nuestras comunidades. El espectáculo de los enfrentamientos en blanco y negro puede ser entretenido y atractivo para el gran público, aunque no es gratuito. El precio, de hecho, es muy elevado y se paga en cantidades ingentes de descrédito de la política. La marrulleras peleas políticas son tan divertidas como las sinuosas vidas de los *exgrandeshermanos*, pero luego no podemos esperar que la actividad política sea considerada como algo digno y respetable.

Por otro lado, este espectáculo elimina la propia esencia de la política, entendida como capacidad de llegar a acuerdos que sinteticen las

posiciones distintas. Hoy el que cede es un cobarde y el que negocia un pusilánime. La política no se entiende como equilibrio sino como «victoria o derrota». Solíamos pensar que la política representaba la continuación de la guerra por otros medios, pero cada vez nos referimos más a ella través del vocabulario bélico, de la lógica de ganadores y vencidos. Sin política o con una política redefinida como enfrentamiento, ¿dónde queda el diálogo? ¿Cómo vamos, con estos mimbres, a construir la nueva política que reclama la nueva sociedad?

### *Dificultades sociales: ¿de la individualización al espacio público?*

Frente a las dificultades culturales y políticas, las dinámicas sociales tampoco nos ofrecen un panorama demasiado alentador. Hoy la ciudadanía se ve impregnada por un intenso proceso de individualización. Aquella vieja idea según la cual «la unión hace la fuerza» se percibe como una obsoleta ridiculez, al tiempo que se consolida un imperativo «espáñlate». Hemos de ser emprendedores en nuestros proyectos, tanto profesionales como personales, de manera que los otros se contemplen como competidores y el contexto en el que nos movemos no sea más que un mercado. El individualismo rampante nos aleja de cualquier proyecto colectivo (Sennett, 2000).

Así, el espacio público ya no es el lugar donde, a través del diálogo, convertimos los intereses privados en intereses colectivos, sino un escenario donde se anuncian en público los intereses privados. Los ciudadanos estamos demasiado preocupados por nuestros propios proyectos para ocuparnos de aquellos que son de todos. No pretendemos construir una sociedad, sino que nos concentramos en nuestros asuntos personales. Estamos, de hecho, abdicando de nuestra condición de ciudadanos y, según parece, preferimos ser consumidores. Hemos sustituido definitivamente el ágora por el centro comercial (Bauman, 1999).

El proceso de individualización puede generar importantes tensiones sociales, ya que hay muchos que, en solitario, somos demasiado débiles para hacer frente a los retos que hoy tenemos planteados (Beck, 1998; Gomà y Subirats, 2001; Bauman, 2005; Wacquant, 2006). Aunque los problemas son de todos, los asumimos individualmente. Y así nos va. Pero además esta creciente individualización ayuda poco a la construcción de una política y una Administración deliberativa: ¿cómo

vamos a perder el tiempo descubriendo e impulsando proyectos colectivos con los demás cuando, según nos dicen, deberíamos concentrarnos en la competencia individual? ¿Cómo podemos construir una nueva política sin ciudadanos y sin un espacio público donde construir los proyectos colectivos?

## Metáforas para explorar más allá de nuestros límites

La falta de vocabulario es una manera de imponernos las tecnologías de siempre. Podemos imaginar, pero no pensar y, de esta manera, nos quedamos sin capacidad para concretar propuestas alternativas. Tenemos libros, referencias, definiciones, tipologías, experiencias y debates sobre cómo diseñar y mejorar nuestras actuales formas de gobierno y de gestión, pero estamos ante un folio en blanco cuando pretendemos (re)inventar las formas políticas y administrativas. Uno de los recursos creativos más potentes ante estas páginas en blanco son, a nuestro entender, las metáforas que nos permiten explorar con nuevas palabras, deconstruir conceptos que parecían indiscutibles y, sobre todo, liberan nuestra imaginación de las cadenas de lo ya dicho y escrito una y mil veces.

No es una tarea fácil, pero usando cuatro metáforas —que tampoco son tan originales— intentaremos explorar más allá de los límites que encajonan nuestras formas políticas y administrativas de trabajar.

### *Primera metáfora: de la máquina al organismo*

Una de las primeras lecciones que aprendemos desde la infancia es que hemos de callar y atender. No se charla con los compañeros mientras habla el maestro ni se interrumpen las conversaciones de los mayores. Nuestros mayores y nuestros maestros monopolizan la palabra, pues saben lo que nos conviene y nos explican aquello que nos interesa saber. Escuchamos a nuestros mayores porque están en una posición de autoridad, pero también porque aceptamos su experiencia y sus conocimientos. Estas son las bases que permiten el desarrollo de nuestro orden social, asegurando la continuidad de los comportamientos y el cumplimiento de las reglas que regulan la convivencia.

«Escuchar y callar» es, pues, una forma de reconocer la sabiduría de aquellos que la han ido atesorando, pero también una receta infalible para resistirse a los cambios. El equilibrio no es fácil de lograr: la sabiduría sin capacidad de cambio puede ser paralizante, mientras que la novedad sin sabiduría se puede convertir en una moda vacía de contenido. Cualquier sociedad debe, pues, hacer frente al reto de buscar el punto de equilibrio que permita usar el conocimiento acumulado sin renunciar a la capacidad de innovación que reclaman los nuevos tiempos.

En otras palabras, la gestión del presente exige hacer compatible el respeto al pasado con la mirada al futuro. Hoy este reto se presenta con especial intensidad, ya que nos encontramos sumidos en un entorno especialmente cambiante, dinámico y turbulento. En este contexto puede ser tan grave no reconocer la sabiduría del pasado como negarse a la innovación, tan peligroso atrincherarse en las certezas del ayer como dejarse llevar por la frívola seducción de la novedad simplemente por la novedad.

Este es el principal reto al que hoy los responsables públicos deben hacer frente; un reto que, a nuestro entender, se puede plantear en los siguientes términos:

- En primer lugar, dado que hasta hace no mucho tiempo nuestro mundo era relativamente estable y predecible, el péndulo se decantó sin demasiadas dificultades hacía el lado de la experiencia y la sabiduría. El gobierno y la gestión se impregnaron de la cultura del «escucha y calla». Las instituciones de una democracia representativa cada vez más elitista, así como los procedimientos y las reglas de nuestras tecnocracias administrativas, se convirtieron en la materialización de una tecnología social basada en los preceptos de la mecánica. Es decir, las cosas funcionan porque cada pieza desempeña su papel y, sobre todo, porque a nadie se le ocurre que podría cambiarlo. Cada pieza realiza la tarea que se le ha asignado y calla. ¿O acaso a alguien le parecería sensato un coche donde la rueda pretendiera hacer el trabajo del volante?
- En segundo lugar, también es necesario reconocer que la situación ha cambiado y que nuestro mundo ya no es ni estable ni predecible. Es recurrente referirse a la complejidad de nuestra sociedad y a cómo esta afecta a las formas de gobierno y gestión. La diversidad, el cambio, el dinamismo, el pluralismo o, de nuevo,

la complejidad, reclaman que el péndulo se mueva, pues todas estas características son poco propicias para ser abordadas desde la lógica del «escucha y calla». Una lógica que, como hemos mencionado, impregna las formas de gobierno (elitista) y de gestión (tecnocrática). Una lógica dominada por una tecnología mecánica donde a las máquinas se les puede exigir que realicen bien su trabajo, pero no que piensen sobre la finalidad, el sentido o los resultados del mismo. Una lógica que, desafortunadamente, reduce nuestras capacidades de responder al futuro.

- Así pues, finalmente, tras citar lo que funcionaba en el pasado y destacar lo que no funciona hoy, nos queda plantearnos cómo lo haremos en el futuro. ¿Cómo lo haremos para, sin renunciar a la experiencia y la sabiduría de los mayores, incorporar la flexibilidad y el dinamismo de los jóvenes? ¿Cómo conseguiremos gobernar y administrar nuestra sociedad perfeccionando las aportaciones de la democracia representativa y de la administración burocrática y, al mismo tiempo, transformarlas para dar cabida a nuevas tecnologías basadas en el diálogo, la flexibilidad y la adaptación a la nueva complejidad?

Frente a la implacable inconsciencia de la máquina, los organismos vivos tienen recuerdos genéticos y se renuevan permanentemente. Combinan la experiencia y la sabiduría de sus estructuras celulares con comportamientos autopoieticos que les ofrecen ciertos márgenes de libertad. Los organismos hacen lo que está previsto, pero también piensan y, de esta manera, se adaptan y toman decisiones. En definitiva, esta visión organicista nos ayuda a encontrar el equilibrio entre la sabiduría atesorada y la flexibilidad ante el cambio.

¿Cómo dotar a nuestras mecanizadas instituciones políticas y administrativas de los recuerdos y las capacidades adaptativas de los organismos vivos? Esta es una pregunta crucial para renovar nuestras tecnologías de intervención social. Pero tratemos de contribuir no tanto a la resolución como al debate en torno a este interrogante. Para ello nos referiremos a cómo modificar los procesos decisionales (de la barra a la mesa del café), cómo alterar el funcionamiento de nuestras organizaciones (de la isla al archipiélago) y cómo liderar este proceso de transformación (de lo masculino a lo femenino).

*Segunda metáfora: de la barra a la mesa del café*

Las instituciones políticas tradicionales han acentuado no sólo la lógica representativa sino también la elitista. No sólo designamos representantes, sino que además los convertimos en *cowboys* solitarios. Aislados en un extremo de la barra, estos *cowboys* construyen su fama de implacables pistoleros a través de sus miradas distantes y sus misteriosos ademanes. Su poder parece entremezclarse con su soledad y su distancia, de manera similar a como sucede con nuestros representantes políticos.

Escogemos a nuestros representantes y se lo delegamos todo: poder, conocimiento y responsabilidad. Para lo bueno y para lo malo. Nuestros políticos monopolizan las decisiones y asumen en solitario los éxitos y fracasos de sus actuaciones. Como los viejos *cowboys*, nuestros representantes nos lanzan miradas inescrutables desde la lejanía: quizá no sean altivas, pero sí paternalistas y condescendientes. Un viejo *cowboy* catalán sintetizó esta posición del poder respondiendo a las demandas de sus ciudadanos con un lacónico «esto ahora no toca».

Hoy los *cowboys* solitarios sólo existen en el celuloide. De forma parecida, los políticos que ejercen su poder delegado en solitario están condenados al fracaso. Deben dejar el extremo de la barra y sentarse a charlar con los contertulios (Brown e Isaacs, 2005; Fox y Miller, 1995). En términos institucionales esto significa, desde nuestro punto de vista, recuperar la política como síntesis (no como respuesta) y como diálogo (en lugar de ser un monólogo):

- Es frecuente definir los actuales problemas de la política en términos de excesiva distancia entre los gobernantes y los gobernados, aunque, como hemos visto, esto parece haber sido una regla de éxito durante un buen período de tiempo. En realidad, quizá el problema no sea la distancia sino el exceso de proximidad. Los gobernados estarían literalmente encima de los gobernantes, convirtiendo el ejercicio de la política en una carrera por responder a las demandas, por hacer lo que nos piden. Pero la política no es respuesta sino síntesis. La política consiste en equilibrar intereses, no en satisfacerlos. La política significa construir proyectos colectivos, no satisfacer deseos privados. La política nos permite vivir juntos siendo diferentes, porque articula renuncias y no acepta imposiciones. A menudo parece que ni los políticos ni los

ciudadanos se encuentran demasiado cómodos con estas definiciones, pero será imprescindible aceptarlas ya que, de otra manera, los primeros no dejarán de fracasar en su imposible voluntad de responder a todo y a todos, mientras que los segundos no dejarán de ver frustradas sus expectativas e incrementadas las tensiones de sus comunidades.

- Como corolario de todo esto, la política debería dejar de establecer relaciones del tipo oferta-demanda e incorporar relaciones de diálogo. Los responsables políticos deben conversar con los diferentes intereses ciudadanos, sentarse en las mesas y descubrir con un café en la mano —es decir, recuperando cierta calma— qué es lo que vamos a hacer. Sólo a través del diálogo la política podrá recuperar dos atributos que hoy le son imprescindibles: inclusividad y creatividad. Hablar en las mesas de un café significa incluir a todos en las conversaciones, ya que sin esta capacidad de inclusión de las diversas miradas no podremos trabajar en una sociedad cada vez más diversa. Al mismo tiempo, conversando aprendemos de los otros, nos enriquecemos mutuamente, descubrimos y, en definitiva, incorporamos la creatividad, algo imprescindible para una política que debe imaginar el futuro en un mundo cada vez más incierto.

Algunos han visto en la participación ciudadana la manera de avanzar en esta dirección. Más allá de las metodologías participativas y de las experiencias que han propiciado, preferimos centrarnos en el concepto de diálogo y apuntar alguna idea muy genérica sobre cómo desarrollarlo en las instituciones políticas.

Para empezar, la metáfora de la mesa de café es una manera de ejemplarizar el diálogo y de contrastarlo con sus dos distorsiones más frecuentes: el monólogo y el chismorreo. Frente al discurso unidireccional realizado desde posiciones de superioridad (técnica, política, intelectual o del tipo que sea), la mesa del café ilustra un espacio de confianza donde es posible escuchar y hablar; y hacerlo en igualdad de condiciones. En una mesa de café todos somos iguales. Al mismo tiempo, frente al caos de las conversaciones solapadas que surgen en cualquier evento multitudinario, la mesa de café permite mantener una conversación centrada y ordenada. Sorbiendo un café no sólo se favorece la igualdad en el diálogo, sino que se generan reglas implícitas que favo-

recen los turnos, las conclusiones, la identificación de puntos muertos y de acuerdos.

En definitiva, la metáfora de la mesa del café nos sirve para ilustrar aquello que de manera más solemne llamamos una deliberación. Una deliberación es, intuitivamente, un diálogo constructivo, un debate ordenado y capaz de producir conclusiones. En la mesa de café se dan los tres elementos fundamentales para la deliberación (Fishkin, 1991; Gutman y Thompson, 1996; Elster, 1998; Macedo, 1999; Estlund, 2002):

- En primer lugar, la posibilidad de limitar el tema de debate, de saber de qué estamos hablando. La dimensión del espacio facilitada que todos hablemos de lo mismo y que seamos capaces de delimitar los contenidos de nuestra conversación.
- En segundo lugar, se garantizan tanto las posibilidades de ser escuchado como de argumentar y contraargumentar con los otros. Alrededor de una mesa de café es imposible excluir a nadie, como tampoco es posible que nadie se inhiba de la conversación. Así, el propio espacio promueve una dinámica dialogante e inclusiva.
- Finalmente, una vez el café se ha terminado es posible relatar los contenidos del diálogo y precisar tanto los acuerdos como los desacuerdos que han aparecido. Quizá no podamos recordar ni el monólogo erudito de un ponente (nos hemos *relajado* excesivamente a partir de la cuarta diapositiva) ni los múltiples temas que salpicaron las conversaciones de un evento cualquiera (nos despistamos entre copa y copa), pero es más difícil no saber de qué hemos hablado y con qué contenidos alrededor de una mesa de café.

Nuestras instituciones políticas y administrativas deberían incorporar espacios y tecnologías pensadas para recrear estas mesas de café. Las experiencias existen y a menudo han sido muy satisfactorias, pero aún no hemos sido capaces de incorporarlas de manera natural en el quehacer cotidiano.

### *Tercera metáfora: de la isla al archipiélago*

Aparte de su tendencia al monólogo, incluso a veces al chismorreo, nuestras instituciones políticas y administrativas han funcionado tradicional-

mente desde la especialización y la segmentación. Aunque puedan estar físicamente cercanos (incluso compartir un mismo edificio), cada uno de nuestros pedazos institucionales es como la isla de Pascua, situada en medio de la nada. Una isla aislada, como debe ser. Una isla con una historia trágica, marcada por el colapso de sus formas de vida, por la incapacidad de adaptarse a su propio futuro, un ejemplo de cómo una sociedad puede desaparecer. Una isla que Pablo Neruda comprendía muy bien y a la que llamó, significativamente, *la rosa separada*. Una metáfora del aislamiento político-administrativo y de las consecuencias que este puede provocar.

Frente al aislamiento y el posterior colapso de la isla de Pascua florecía el archipiélago de las Pitcairn o el conjunto de las Marquesas, islas perdidas en el pacífico oriental pero estrechamente conectadas entre sí desde hace varios milenios. No sólo se encuentran físicamente próximas, sino que sobreviven conjuntamente, intercambiando recursos en una tupida red de interdependencias mutuas. No se trata de una simple colaboración entre proyectos independientes de supervivencia, sino de una interdependencia que nos obliga a referirnos a un proyecto colectivo. El archipiélago actúa como metáfora de las redes, de unas instituciones donde sus diversas partes quizá no comparten proximidades ni continuidades físicas (son islas), pero sí relaciones (forman un archipiélago).

Es evidente que cualquier organización se debe entender como la suma de sus partes. Precisamente en la necesidad de descomponer las tareas y de distribuirlas entre los diferentes agentes encontramos la razón de ser de las organizaciones, sean del tipo que sean. Al mismo tiempo, una organización también sirve para evitar que las partes se dispersen, para integrarlas en un proyecto común y coordinar los esfuerzos en la persecución de un resultado colectivo. Cualquier organización, como se visualiza en los organigramas, representa una manera de fragmentar e integrar simultáneamente. La fragmentación es la parte más visible de cualquier organización, ya que se manifiesta —incluso físicamente— en la existencia de diferentes departamentos, edificios, despachos o espacios de trabajo. La integración, en cambio, es un asunto más sutil.

Tradicionalmente se ha abordado la integración desde la autoridad. La autoridad es el cemento que mantiene juntas las partes, que evita que la fragmentación se convierta en descomposición. Cada parte de la Administración se limita a hacer lo que le toca, mientras que el trabajo de la autoridad consiste en controlar que las tareas realizadas son las previstas

y en garantizar que cada parte puede desarrollar su actividad de la mejor forma posible.

La autoridad es el cemento organizativo en la medida en que sirve tanto para mantener a cada uno en su sitio (fragmentación) como para evitar que olviden su pertenencia a una única organización (integración). La autoridad, por lo tanto, es el atributo que dota de contenido a las relaciones entre las diferentes partes de una organización. La autoridad nos dice qué hemos de hacer, qué podemos esperar que hagan los otros, cuál es nuestro lugar, cuál es el de los demás y cómo y con quién nos hemos de relacionar. La autoridad es la referencia que permite a las partes formar parte de un todo. Necesitamos, pues, una isla dominante, una isla más grande y fuerte que ejerza autoridad sobre el archipiélago. Si esta no existe, como sucede a menudo, el archipiélago desaparece y las islas quedan aisladas, a merced de sus propias capacidades de supervivencia.

Es evidente, sin embargo, que cuando la autoridad es el cemento organizativo desaparece cualquier posibilidad de diálogo. La autoridad nos indica a todos dónde estamos y qué hemos de hacer: no nos queda, pues, nada más por hablar. La posibilidad de construir una nueva política y una nueva Administración pasa, por tanto, por la necesidad de jubilar a la autoridad como cemento organizativo. Necesitamos una organización donde las partes se integren a través de la comunicación y del diálogo. Para lograrlo hemos de satisfacer dos requisitos básicos: que las partes dispongan de cierto margen de maniobra (si no es así, no vale la pena hablar de nada) y que las relaciones que se establezcan entre ellas se doten de confianza (si no es así, se termina por no hablar o por convertir el diálogo en una farsa). En un archipiélago no dominado por ninguna isla central, las interacciones son voluntarias y generan pautas de relación estables y duraderas (Kooiman, 2003; Lane y Bacmann, 1998)).

La confianza entre las partes es, pues, el eje de una estructura institucional basada en las redes. La confianza, por lo tanto, deja de ser una cosa intangible para convertirse en un objeto de gestión. ¿Cómo podemos gestionar este factor? ¿Cómo generamos la confianza indispensable para trabajar en red, como un archipiélago? Una forma de abordar estos interrogantes pasa por considerar la posibilidad de producir confianza incidiendo en lo que algunos han identificado como sus tres momentos: la creación, la implementación y la consolidación (Child y Faulkner, 1998):

- En el momento de iniciar la relación —el diálogo entre las partes— es necesario estimular la formación de la confianza a través del *cálculo*; es decir, dando a conocer a las diferentes partes los costes y beneficios de la relación que se inicia. Las diferentes islas de un archipiélago son conscientes de que se necesitan unas a otras y que los costes de la relación (viajes, malentendidos, incluso guerras) quedan compensados por el beneficio de su propia supervivencia.
- Una vez superado este primer momento, llega la hora de la implementación. En esta segunda etapa, la comprensión entre las diferentes partes es crucial: la confianza no se puede desarrollar si no se comprenden los objetivos y las formas de actuar de los otros. Los viajes e intercambios, repetidos a lo largo de los siglos, son la única forma de convertir las reticencias iniciales en relaciones que se suceden con naturalidad.
- Finalmente, la confianza se consolidará cuando a la comprensión le suceda la identificación entre las partes; cuando estas crean que forman parte de un mismo proyecto, que disponen de un objetivo común y que comparten un mismo estilo de hacer las cosas, es decir, cuando las islas sepan y sientan que forman parte de un archipiélago.

Gestionando estos tres momentos adecuadamente podremos lograr una organización donde la lógica del *cada uno a lo suyo* dejará paso a la lógica deliberativa del *entre todos lo haremos todo*. También conseguiremos, y esto es tanto o más importante, hacer funcionar una dinámica deliberativa que hemos postulado como un ideal pero que presenta dificultades prácticas de gran envergadura. A menudo resumimos estas dificultades usando una expresión popular: *entre todos lo haremos todo... pero, al final, la casa por barrer*. Es decir, unas formas políticas y administrativas que tienden al caos, a difuminar las responsabilidades, a la parálisis organizativa. Esta tendencia es especialmente fuerte cuando *formalizamos* la gestión de redes, cuando pretendemos fomentar el diálogo a través de la simple superposición de espacios reticulares sobre las estructuras administrativas tradicionales. Estos espacios —planes transversales, por ejemplo— generan mucha distorsión en la organización, mientras que son insuficientes para facilitar el diálogo entre las islas organizativas. Crear espacios donde poder hablar no es suficiente

(aunque es necesario), sino que hace falta que los implicados quieran hablar y que tengan la confianza imprescindible para utilizar dichos espacios.

Un ejemplo puede ilustrar lo que intentamos explicar. Una Administración archipiélago sería aquella donde el arquitecto, antes de dibujar el plano del próximo *centro cívico*, habla con el asistente social, con el economista y con los vecinos. En el diálogo entre estos profesionales y ciudadanos, el arquitecto acabaría diseñando un proyecto mejor, capaz de responder a la diversidad de usos del equipamiento y de amoldarse a los criterios de viabilidad técnica y financiera. Si, al contrario, el arquitecto se limita a sentarse en su mesa y a dibujar aquello que le parece profesionalmente más conveniente, entonces es probable que aparezcan problemas posteriores.

La pregunta es ¿cómo provocar este diálogo a múltiples bandas? La respuesta más inmediata se limita a utilizar los instrumentos ya conocidos; es decir, a dibujar una nueva línea —ahora horizontal— en el organigrama. Se trata de crear un espacio o un circuito donde los arquitectos, los economistas y los vecinos se vean *obligados* a hablar. Lo que sucede a menudo es que estos espacios obligan a encontrarse, pero no a hablarse, menos a comprenderse y prácticamente nunca a hacerse caso. Puedes obligar a un arquitecto a asistir a una reunión aunque, si no le interesa lo que allí se comenta, se limitará a volver a su mesa de trabajo, donde encontrará infinidad de razones para continuar haciendo lo que a él le parezca. Lo que más interesa, y aquí descansa la importancia de la confianza, no es el espacio para hablar sino las ganas de utilizarlo. No nos interesa que el arquitecto acuda a las reuniones, sino que cuando tome un lápiz para empezar a dibujar piense «sería bueno saber qué uso se dará a este equipamiento». Si el arquitecto piensa esto, nos sobran los espacios de diálogo; las ganas de hablar con los otros serán suficientes.

#### *Cuarta metáfora: de lo masculino a lo femenino*

Cuando hablamos de tecnologías para transformar nuestras capacidades de gobierno y administración, a menudo olvidamos la importancia del liderazgo. Las tareas de dirección se han limitado tradicionalmente a distribuir tareas y responsabilidades entre las diferentes partes de la estructura administrativa. Se trata, pues, de un liderazgo vertical muy útil para

decirle a la gente qué debe hacer y para controlar que lo haga, pero poco propicio para generar un diálogo entre las partes.

Los liderazgos para una nueva política y una nueva Administración deberían favorecer comportamientos directivos más articuladores que dispensadores de instrucciones, más seductores que autoritarios, más animadores que controladores, más mediadores que ejecutivos. Sin un nuevo liderazgo no construiremos una nueva política y una nueva Administración. Necesitamos, pues, un liderazgo a la vez potente y transformado (Heifetz, 1997).

La deliberación a la que nos referíamos exige a los directivos capacidades nuevas: generar confianza, construir diálogos, garantizar resultados, generar colaboración, trabajar en red. Su perfil, en consecuencia, no reclama tanto conocimientos tecnocráticos como habilidades relacionales. Estamos pensando en un liderazgo que no se ejerce porque sabe qué hacer y como, sino porque es capaz de provocar, articular y aprovechar la inteligencia colectiva que contiene su organización.

Este nuevo liderazgo, en definitiva, debería personificar el cambio de mentalidad que está en la raíz de las nuevas tecnologías administrativas y gubernamentales. Sin este cambio de chip, la introducción de novedades operativas más o menos interesantes está destinada al fracaso. Por esta razón, antes de finalizar este capítulo, queremos referirnos a dos conceptos que pueden ilustrar la amplitud del cambio de chip que estamos preconizando. Todos aquellos que, de una manera o de otra, trabajamos en la Administración pública necesitaríamos una pequeña intervención quirúrgica que nos insertara dos chips: el de la *paciencia* y el de la *feminidad* (Clarke y Newman, 1997; Broussine y Fox, 2002)

¿Qué pretendemos decir, aunque sea intuitivamente, con estas dos ideas? En primer lugar, hemos de ser conscientes de que la nueva política y la nueva Administración nos pide tiempo. No tiene sentido invocar retóricamente la necesidad de hablar con otros departamentos, de escuchar a los ciudadanos o de alcanzar acuerdos entre todos si cuando, como suele suceder, antes incluso de sentarnos en la mesa ya tenemos prisa por levantarnos. A menudo el diálogo es percibido en la práctica como una distracción, como una pérdida de tiempo. Una Administración y un gobierno deliberativo, si queremos usar estos términos, han de resolver problemas complejos, no ir más rápidos. Ambas cosas no son excluyentes, es cierto, pero ahora pretendemos subrayar la centralidad del factor externo (la resolución de problemas complejos) frente a la tradicional ob-

sesión interna (eficiencia y rapidez) que ha caracterizado el discurso dominante sobre la modernización administrativa.

En segundo lugar, la propia lógica eficientista dominante ha favorecido estilos de trabajo decididos, resolutivos, expeditivos y agresivos. Unos estilos que asociamos con las visiones más estereotipadas del rol masculino: una Administración de *machotes* que reivindica los valores de la competencia, de los empujones, del no dejarse pisar, del ganárselo con el esfuerzo, de la dinámica ganadores-perdedores. Frente a esta lógica estamos reclamando valores como los de la colaboración, el diálogo, el compromiso, el tiempo para la relación, la capacidad para ponerse en el lugar del otro, o el gusto por la atención. Estos valores forman parte del universo, estereotipado si se quiere, femenino y, por esta razón, apostamos por la feminización del liderazgo.

En último término, una Administración deliberativa es como aquellas madres que esperan la salida de sus hijos del colegio hablando las unas con las otras; relacionándose, comunicándose, construyendo red. Su actitud contrasta con la de muchos padres, grandes profesionales y expertos *recogedores* de niños. Los padres, con una actitud tecnocrática y competitiva, no se distraen hablando con nadie sino que se concentran en realizar su tarea con la máxima eficiencia y rapidez. Cuando el niño aún no ha acabado de cruzar la puerta de salida, el padre ya lo ha recogido, han cruzado el patio y ya suben al coche. Corren hacia casa, como un rayo, satisfaciendo todos los indicadores de economía y eficiencia que pudiéramos tener. Esta profesionalidad, sin embargo, puede provocar que la mañana siguiente todos vistan con ropa de deporte menos el nuestro: no nos enteramos que habían cambiado la clase de gimnasia. También nos obliga, cuando por alguna razón no podemos ir a buscar a nuestro hijo, a exteriorizar la tarea, a pagar a otro profesional para que realice el servicio.

Mientras, las madres continúan hablando. Parece que no tengan prisa. A veces, cuando el niño sale del aula pasa un rato perdido, jugando con sus amigos mientras las madres continúan charlando como si tal cosa. Si algún padre acompaña a su mujer, se aprecia cómo pierde la paciencia y los nervios ante la ineficiencia de unas madres que pierden el tiempo, que se distraen y que no se concentran en su trabajo. Pero estas madres sí que están haciendo su trabajo, ¡y de qué manera! No son tan rápidas, es cierto, pero saben que al día siguiente necesitarán una cartulina, intercambian información sobre actividades extraescolares, comentan los

problemas, saben lo que pasa en la escuela y cómo son los profesores de sus hijos, se explican dónde pueden comprar ropa a buen precio y se ayudan las unas a las otras cuando lo necesitan. Quizá sean técnicamente peores, pero su servicio es infinitamente más rico, más sofisticado, más complejo, más completo, mucho mejor para los niños. Así es como nos gustaría construir una Administración pública al servicio de la gente y de su bienestar.

## Bibliografía

- Barzelay, M. (1992), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, University of California Pres, Berkeley.
- Bauman, Z. (1999), *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Gedisa, Barcelona.
- (2001), *En busca de la política*, Paidós, Barcelona.
- (2005), *Vidas desperdiciadas*, Paidós, Barcelona.
- (2006), *Miedo líquido*, Paidós, Barcelona.
- Beck, U. (1998), *La sociedad del riesgo*, Paidós, Barcelona.
- Broussine, M. y P. Fox (2002), «Rethinking Leadership in Local Government: The Place of *Feminine Styles* in the Modern Council», *Local Government Studies*, 28 (4), pp. 91-106.
- Brown, J. y D. Isaacs (2005), *The World Café. Shaping Our Futures Through Conversations that Matter*, Berret-Koehler Publishers, San Francisco.
- Brugué, Q. (1996), «La dimensión democrática de la Nueva Gestión Pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, n.º 5-6.
- (2004), «Modernizar la Administración desde la izquierda: burocracia, Nueva Gestión Pública y administración deliberativa», *Revista del CLAD*, n.º 29.
- Canovan, M. (1999), «Trust the People! Populism and the Two Faces of Populism», *Political Studies*, n.º 47.
- Child, J. y D. Faulkner (1998), *Strategies of Co-operation. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*, Oxford University Press, Oxford.
- Clarke, J. y J. Newman (1997), *The Managerial State*, Sage, Londres.
- Elster, J. (1998), *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge.
- Estlund, G., eds. (2002), *Democracy*, Oxford, Blakwell.
- Fishkin, J. (1991), *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale University, New Haven.
- Fox, C. y H. Miller (1995), *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*, Sage, Londres.
- Gomà, R. y J. Subirats, eds. (2001), *Autonomia i Benestar*, UB-UAB, Barcelona.

- Gutmann, A. y D. Thompson (1996), *Democracy and Disagreement*, Harvard University Press, Cambridge.
- y — (2004), *Why Deliberative Democracy?*, Princeton University Press, Princeton.
- Habermas, J. (1989 [1962]), *The Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Press, Cambridge.
- Hajer, M. A. y H. Wagennar, eds. (2003), *Deliberative Policy análisis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hammer, M. y J. Champy (1993), *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, Brearley, Londres.
- Heckscher, C. y A. Donnellon, eds. (1994), *The Post-Bureaucratic Organization. New Perspectives on Organizational Change*, Sage, Londres.
- Heifetz, R. A. (1997), *Liderazgo sin respuestas fáciles*, Paidós, Barcelona.
- Innerarity, D. (2006), *El nuevo espacio público*, Espasa, Madrid.
- Kettl, D. E. (2002), *The Transformation of Governance*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Kickert, W. et al. (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage, Londres.
- Kooiman, J. (1993), *Modern Governance*, Sage, Londres.
- (2003), *Governing as Governance*, Sage, Londres.
- Lane, C. y R. Bacmann, eds. (1998), *Trust Within and Between Organization*, Oxford University Press, Oxford.
- Macedo, S., ed. (1999), *Deliberative Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Sampedro, V., ed. (2003), *La pantalla de las identidades. Medios de comunicación, políticas y mercados de identidad*, Icaria, Barcelona.
- Sennett, R. (2000), *La corrosión del carácter*, Anagrama, Barcelona.
- Subirats, J., ed. (2003), *Elementos de nueva política*, CCCB, Barcelona.
- Wacquant, L. (2006), *Castigar los pobres*, Edicions de 1984, Barcelona.

---

# Barcelona: la política de inclusión social en el marco de redes de acción

Xavier Godàs y Ricard Gomà

## La inclusión social como paradigma de acción

Las desigualdades sociales contemporáneas ya no se miden únicamente por criterios económicos, aunque estos continúen siendo fundamentales. Existen otros factores para considerar, tales como la precariedad laboral, los déficits educativos, la discapacidad y la dependencia, la sobrecarga de tareas de cuidado en el hogar, el conjunto de discriminaciones por razón de sexo u orientación sexual, el debilitamiento de las relaciones comunitarias, la ruptura de vínculos afectivos o las fracturas de la ciudadanía que tienen una base etnocultural.

Entendemos por exclusión social el proceso por el que determinadas personas y grupos ven sistemáticamente bloqueado su acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma, dentro del marco social en el que se desenvuelven (Castells, 1998).

Luego, el propósito de la acción política democrática es generar sociedades inclusivas. En ellas hay que conjugar tanto las exigencias materiales de existencia como las que se refieren al vínculo social, que confieren seguridad vital, así como enlazar la diversidad social y el derecho a la diferencia con la promoción de la igualdad social en el acceso a toda suerte de bienes y recursos fundamentales, incluidos los derechos cívicos, políticos y sociales.

Desde esta perspectiva, el desarrollo de las personas pasa por su participación plena en cuatro ámbitos de la organización social: el *espacio económico y de la renta*, que supone vinculación a la ocupación y al conjunto de tareas generadoras de desarrollo económico, y ser sujeto de la redistribución social llevada a término por los poderes públicos; el *es-*

*pacio político y de la ciudadanía*, que implica capacidad de participación política y acceso efectivo a los derechos sociales; el *espacio relacional y de los vínculos*, estrechamente relacionado con el mundo de lo afectivo, así como con las relaciones de reciprocidad inherentes a la familia y las redes sociales de tipo comunitario; y el *ámbito de la cultura y de la formación continua* como elementos imprescindibles de adaptación personal a las condiciones estructurales características de la sociedad de la información (IGOP, 2003; Subirats, 2004).

Por otra parte, la complejidad inherente a los procesos de exclusión social exige que las políticas que los aborden se caractericen por la *integralidad*, derivada de una visión holística de los problemas sociales, y planteada como integración de recursos y servicios en el marco de planes de trabajo personales, grupales y/o comunitarios; la *transversalidad* en la articulación de las respuestas, superando así los compartimentos estancos entre los diversos agentes que trabajan con las personas, y asumiendo las lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia mutua, de poder relacional; la *proximidad territorial* como norma de actuación clave que implique responder con flexibilidad a la diversidad de problemas planteados en el territorio; y la *participación* entre los diversos agentes sociales, profesionales y la ciudadanía, dado que la implicación ciudadana en la acción política es un requisito primordial de una sociedad inclusiva.

## La Barcelona social

La sociedad barcelonesa ha cambiado mucho en los últimos años. La inmigración y las nuevas diversidades culturales constituyen hechos cotidianos, las pautas de inserción en los mercados de trabajo y vivienda presentan una gran diversificación, la familia se recompone en diferentes modelos, nuestra gente mayor representa un colectivo muy importante y en crecimiento constante y las personas con discapacidad reclaman con justicia el pleno ejercicio de su libertad ciudadana, entre otros ejemplos que podríamos citar.

Esto se combina con el hecho indudable de que Barcelona sigue una trayectoria general de progreso. Aunque las desigualdades entre los barrios más favorecidos y los que presentan unas desigualdades sociales

más acentuadas siguen siendo importantes, estas se han recortado significativamente. Por ejemplo, durante el período 1991-2001 la tasa de paro se redujo en un 21%, la instrucción insuficiente cayó un 54%, la proporción de los titulados superiores aumentó un 62% y se incrementó la esperanza de vida al nacer en casi tres años.

Ahora bien, la ciudad también muestra un conjunto de situaciones de riesgo social y exclusión, que deben ser abordadas para seguir la senda del progreso. A modo de ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, mostramos las siguientes:

*En Barcelona hay hombres y mujeres que sufren importantes problemas económicos.* Sabemos que la ciudad tiene una tasa de pobreza relativa (umbral del 50% de la renta media, unos 375 euros mensuales) que afecta aproximadamente al 12% de su población y que tiene una tasa de precariedad relativa (umbral del 60% de la renta media, unos 450 euros mensuales) fijada en el 6,2%. Sumadas estas dos tasas, vemos que en Barcelona la vulnerabilidad económica se sitúa en un nada desdeñable 18,2% de su población.

Hay que considerar, además, que en el marco de la vulnerabilidad económica y relacional nos las vemos con la exclusión social extrema, expresada fehacientemente por las personas sin techo. Nos encontramos frente a un colectivo que sufre un profundo desarraigo de los vínculos sociales básicos, aquellos que implican seguridad y afectividad en un entorno próximo y familiar; que presentan graves problemas de subsistencia económica y transitan entre la mendicidad, las ocupaciones ocasionales y los subsidios institucionales; que presentan deficiencias sanitarias notables y un consumo habitual de productos tóxicos. A lo largo de 2006, los equipos municipales de atención en las calles, primera acogida y tratamiento atendieron a un total de 3.153 de estas personas.

*En la ciudad viven unas 332.800 personas mayores de 65 años, el 21,1% del conjunto de la población.* 220.000 de estas son completamente autónomas para desarrollar las actividades de la vida cotidiana. Pero existe un riesgo de exclusión social asociado al hecho de envejecer que se expresa en tres dimensiones: económica (pobreza relativa); relacional (soledad); sociosanitaria (dependencias).

En punto a la pobreza relativa, 123.627 personas mayores (fundamentalmente mujeres) disponen de unos ingresos inferiores al salario mí-

nimo interprofesional (540,90 euros), y alrededor de 9.000 reciben pensiones no contributivas de jubilación (cifradas en unos 300 euros mensuales). En cuanto al riesgo de aislamiento relacional, hay que señalar que 83.104 personas mayores de 65 años viven solas, 66.533 de las cuales son mujeres. Respecto a la cuestión de la dependencia, el envejecimiento marca la pauta de lo que será un incremento de problemas socio-sanitarios: cerca de 164.000 personas mayores tienen más de 75 años, y 90.000 se encuentran por encima de los 80.

*La población con certificado de discapacidad en Barcelona es de cerca de 93.000 personas.* El riesgo de exclusión relacionado con las discapacidades parte de tres circunstancias: la intensidad de la discapacidad (las personas con una gran discapacidad son unas 19.600), la edad (aquí tiene especial relieve el sobrevejecimiento), y el déficit de cobertura en atención social. En este punto hay que considerar que cerca de 19.550 personas discapacitadas reciben prestaciones económicas inferiores al umbral de la pobreza relativa, y que por el momento —el Plan de equipamientos de atención social acordado con el gobierno catalán enmendará buena parte de esta situación— las plazas en equipamientos de atención especializada resultan insuficientes.

*Durante los últimos diez años en Barcelona se ha producido un gran cambio sociodemográfico como consecuencia del proceso inmigratorio.* Hay que tener en cuenta que en 1999 vivían en la ciudad 40.903 personas inmigradas registradas en el padrón municipal (el 2,7% de la población total), que en 2002 llegaron a ser 113.809 (el 7,6%), en 2005 230.942 (el 14,6%), y en 2006 fueron 260.058 (el 15,9%).

Hoy en día los y las inmigrantes desarrollan un papel fundamental en áreas de actividad económica tales como la industria turística, la construcción o los servicios de atención a las personas. También protagonizan una parte significativa de la actividad comercial en los barrios y, progresivamente, van incrementando su presencia en ocupaciones de mayor cualificación laboral. No en vano el 28% de los y las inmigrantes tienen estudios superiores.

Desde el punto de vista cultural, la inmigración también ha comportado un aumento de la diversidad. Actualmente Barcelona cuenta en su seno con unas 165 nacionalidades (36 de las cuales disponen de comunidades superiores a las 1.000 personas) y se hablan más de 218 len-

guas. Esa diversidad se concreta en una panoplia de expresiones culturales, tradiciones y costumbres materializadas en estilos diferentes de vida y sistemas creenciales.

Estas aportaciones se conjugan (hoy por hoy) con la demanda de atención social por parte de un segmento significativo de estos colectivos. Fijémonos en el hecho de que a lo largo de 2006 los servicios sociales de atención primaria atendieron a 42.444 personas, de las cuales un 20% eran de origen inmigrante.

Estos y otros problemas en términos de riesgo de exclusión imponen que las políticas sociales municipales adopten como reto reducir los factores de riesgo potenciadores o desencadenantes de procesos de exclusión social; deben ofrecer oportunidades para que todos los ciudadanos y ciudadanas accedan a los derechos sociales de ciudadanía; deben mejorar la atención de las personas que ya se encuentran en situación de exclusión social, y disponer de un abanico de servicios —públicos, privados y asociativos— que, articulados en red, faciliten procesos de inclusión; deben generar marcos para la participación ciudadana y establecer consensos de acción que hagan frente a las situaciones de exclusión.

Bajo tales premisas emerge el Plan municipal para la inclusión social del Ayuntamiento de Barcelona.

## El Plan municipal para la inclusión social: una panorámica

El Plan municipal para la Inclusión social (2005-2010), impulsado por el entonces concejal de Bienestar Social y ahora teniente de alcalde Ricard Gomà, fue aprobado en pleno municipal el 4 de marzo de 2005. Antes, el mismo consejo plenario, en 2004, aprobó un Programa de actuación municipal 2004-2007 en el que se incluía la propuesta de elaboración de un plan de actuación para el abordaje de las situaciones de pobreza y exclusión social en Barcelona. Ahora disponemos de un Plan que, dicho genéricamente, se compromete a actuar en favor de una ciudad donde las personas puedan desarrollar sus proyectos vitales en condiciones de máxima libertad e igualdad, hecho que implica contribuir a generar marcos de relaciones sociales en que se den las condiciones y los valores de autonomía, solidaridad, fraternidad y reconocimiento de las diferencias.

El Plan parte de un análisis exhaustivo de las diversas realidades que configuran la exclusión social en la ciudad. Algunos de los vectores de exclusión más relevantes deben ser abordados a partir de políticas supramunicipales, desde pensiones dignas hasta promover una ocupación de calidad, pasando por asegurar el derecho a una vivienda en condiciones.

Ahora bien, esto no excluye que la aportación del gobierno local sea crucial en la configuración de una ciudad y sociedad inclusivas. Los municipios, al estar permanentemente conectados con la realidad social, constituyen los espacios de la inclusión. De ahí la necesidad de concretar una política municipal al respecto que también contemple la relación con los niveles autonómico y estatal como eje estratégico de actuación.

El Plan estructura un conjunto de 6 líneas estratégicas como ejes normativos del trabajo que cabe desarrollar: 1) impulsar el debate para favorecer un proceso político general que articule un sistema público y universal de servicios sociales y de atención a la dependencia; 2) situar la atención social primaria como dispositivo básico de inclusión en el territorio, y dotarla de una mejor infraestructura, de más formación y de más equipos humanos; 3) concebir la atención social especializada como mecanismo de inclusión de colectivos vulnerables (personas mayores frágiles, personas con discapacidades, familias vulnerables e infancia en riesgo y colectivos de personas inmigrantes); 4) desarrollar programas de inclusión transversales, especialmente en el campo de la vivienda y la inserción laboral, y el trabajo en red de los equipos sociales, sanitarios y educativos; 5) fortalecer la participación y la acción comunitaria en tanto que dimensión relacional de las políticas de inclusión; y 6) favorecer el conocimiento, el intercambio de experiencias y la cooperación, con el fin de dotar de más consistencia y capacidad de impacto a la acción política y social.

Del conjunto de estas líneas estratégicas se despliegan 12 objetivos operativos, que a su vez se concretan en 37 acciones. No es este el lugar para dar cuenta del grado de realización del Plan en lo que lleva vigente. No obstante, a modo ilustrativo, detengámonos brevemente en algunas de las realizaciones más significativas:

Desde 2003 el presupuesto municipal vinculado a la política de inclusión social está protagonizando un incremento muy importante: va desde los casi 59 millones de euros de 2003 a los 93,2 millones de 2007, un 58,4% acumulado. Eso hasta el momento ha implicado que unas 115.000 personas hayan sido atendidas en los servicios vinculados al

Plan de inclusión. Dichas personas se definen según distintos colectivos, como detallaremos a continuación.

Las personas sin techo disponen hoy (2007) de una red integrada por 5 centros de acogida nocturna, 3 nuevos centros de día y un parque de viviendas de inclusión social<sup>1</sup> que a finales de 2007 contará con unas 60 unidades. Además, la intervención social en las personas sin techo se rige por un modelo mixto de equipamientos de inclusión que define una red compartida de centros municipales y concertados. El conjunto permite la existencia de 736 plazas de atención nocturna y 220 de atención diurna, que se verán incrementadas con la puesta en marcha de nuevos equipamientos durante el mandato municipal de 2007-2011.

Reciben servicios de atención domiciliaria 2.116 personas, en su mayor parte mayores. Se atienden a familias o a personas en sus propios hogares y se promueve su relación con el entorno más próximo. Por otra parte, la teleasistencia es un dispositivo tecnológico doméstico de alarma conectado por línea telefónica con un centro de control que permite, en caso de urgencia, establecer contacto verbal con la central y dar respuesta inmediata al problema. Hasta septiembre de 2007 estaban siendo atendidas mediante teleasistencia 26.310 personas (fundamentalmente mayores y que viven solas, aunque el servicio también contemple a las personas discapacitadas relativamente autónomas). Eso quiere decir que el 30,8% de las personas mayores solas dispondrán en Barcelona de este servicio, que en cobertura se sitúa claramente por encima del 12% que marca el Plan gerontológico del Estado.

En 1995 el Ayuntamiento aprobó el Plan de accesibilidad, el cual preveía la eliminación de barreras físicas y la plena accesibilidad del espacio público de Barcelona para finales del año 2006. Durante los últimos años se adelantaron importantes progresos que comportaron buena parte de la realización del Plan. Algunos indicadores dan buena cuenta de ello: 945 km de vía pública son accesibles (el 85% del total) y el 100% de la flota de autobuses de la TMB está adaptada. Además, se ha duplicado el número de usuarios discapacitados que reciben el servicio de transporte puerta a puerta, transporte público especial para personas con movilidad reducida grave. En 2007 se realizaron 263.000 viajes.

Hoy en día se atienden a unas 25.580 personas en los servicios específicos de inmigración, es decir, el Servicio de Atención a Inmigrantes, Extranjeros y Refugiados (SAIER). En cuanto a los servicios de media-

ción (técnicas de diálogo y comprensión mutua para la resolución de conflictos), a lo largo de 2007 el servicio de mediación intercultural interpersonal realizó cerca de 1.200 intervenciones y desarrolló unos 30 proyectos de mediación cultural y vecinal. Por otra parte, se está impulsando el Plan de acogida de ciudad. Este es, hoy en día, un trabajo esencial. Se lleva a cabo en concierto con la red de entidades y asociaciones de la ciudad y se centra en las cuestiones cruciales del proceso de acogida y arraigo: idioma, conocimiento de la ciudad, salud, vivienda, enseñanza, atención jurídica y mediación social.

### La participación social como eje de actuación

La participación y la transversalidad han sido características constitutivas en el proceso de elaboración del Plan de inclusión. La participación ha permitido incorporar las opiniones y las propuestas del conjunto de actores institucionales, asociativos y comunitarios que operan en el terreno de la inclusión. La transversalidad ha facilitado integrar las acciones que desde los diferentes sectores y distritos del Ayuntamiento se impulsan para corregir las situaciones de exclusión.

Que un Plan de inclusión se centre únicamente en lo que el Ayuntamiento puede ofrecer resulta a todas luces insuficiente, dada la importancia de los recursos sociales que existen en la ciudad. Por tanto, para Barcelona el despliegue de políticas de inclusión parte de la perspectiva que nos proporciona el conjunto de la ciudad, con sus diversos operadores que ejercen en el ámbito de bienestar social.

Empezaremos por contemplar el concepto de participación que sobresale en el Plan. La perspectiva es que el gobierno local está obligado a desarrollar un papel activo en la creación y consolidación de redes de acción, de acuerdo con la pluralidad de agentes que actúa en el territorio. La articulación de nuevas estructuras para el trabajo horizontal e intersectorial implica pasar de la simple coordinación de actores al trabajo en red, empezando por superar los compartimentos estancos de la Administración. Esto implica establecer un profundo compromiso con la participación. La promoción de las dinámicas comunitarias, el fortalecimiento de las redes sociales y la implicación de nuevos actores en la acción constituyen criterios de relación que conllevan entender la participación

no como mera consulta, sino como corresponsabilización en las decisiones y las acciones que se deban tomar (Blanco y Gomà, 2002).

### *Una trayectoria histórica de dinámica relacional*

Sería una perogrullada decir que la ciudad es un todo interdependiente. Desde el ámbito de lo social, esto obliga a que un Plan destinado a mejorar la capacidad integradora de la ciudad deba ser integral y transversal, superando los compartimentos de la Administración y la férrea exhaustividad de las competencias político-administrativas (Brugué, 2003). La primera articulación del Plan se aprobó en el pleno municipal de marzo de 2005, fruto de un proceso de elaboración transversal y participativo. En él estuvieron implicadas nueve áreas de gobierno —Bienestar Social, Cultura, Educación, Mujer, Salud, Derechos Civiles, Ocupación, Vivienda y Urbanismo—, los diez distritos, y un buen número de entidades representadas en el Consejo Municipal de Bienestar Social, la Asociación Barcelona para la Acción Social y la Mesa de Entidades del Tercer Sector, entre otras. En adelante nos centraremos en la relación con las asociaciones.

El Ayuntamiento de Barcelona tiene una significativa experiencia en la articulación de redes de este tipo, que versan sobre aspectos de participación institucional y consulta en los procesos de elaboración de políticas públicas. Aquí nos limitaremos a describir la acción comunitaria, es decir, el Consejo Municipal de Bienestar Social, la Asociación Barcelona por la Acción Social y el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva.

### Acción comunitaria

La ciudadanía constituye un factor clave en el abordaje de procesos de cambio social. Hoy gobernar la ciudad implica necesariamente establecer sólidas alianzas con el denso tejido asociativo barcelonés y acordar consensos de acción con las personas que habitan los barrios. Por todo ello se están reforzando e incrementando los procesos de planificación y gestión comunitaria, en diversos campos al unísono:

*Proyectos comunitarios en el marco de los Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP).* El trabajo comunitario que desarrollan los centros de servicios sociales se define por una panoplia de proyectos y acciones que se orienta a la inclusión social de personas y colectivos vulnerables. Actualmente están en marcha 38 de estos proyectos, en los que se ven implicados 253 profesionales de los SSAP, colaboran unas 460 entidades, y se atienden cerca de 4.700 personas.

*Los programas comunitarios de ciudad.* Aquí se relacionan los bancos del tiempo y otras redes de intercambio solidario, y la promoción del voluntariado social. En total, 39 acciones de toda índole.

Los bancos del tiempo y las redes de intercambio solidario son servicios comunitarios promovidos por el Ayuntamiento en diferentes barrios de la ciudad, donde un amplio abanico de necesidades de la vida cotidiana es satisfecho mediante diferentes habilidades personales que los vecinos ponen a disposición del banco o red de intercambio solidario en que consten. En ningún caso esas relaciones se estructuran mediante transacciones monetarias. La unidad de valor es el tiempo personal dedicado a resolver las necesidades de los vecinos y vecinas. Hay bancos del tiempo en Ciutat Vella (Casco Antiguo, Raval, Barceloneta), Gràcia, Sant Andreu (Bon Pastor) y Sant Martí (La Farinera). Próximamente se pondrá en marcha un Banco del Tiempo *on-line*.

Por otra parte cabe citar la promoción del voluntariado social. El Ayuntamiento desarrolla un programa de promoción del voluntariado con el objetivo de proporcionar apoyo a las entidades que se nutren de voluntariado social, para de ese modo promover la captación, formación y encuadre de voluntarios y voluntarias en la acción social de la ciudad. Así, se establecen convenios de colaboración con organizaciones especializadas en este campo, como por ejemplo Cruz Roja, Fundació Amics de la Gent Gran, Banc dels Aliments, Càritas, Fundació Arrels, entre otros.

*Los planes de desarrollo comunitario.* Constituyen acciones integradas impulsadas por el tejido social de un barrio, conjuntamente con los servicios públicos de proximidad. Su objetivo genérico es mejorar la calidad de vida y las relaciones activas de convivencia y solidaridad vecinal. Los planes buscan obtener resultados mediante proyectos de acción que comprenden múltiples dimensiones de la vida ciudadana (sociales, educativos, culturales, ambientales, urbanísticos o laborales).

A lo largo de 2007 han funcionado en Barcelona 16 planes de desarrollo comunitario en los diferentes distritos de la ciudad. Su financiación ha recaído en un 50% al Ayuntamiento y otro 50% a la Generalitat. La evolución presupuestaria de los planes de desarrollo comunitario indica claramente el sentido incremental de esta colaboración interinstitucional. En 2006, entre la Generalitat, el Ayuntamiento y un 20% aproximado de otras fuentes de financiación, se dispone de un presupuesto global de un millón de euros, más del 30% de incremento del presupuesto disponible en 2003.

### El Consejo Municipal de Bienestar Social (CMBS)

Se trata de un órgano consultivo y de participación creado en 1988. Se estructura en un consejo plenario presidido por el concejal de Bienestar Social. Forma parte del CMBS un conjunto de 71 personas representantes de entidades sociales, asociaciones empresariales y gremiales, grupos políticos municipales, centrales sindicales, ámbito universitario y profesional, obra social de las cajas de ahorro, servicio catalán de ocupación, arzobispado de la ciudad y representantes de la judicatura y la fiscalía, además de personas expertas y observadores de prestigio reconocido en el terreno de la actividad del Consejo. El Consejo, en su conjunto, cuenta con la participación de hasta 535 ciudadanos y ciudadanas, 140 entidades y 34 expertos.

En el CMBS se intercambian informaciones, experiencias y conocimientos. Sus funciones son:

1. La redacción de informes sobre temas de interés.
2. La potenciación de la coordinación entre instituciones que actúan en el campo del bienestar social.
3. La concertación de actuaciones con las entidades.
4. El análisis crítico de las actuaciones que en el marco de bienestar social se llevan a término en la ciudad.
5. La promoción de iniciativas relacionadas con los estudios y análisis derivados por cada uno de los grupos del Consejo.
6. La información, debate y difusión de las cuestiones relativas a la calidad de vida en la ciudad.

El Consejo dispone de una comisión permanente, integrada por 33 personas, que se reúne con carácter bimensual, entre representantes políticos, técnicos municipales, expertos y portavoces de los diferentes grupos temáticos de deliberación. Son los siguientes: gente mayor, mujer, infancia, familias, drogodependencias, salud, acción comunitaria y pobreza.

El plenario del CMBS tiene como objetivo la presentación del balance de las actuaciones impulsadas por el Consistorio frente a las demandas resultantes del trabajo de los diferentes grupos temáticos que conforman el Consejo. En este marco de diálogo bidireccional, los representantes de cada uno de los grupos trasladan al Ayuntamiento sus propuestas para que sean incluidas en el diseño de futuras políticas de bienestar social. La capacidad de influencia del CMBS es más que notable. Por poner dos ejemplos: tanto el Servicio de atención a inmigrantes, extranjeros y refugiados, como el propio Plan de inclusión social, tienen su origen en sendas recomendaciones anteriores del CMBS.

### La Asociación Barcelona por la Acción Social (ABAS)

ABAS se constituyó formalmente en 1999 con la voluntad de implicar a todas las instituciones y entidades sociales en la definición y ejecución de la estrategia barcelonesa en el ámbito de la acción social. Actualmente agrupa a un total de 69 instituciones y organizaciones de la ciudad. Estructura su actividad mediante la asamblea y la comisión directiva, formada por los principales agentes sociales de la ciudad: Administración pública, empresariado, sindicatos, universidades, colegios profesionales y entidades sociales de la ciudad.

Los objetivos explicitados en los estatutos de la Asociación tienen el denominador común de lo que se entiende por gobernanza: a) promover la reflexión y el debate sobre prioridades, criterios de actuación y proyectos estratégicos para la acción social y el sistema de servicios sociales de la ciudad; b) impulsar compromisos de acción entre las instituciones y entidades públicas y privadas que actúan en la ciudad; c) crear marcos operativos de participación para aprovechar todo el potencial de análisis y propuestas de los profesionales de la ciudad; y d) aportar posicionamientos y orientaciones en aquellos ámbitos de decisión que inciden en la acción y los servicios sociales.

Esta asociación tiene sus orígenes en la dinámica de trabajo desarrollada alrededor del proceso de elaboración del Plan integral de desarrollo de los servicios sociales del Ayuntamiento de Barcelona.<sup>2</sup> Dicho proceso supuso una muy buena muestra de actividad conjunta público-privada entre instituciones públicas, profesionales, empresariales y diversas entidades sociales. Hoy esa función estratégica toma cuerpo en la elaboración participada del Marco estratégico de acción social y ciudadanía, desde el que se pretende conocer el conjunto de necesidades y demandas sociales de Barcelona que deberán sustentar la política social del futuro.

### *Un paso más: el Acuerdo ciudadano para una Barcelona inclusiva*

En el desarrollo de la estrategia de inclusión social, el conjunto de las estructuras de participación descritas tienen y tendrán un papel fundamental. No en vano el mismo Plan contiene una dimensión participativa muy potente, expresada en su quinta línea estratégica. En ella destaca la promoción de un Acuerdo ciudadano para una Barcelona inclusiva.

Una comisión específica de la Asociación Barcelona para la Acción Social ha ido tejiendo este nuevo escenario de participación y acción. El punto culminante de este proceso llegó el pasado 5 de abril, cuando 375 entidades de diversa índole firmaron la constitución del Acuerdo ciudadano para una Barcelona inclusiva y un conjunto de compromisos derivados.

Definido sucintamente, el Acuerdo es un espacio de diálogo, intercambio y compromiso de trabajo compartido entre el Ayuntamiento y el conjunto de entidades, redes comunitarias y agentes económicos que operan en Barcelona en el marco de la inclusión. Sus objetivos generales son dos: por una parte generar sinergias y fortalecer las dinámicas de inclusión sobre la base de objetivos comunes; por otra, profundizar en la práctica de la democracia participativa mediante una coalición ciudadana orientada a la superación de toda suerte de desigualdades.

El Acuerdo tiene la norma no escrita —aunque expresada y valorada en repetidas ocasiones por el conjunto de participantes— de variar las reglas de juego de la relación entre el Ayuntamiento y las entidades y demás operadores sociales democratizándolas, haciéndolas más transparentes y centrándolas en las premisas de la codecisión y la acción con-

certada. Eso significa que existe suficiente consenso como para revisar algunas actuaciones refractarias al carácter esencialmente participativo del Acuerdo. Por lo pronto, desde el ámbito de Acción Social y Ciudadanía se está revisando la política de subvenciones para que dé cobertura sólo a aquellos casos que requieran de apoyo puntual y parcial a un proyecto o dinámica asociativa. Se desplazan de las subvenciones hacia los convenios aquellos proyectos que requieren una relación más sistemática y de compromiso con la Administración. El trabajo conjunto entronca mejor con fórmulas pactadas de relación.

Otra cuestión es superar la norma no escrita de la bilateralidad en las relaciones. Concretamente, el propósito político es formular marcos de relación convenidos entre grupos de entidades y la Administración. Esa práctica facilita el aumento del potencial de impacto social al unir en la acción a diversos operadores sociales. Como muestra, sólo cabe indicar que en el ámbito del Acuerdo se destinaron en 2007 cerca de 2.661.000 millones de euros, cantidad que se ha traducido en el apoyo a la actividad de 190 entidades sociales de la ciudad, 91 de las cuales regidas mediante convenios que comprenden diversos ámbitos de inclusión: colectivos vulnerables (fundamentalmente personas sin techo y cobertura de necesidades básicas), inserción sociolaboral, acción comunitaria, integración social e interculturalidad (apoyo a la primera acogida de personas inmigrantes recientes), atención a la infancia y la adolescencia, promoción y atención social a la gente mayor, acción comunitaria y voluntariado social, apoyo a familias cuidadoras, promoción de la autonomía y la atención a personas con discapacidad y colaboración entre empresas y entidades de acción social.

### El modo de operar del Acuerdo

El Acuerdo ciudadano se rige sobre la base de un proceso permanentemente abierto a nuevas incorporaciones de entidades y organizaciones sociales que manifiesten su voluntad de incorporarse en la red. Cada año se renovará el compromiso, se detallarán los avances conquistados y se formularán nuevos retos.

El compromiso suscrito entre las diferentes entidades y el Ayuntamiento radica en desarrollar un trabajo conjunto según las diferentes capacidades de cada operador, de acuerdo con los principios establecidos

en el Plan municipal para la inclusión social. De modo general, los firmantes se comprometen a difundir los valores y principios que fundamentan el Acuerdo, dando visibilidad a las prácticas de construcción participativa de una ciudad inclusiva; dinamizar la red como espacio de aportación e intercambio de conocimiento, aprendizaje mutuo y concreción de compromisos comunes de acción; impulsar redes temáticas de acción (nucleadas en problemas específicos), con la finalidad de profundizar en el trabajo compartido a la vez que conduciéndolo hacia objetivos estratégicos y operativos comunes.

Para facilitar la relación, la red del Acuerdo dispone de una página *web* que facilita la coordinación y transmisión de información. Su contenido se define por un directorio de operadores, información relevante sobre temas clave, agenda de actividades y exposición de proyectos e iniciativas de interés. Además, el portal tiene una función dinámica: recoger las propuestas o ideas que vayan surgiendo y proporcionarles orientación. Esto supone que se identifique a los agentes implicados y se facilite el intercambio entre ellos con el objetivo de darles el apoyo necesario en el proceso de elaboración de un plan operativo de desarrollo de un proyecto singular.

Por su parte, los compromisos adquiridos por el Ayuntamiento son: la realización de una diagnosis compartida de los servicios que ofrecen las entidades y el propio Ayuntamiento, cosa que debe permitir saber con precisión el conjunto de posibilidades de atención en el marco de cada red; el hecho de compartir información sobre las actividades, teniendo a disposición un portal temático para cada una de las áreas que son objeto de acción; y la articulación de un catálogo de servicios compartido entre el Ayuntamiento y cada conjunto de operadores temáticos. El Consistorio también se compromete a establecer vínculos de carácter económico mediante convenios con cada una de las entidades que conforman las redes.

### Las redes temáticas de acción

Hoy en día están en plena marcha tres redes de acción por la inclusión social: atención a personas sin techo, centros abiertos de infancia e inserción sociolaboral. Están en fase de construcción tres más: acogida e interculturalidad, apoyo a familias cuidadoras de personas con enfermedades crónicas y la red B3 de colaboración entre empresas y entidades sociales:

*Red de atención a personas sin techo.* Consta de 20 organizaciones de diverso tamaño (barrio, distrito o ciudad) y diferentes líneas de intervención. Están desde grandes organizaciones como Cruz Roja o Cáritas a pequeñas asociaciones de barrio como Yaya Luisa, pasando por entidades de gran experiencia como ASSIS, Fundació ARRELS, Obra Social Sta. Lluïsa de Marillach o Sant Joan de Déu. Tiene como misión fortalecer la capacidad de acción en la atención a las personas sin techo en su proceso de recuperación de la máxima autonomía personal y los vínculos sociales. Sus objetivos son: aprovechar el potencial de conocimiento existente para mejorar la orientación y eficacia de las respuestas, promover la cooperación entre servicios y recursos de inclusión social y relacional y dar un fuerte impulso a la innovación en la acción.

*Red de centros abiertos.* Consta de 15 centros en relación. Estos son servicios diurnos que realizan una tarea preventiva, más allá del horario escolar, de atención y educación de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social. Proporcionan apoyo y estimulan y potencian la estructuración y el desarrollo de la personalidad, la adquisición de habilidades básicas y la autorrealización mediante el ocio. El objetivo de la red es mejorar las condiciones de socialización y crecimiento personal. Actualmente Barcelona dispone de 42 casales infantiles y ludotecas municipales. Por otra parte, las entidades de iniciativa social gestionan un buen número de centros abiertos y espacios socioeducativos extraescolares. A la luz de semejantes datos, la ventaja colaborativa que proporciona esa red resulta evidente.

*Red de inserción sociolaboral.* En ella colaboran más de 40 entidades de diversa orientación: desde sindicatos como CCOO a asociaciones de mujeres orientadas a la inserción laboral como SURT, pasando por el Secretariado General Gitano o empresas orientadas a la inclusión como Raval Text. Su misión es propiciar un marco donde poder compartir, ampliar y reorientar la estrategia de inclusión sociolaboral contando con la participación del conjunto de actores más significativos y con experiencia en la inserción de personas con dificultades especiales.

*Red de acogida e interculturalidad.* Consta de ocho entidades relacionadas mediante convenio. Se organiza con la voluntad de generar espacios compartidos de información, orientación, asesoramiento y cobertura de

necesidades básicas a personas y familias recién llegadas, que se instalan en la ciudad en condiciones de fragilidad social y relacional. El objetivo es facilitar la colaboración entre las entidades que trabajan en el ámbito de la inmigración y los servicios sociales de base del Ayuntamiento.

*Red de apoyo a familias cuidadoras de personas enfermas crónicas.* Por el momento, seis entidades forman parte de ella. Nace con la voluntad de fortalecer las capacidades personales y emocionales de los grupos familiares que conforman los entornos cuidadores de personas con enfermedades neurodegenerativas, así como otras enfermedades crónicas graves. Las entidades de la red proveen de apoyo directo a las familias (formación, ayuda mutua, atención psicológica), o bien servicios de atención domiciliaria especializada.

*Red B3 de colaboración entre empresas y entidades sociales.* La red B3 (Barcelona, Beneficis, Benestar) tiene una estructura y una lógica de funcionamiento diferente a la de las otras cinco. En esta red pueden participar todas aquellas empresas comprometidas con proyectos de responsabilidad social corporativa que quieran trabajar con entidades de acción social. Los criterios de relación los establece la Asociación Barcelona por la Acción Social (ABAS). En la actualidad más de 30 empresas han impulsado unos 70 proyectos de colaboración con entidades. En esta red destaca la puesta es marcha (mayo de 2007) del Banco de recusos no alimentarios de Barcelona, iniciativa que surge de la unión de dos proyectos de gestión de excedentes impulsados por la Asociación Cívica la Nau y el Institut de Reinserció Social (IRES). Las entidades que gestionan este Banco cuentan con 65 empresas que les proporcionan sus excedentes, para que sean distribuidos a más de 150 entidades sociales de toda la ciudad.

## A modo de conclusión

De todo lo dicho cabría retener dos aspectos.

Primero: una estrategia de relación sostenida con el tejido asociativo que se concrete en la reflexión estratégica, la decisión por consenso y la acción compartida lleva tiempo y comporta superar algunas dificultades. Por lo pronto, la Administración local debe flexibilizar sus procedi-

mientos para dar cabida a una relación abierta y participada con los operadores sociales; el tacticismo electoral de la política convencional apenas sirve en proyectos de esta índole, dado que los frutos sustantivos de la relación no siguen el crono ni las necesidades inherentes a los procesos electorales; el particularismo que cunde en no pocos actores de la sociedad civil, demasiado acostumbrados a sostener una relación bilateral con la Administración local, deberá dejar paso a un proceder relacional entre diversos operadores guiados por criterios de suma positiva. Esto último significa, por ejemplo, que en el proceso de articulación del Acuerdo ciudadano por una Barcelona inclusiva los cambios en la política de relaciones afectan a todos los operadores por igual, y que el esfuerzo que se acomete no compete en exclusiva al gobierno y la Administración locales, sino al conjunto de actores en relación.

Segundo: la dimensión participativa de la política de inclusión social de Barcelona pretende que la acción se oriente hacia resultados tangibles. El prerequisite principal para ello es asumir que el gobierno local (como todos los gobiernos actuales) debe promover el interés general (en este caso una ciudad inclusiva) gracias a la interacción estratégica a la vez que concretada en acciones concertadas con la multiplicidad de organizaciones y aportaciones ciudadanas que rigen la dinámica social. Para que eso sea así hay que tener claro que gobiernos y administraciones ya no son omniscientes ni omnipotentes, si es que alguna vez lo han sido. Gracias a las alianzas ciudadanas promovidas por la política municipal surge la posibilidad de conocer mejor los problemas que aquejan a la dinámica social, perfilar con más precisión las respuestas que se deban derivar, ganar con ello en eficacia y eficiencia y multiplicar, en suma, la capacidad de impacto social de las políticas sociales.

## Notas

1. La función de este servicio es ofrecer a las personas o familias en situación de exclusión social una vivienda temporal y compartida, con apoyo socioeducativo que facilite el proceso de inclusión y la preparación para vivir autónomamente. El contrato con el usuario incluye un plan de trabajo y la permanencia en el hogar por un período de seis meses, renovable hasta un año. Los destinatarios son personas o familias con autonomía suficiente para asumir el cuidado y la

atención propia del hogar y sus hijos e hijas (en caso de que los haya), así como el compromiso de corresponsabilizarse, según las propias posibilidades, en los gastos corrientes.

2. El Libro Blanco de los Servicios Sociales de Atención Primaria fijó el objetivo de impulsar un proceso de reflexión abierto y participativo para consensuar los retos actuales en los Servicios Sociales de Atención Social Primaria, e identificar recomendaciones de actuación para el futuro.

## Bibliografía

- Associació Barcelona per l'Acció Social (2003), *Libro blanco de los Servicios Sociales de Atención Primaria*, Sector de Serveis Personals de l'Ajuntament de Barcelona, Barcelona.
- Blanco, Ismael y Ricard Gomà, coords. (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, Barcelona.
- Brugué, Quim (2003), «Modernitzar l'Administració pública des de l'esquerra», *Nous Horitzons*, n.º 10.
- Castells, Manuel (1998), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 3, Alianza Editorial, Madrid.
- IGOP, Universidad Autónoma de Barcelona (2003), *Un paso más hacia la inclusión social*, Plataforma de ONG de Acción Social, Madrid.
- Subirats, Joan, dir. (2004), *Pobresa i exclusió social. Un anàlisi de la realitat espanyola i europea*, Fundació la Caixa, Barcelona.



---

# Seguridad ciudadana: los múltiples desafíos para la institucionalidad social de América Latina<sup>1</sup>

*Aldaíza Sposati*

## Introducción

Entre los países de Europa e incluso del sur del continente, como España y también los países de América Latina, se produce una distancia político-institucional, además de geográfica, en el proceso de consolidación de derechos sociales para todos. Aunque esas distancias históricas alejen una realidad de otra, la consolidación en el tercer milenio de una sociedad basada en una seguridad social bajo la expansión del capitalismo globalizado al final suscita algunas cuestiones comunes.

Incluso cabe afirmar que, cuanto mayor es la aproximación local entre las dos realidades y, con esta, la vivencia de la vida cotidiana con sus múltiples conflictos generacionales, familiares, del ciclo de la vida, de la violencia, entre otros motivos, más puntos comunes para la construcción de la seguridad ciudadana se perfilan.

Partimos del consenso de que la seguridad ciudadana consiste en una serie de garantías sociales, más allá de aquellas procedentes de las relaciones laborales, que se expresan como garantías de ayudas y accesos sociales frente a situaciones de exclusión social, fragilidad, vulnerabilidad y riesgo social en las relaciones familiares, comunitarias y sociales. El aspecto principal reside en la convivencia social que construye identidades y lazos afectivos, en síntesis, el sentido humano y de lo humano en la sociedad y, sobre todo, el reconocimiento de la ciudadanía.

Para algunos partidarios de las tesis de subsidiariedad, ese conjunto de garantías sociales, más allá de las laborales, debería formar parte del ámbito de la sociedad civil y no del Estado. En este capítulo se defiende que las garantías de seguridad ciudadana deben contar con una

presencia de la regulación social del Estado, así como con una seguridad laboral. En esta hay una serie de modelos de gestión: desde los que son partidarios de la privatización y la individualización, con fuerte predominio en el mercado, hasta los modelos solidaristas públicos y colectivos, con fuerte predominio en el Estado.

La seguridad supone una garantía de apoyo, de apertura frente a riesgos y eventualidades. Se trata del conjunto de medidas, normas y leyes, procedimientos adoptados en un país, que proporcionan garantías ya al ciudadano, ya a la sociedad. En este sentido, la seguridad es uno de los posibles factores para afianzar la sostenibilidad, porque mantiene una situación más o menos constante y estable durante un largo período.

Este capítulo parte del supuesto de que la seguridad ciudadana es igualitaria, solidaria, pública y de carácter universal. Esta debe asegurar algunos patrones básicos, fundamentados en parámetros éticos, humanistas y científicos. Dado que esta cuestión se debate y materializa en una sociedad de mercado, la seguridad ciudadana debe contener sin duda «correctivos» de mercado aunque este no sea su propósito último. El modelo de seguridad ciudadana se enfrenta a modelos individualistas, focalistas, dirigidos a situaciones de miserabilidad y pobreza.

Los cambios del proceso productivo, las alteraciones de los contratos de trabajo, la importancia que ha adquirido el envejecimiento de la población, así como los cambios en la familia y sus relaciones de suministro y dependencia entre hombre y mujer han sacado a la luz y han generado cambios en la seguridad laboral que rige el actual modelo de seguro social.

El debate sobre los rumbos que ha tomado la seguridad laboral ha sacado a la luz la oposición entre: a) las tesis actuariales, preocupadas de que la capacidad financiera del sistema de seguros pueda hacer frente a los cambios sin causar un déficit y b) las tesis laborales, preocupadas por asegurar los derechos del trabajo y del trabajador construidos a lo largo de su jornada de dependencia de fuerza de trabajo, que requiere el derecho a una vejez digna cuando el ciclo de la vida no le permita seguir manteniendo una relación salarial.

En el campo de la seguridad ciudadana predominan otras tesis. Por una parte, las propuestas neoliberales basadas en el Estado mínimo, que son defensoras acérrimas de la subsidiariedad y no admiten el paso del reconocimiento de las necesidades sociales del campo privado al público. La dilución de esas necesidades en individuos puede tener tres tipos

de respuestas, aunque siempre condicionadas al modelo *workfare*, es decir, a compensaciones al beneficiario del trabajo. El trabajo de las organizaciones de la sociedad sin ánimo de lucro —el tercer sector, ni Estado ni mercado—, reconocidas como ONG (organizaciones no gubernamentales), proporcionaría un primer nivel de respuestas. Un segundo nivel vendría de la denominada filantropía empresarial, con cuyas acciones pueden deducirse impuestos por afirmar la responsabilidad social de la empresa, lo que añade dividendos de marketing a sus productos. Un tercer nivel consistiría en acciones focalizadas del Estado, cuyo mérito pragmático residiría exactamente en la buena focalización con elevada capacidad selectiva mediante la investigación de medios que beneficien a pobres e indigentes.

Como contrapunto a las tesis neoliberales permanece la defensa del universalismo, es decir, la capacidad que tiene el Estado de proporcionar un conjunto de necesidades sociales a todos los ciudadanos indistintamente. No obstante, la aplicación del universalismo social iniciada en países escandinavos y del centro de Europa a mediados del siglo xx agotó las respuestas en las últimas décadas de ese siglo.

Las transformaciones de la familia, del papel de la mujer en la sociedad y en el trabajo, de la fecundidad, de la longevidad, del cambio de velocidad del crecimiento económico y del proceso productivo, entre otros factores, demostraron las insuficiencias del modelo de bienestar concebido después de la Segunda Guerra Mundial. El desempleo, la exclusión social, la pobreza y el aumento de las desigualdades son fenómenos típicos de América Latina, pero también están presentes en estados con un capitalismo consolidado.

El rediseño de la seguridad de la ciudadanía basada en la universalidad pasó a ser una exigencia y generó una nueva zona de conflicto: ¿hacer frente a la pobreza, la miseria y la precarización social también formaría parte de la seguridad ciudadana? ¿Podrían considerarse bajo la óptica de la universalidad o estarían predestinadas a la focalización?

Al relacionar el peso de las cuestiones nacionales con los acuerdos multilaterales, las relaciones multinacionales de la globalización reforzaron a su vez una nueva dimensión de la vida social: el aspecto local. Aquí cabe destacar una distinción. No se trata del analizar el elemento local bajo la óptica tradicional del comunitarismo que incentiva la sociología americana como forma de solución de los problemas por la propia comunidad. Se trata de resaltar el ámbito local como elemento de la cali-

dad de vida cotidiana, donde el proceso de reproducción social y sus condicionantes se manifiestan en el ámbito de las relaciones institucionales, de convivencia, familiares y personales. En este ámbito local, como territorio de la vida y del vivir, surgen posibilidades, necesidades, formas de violencia, culturas, imaginarios, deseos, fuerzas y posibilidades.

Este nuevo rasgo aproxima el concepto de seguridad ciudadana de la vida de las personas en una ciudad, un barrio o una región de una ciudad, fortaleciendo las relaciones entre ciudadanía y democracia. En consecuencia, las instituciones estatales locales se ven empujadas a generar «nuevas formas de gobernar» que puedan responder a esa multiplicidad de cuestiones propias de la convivencia social en este tercer milenio.

Este capítulo versa sobre una experiencia de gestión local en el campo de la seguridad ciudadana en la ciudad de São Paulo. Esta experiencia pone en tela de juicio el modo de relación entre el Estado y las ONG para construir, en la esfera pública, una red de respuestas sociales en el ámbito de la seguridad ciudadana.

## La superación de los impedimentos para la seguridad ciudadana

La relación seguridad-inseguridad social referida a la ciudadanía, y no a la regulación social del trabajo, todavía es para las políticas sociales en América Latina un gran desafío que tal vez no se logre superar con facilidad.

La herencia de la disciplina social en el trabajo subordinó la idea de seguridad con el vínculo formal con un patrón o, en otros términos, con la subordinación formal del trabajador al capital. Tener un empleo formal sería la garantía de disponer de una renta hasta la muerte, con la posibilidad de garantizar, además, una ayuda a la viuda y los hijos menores de 18 años. Pese a que la subordinación de la seguridad social al trabajo ha sido un instrumento de organización de los trabajadores en la sociedad industrial, este no sólo ha favorecido la lucha salarial, sino que los avances en las cláusulas sociales del trabajo han generado, por contra, graves consecuencias para hacer efectiva la seguridad ciudadana, es decir, la que se basa en el reconocimiento de la ciudadanía para todos. En este capítulo se destacan algunos aspectos como indicadores para profundizar

en el tema, sobre todo en cuanto a los impedimentos para extender la seguridad de ciudadanía, reflejo tanto de la regulación social neoliberal como de la historia autoritaria de nuestras sociedades.

El primer aspecto destacable en ese proceso es la presencia de la relación de ciudadanía basada en la distinción entre trabajadores formales e informales; a los primeros se les atribuye la legislación social del trabajo (disfrazada de seguridad), y los segundos —la mayoría—<sup>2</sup> tienen la alternativa del reconocimiento social sólo en la categoría de pobres, miserables y excluidos, al ser relegados a la benemerencia privada o pública. Por tanto, se trata de una dualidad de acceso social ya desde el punto de vista del derecho, ya como consecuencia de la posibilidad de un reconocimiento de la ciudadanía.

Alcanzar la seguridad ciudadana significa superar esa dualidad entre todos los ciudadanos considerando los accesos sociales como derechos universales, es decir, resultantes de la partida de nacimiento y no del registro formal de trabajo o de la subordinación a un patrón.

El segundo aspecto destacable para analizar la cuestión se refiere a la relación directa entre la democracia y la ciudadanía. El avance que representa la aplicación extensiva de los derechos de ciudadanía al reconocer la igualdad y equidad entre todos los ciudadanos de un país crea y busca el concepto de la seguridad fundada en la ciudadanía.

En el siglo xx los países latinoamericanos vivieron bajo dictaduras civiles y militares, cuyo enfrentamiento marcó su DNA democrático por la asociación entre democracia social y democracia política. Esta experiencia de estados dictatoriales significó una fuerte desconfianza en el papel democrático del Estado y una sobrevaloración de las organizaciones populares y/o sociales como representantes efectivas de los intereses populares. La construcción de la responsabilidad social del Estado frente a esa desconfianza se fue descodificando pragmáticamente con el debate sobre el volumen de recursos financieros del gasto/coste social destinado, y preferiblemente transferido, a la gestión directa por medio de organizaciones sociales y no de la burocracia de Estado. En consecuencia, en Brasil, por ejemplo, no se dio la importancia necesaria a la construcción de la capacidad estatal para operar bajo principios republicanos. A veces, el concepto de avance democrático acaba identificándose por el patrón de relaciones de los órganos estatales con las ONG, ya que a estas se las considera como un elemento nuevo en cuanto a incorporación de intereses populares.

La relación entre la institucionalidad existente en un país y una nueva institucionalidad democrática es el tercer aspecto destacable en el análisis de los impedimentos para hacer efectiva una seguridad de ciudadanía. Según afirma Fleury (2002), «la expansión de la ciudadanía requiere procesos innovadores de gestión pública que permitan la construcción de nuevos sujetos políticos y su inserción en el ejercicio del poder político y apropiación de la riqueza, y que induzcan a todo ello».

En el caso latinoamericano, no se estableció el soporte institucional para una esfera pública efectivamente democrática. Se vive una «esfera pública restringida». La importancia de la constatación de Fleury (2002) es comparable a las afirmaciones de Esping-Andersen (1996), que realiza estudios comparados de sistemas sociales. Este concluye que es necesario tener mucho cuidado al procesar generalizaciones sobre el impacto de la sociedad posindustrial en los modelos de bienestar social (1996). Las repercusiones de los factores externos y económicos de la globalización no se pueden absolutizar sin meditar sobre los factores internos o domésticos de cada país. Sin duda, los modelos de bienestar basados solamente en el concepto de fallo de mercado son más sensibles a los factores exógenos que los modelos con una fuerte institucionalidad basada en la lucha por los derechos sociales. La debilitación de los sindicatos en Inglaterra se hizo más sensible a la erosión del bienestar que en Francia, donde la institucionalidad reactiva adoptó una postura conservacionista con las conquistas obtenidas a lo largo de su historia.

El medio ambiente de la institucionalidad es un factor destacable y en él reside, sin lugar a dudas, un sugestivo campo de análisis de las experiencias latinoamericanas y europeas, desde contextos locales hasta los nacionales.

Estas consideraciones no significan menospreciar los efectos y elementos determinantes de la globalización de la economía, ni permitir que se tome el ejemplo de Brasil y España como contextos aislados. Significan que existe la posibilidad de identificar particularidades, es decir, reacciones propias a la historia, la cultura y la economía de cada país, que quedan ocultas cuando escuchamos una frase habitual: «Ahora todo es desguace social». Entre el optimismo y el pesimismo está la fuerza de la historia, que acumula fuerzas sociales en distintas direcciones, de manera que conforma la dinámica del campo social donde la ciudadanía tiene su vitalidad.

Un cuarto aspecto destacable se refiere a la importancia de afrontar la exclusión social e, incluso, la marginación de parte de la población categorizada como pobre. La mejora de la seguridad ciudadana comporta asegurar la condición de ciudadanos a aquellos a quienes se reconoce como pobres o miserables. Una de las maneras de generar impedimentos a la expansión de la seguridad ciudadana ha sido la mantención de acciones sociales dirigidas a pobres y miserables paralelamente a las políticas sociales que aseguran los derechos. El concepto de enfoque neoliberal que adoptaron las agencias internacionales dedicadas a financiar proyectos y programas sociales en los países latinoamericanos fortaleció ese supuesto excluyente. Con esto surge, pues, un nuevo dilema: las acciones sociales dirigidas a indigentes, pobres y miserables, pese a disponer de financiación internacional, impiden que se obtengan los derechos y que mejore la seguridad de ciudadanía cuando dichas acciones siguen una pauta de carácter paliativo, urgente y focalista. Es bueno tener claro que los programas sociales, como meras iniciativas de los gobiernos, no tienen necesariamente continuidad, ya que no son políticas de Estado. Son concesiones que seleccionan el acceso en función de la condición del necesitado, es decir, en función de la renta per cápita familiar (Spotsati, 1990). Entonces se vuelve a aplicar el mismo patrón trabajo-renta de la regulación salarial para el trabajador informal, y no el derecho a la sostenibilidad de una condición digna de vida.

No se pueden incluir los programas sociales de carácter urgente, de corta duración o con la atención centrada a agravamientos como los que presentan los programas de seguridad social. La brevedad en la atención promovida por los programas sociales no crea las precondiciones necesarias para la sostenibilidad del concepto de seguridad o para la ruptura del circuito de la pobreza, como afirman algunos analistas.

La resistencia al derecho social —de algunas regulaciones pseudo-sociales y más economicistas— tiende a entender que la seguridad social o el derecho social, concebidos fuera de la legislación social del trabajo, significan una reiteración de la tutela. Quienes piensan así, repiten como un mantra la famosa frase «no le des el pez, enséñale a pescar». Muchos acaban considerando que el acceso al derecho es una forma de asistencialismo que se debe combatir con la inclusión productiva de los usuarios de los programas sociales. Como resultado, la formación para ocupaciones y colocaciones en el mercado (formal y/o informal) en general en los denominados *bad jobs* se convierte en la «puerta de salida»

considerada como deseable al no conllevar derechos sociales y se basa en salidas individuales que exigen el esfuerzo «del sudor de la frente» de cada uno.

Un quinto aspecto destacable en este proceso une la premisa del Estado mínimo neoliberal con la experiencia de estados totalitarios y privatistas de América Latina. La ausencia de un Estado social fuerte o consolidado, más allá del ámbito de la seguridad social, es un distintivo latinoamericano. La fuerte presencia de la Iglesia y sus obras sociales, que mezclan la atención y los cuidados sociales con la evangelización y la conversión, extiende la red social religiosa en múltiples formas de hermandad, fraternidad y solidaridad. Esa red social es centenaria. Funciona, por regla general, con subvenciones y exenciones estatales. Por otra parte, hay una red bastante joven de ONG constituidas a partir de movimientos sociales que luchan por derechos y que se mueve con el objetivo de ejercer el control social del Estado. Esta joven red mantiene una baja credibilidad en el Estado, en la política pública y en los agentes institucionales estatales, y se considera más apta para realizar acciones sociales en patrones que atiendan de manera efectiva a los derechos de la población. Con todo, sus marcos referenciales de acción están orientados por los respectivos estatutos, según los cuales están legalmente reconocidas como personas jurídicas en cuanto asociaciones sociales sin fines económicos. Esa multiplicidad de marcos referenciales conduce a la fragmentación de la atención y los cuidados sociales entre dichas organizaciones. Sus acciones no consideran las demandas como algo universal, sino que van dirigidas a grupos de atención, a destinatarios de su misión institucional. En ese caso no es posible proporcionar derechos sociales a todos ni materializar la ciudadanía. Se trata de un modelo social basado en la ampliación de la atención social ejercida por la sociedad civil, que no alcanza a la esfera pública. Esa solidaridad concentra su acción en el ámbito privado y en pequeños grupos, y actúa de espaldas al espacio público salvo en momentos especiales, cuando realiza campañas para divulgar eslóganes, para recoger fondos o para denunciar la inoperancia del Estado. Los medios de comunicación la incentiva animando a la sociedad civil y a la responsabilidad empresarial a hacer donaciones en especies o de bienes.

Este culto solidario, casi una religiosidad civil, se propaga ampliamente en las sociedades latinoamericanas y, en especial, en la brasileña. Poco cabría decir de este fenómeno en cuanto a la seguridad social si no

secundara la responsabilidad pública o si no se opusiera a llevar a efecto los derechos sociales.

La reflexión sobre la seguridad ciudadana que abordamos en este capítulo parte de la consideración de que la ciudadanía social es, necesariamente, un componente esencial de una sociedad democrática y justa. El alcance de esa seguridad ciudadana exige la institucionalidad de la política social como inserción efectiva en la amplia esfera pública. De este modo, con el elemento social a su favor, el apadrinamiento de sinecuras sociales o políticas no se coloca en el mismo rumbo que la democracia. En el caso de Brasil, todavía persiste en el ADN de las políticas sociales un factor genético poco saludable, tanto en la esfera pública como en la privada, que asocia la atención social al ejercicio del don o de la vida, conforme analiza Marcel Mauss en su ensayo de 1950 (Mauss, 2003).

El análisis de Evelyne Huber (1996) sobre el futuro del bienestar en los países latinoamericanos identificó un conjunto de recomendaciones, que exponemos resumidamente a continuación:

- a) las políticas de bienestar deben ser ampliamente concebidas y no restringirse a la seguridad social;
- b) el modelo inicial de la política social adoptada es muy importante; si este se diseña a partir de programas segmentados y desiguales será muy difícil aplicarlo posteriormente con una orientación universalista e igualitaria frente a las resistencias que se generarán;
- c) los problemas principales de América Latina son la pobreza, el subempleo y la falta de empleo; la pobreza afecta a una gran proporción de personas en edad de trabajar y a sus hijos, y no solamente a viejos y enfermos; por consiguiente, los modelos de bienestar basados en soluciones tradicionales de empleo no son apropiados, ya que incluyen a quienes carecen de acceso a un empleo formal o estable;
- d) lidiar con esa realidad exige adoptar esquemas libres de contribución (o que incluyan exigencias mínimas de contribución) que estén al alcance de quienes forman parte del sector informal;
- e) es necesario un sistema de pensiones básico, financiado con el presupuesto público, basado en la ciudadanía. Ese sistema se podría complementar con un sistema de pensiones contributivas. Se hace necesario combinar un sistema de pensiones con-

- tributivas con otro no contributivo, con facilidades de acceso semejantes;
- f) es imprescindible insistir en los cuidados de salud básicos y preventivos en las zonas más pobres, prestados mediante un sistema público;
  - g) deben existir subsidios para alimentos básicos, así como programas de nutrición para niños pobres y sus madres. Los subsidios son fundamentales y son más eficientes que la distribución de alimentos o cartillas de alimentos;
  - h) la presencia de programas de emergencia financiados por instituciones internacionales contribuye a mitigar la pobreza, siempre que estos no sean paliativos;
  - i) es necesario superar el uso para fines clientelistas de la política, esto es, no usarla como mecanismo de distribución de cargos públicos a partidos políticos. Reducir el poder discrecional de burocratas y de políticos para minimizar las oportunidades de corrupción y nepotismo es una gran cuestión que cabe afrontar.

El paso de la persistencia de acciones sociales fragmentadas a la adopción de un modelo incluyente basado en derechos sociales es, seguramente, un desafío en diversos planos. La ruptura con las herencias sociales de la esclavitud y el colonialismo son conquistas que no se pueden descartar para que el universo de la ciudadanía esté al alcance de todos.

A finales de noviembre de 2006, el BID y la editorial Planeta publicaron el libro *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Este recoge artículos de especialistas latinoamericanos sobre el alcance del desarrollo social en el nivel de la extensión de la ciudadanía denominada «universalismo básico».

El libro parte de la constatación de que las políticas sociales de América Latina han sido incapaces de realizar cambios duraderos y de fondo en las condiciones de vida de la población. Al igual que afirma Evelyn Huber, la reflexión desarrollada parte de la constatación general de que las políticas sociales son insuficientes en cobertura y financiación, precarias en la calidad de sus atenciones y poco relevantes para garantizar la seguridad social a la población. Se entiende por *universalismo básico* el acceso a una política de cobertura de riesgos, sumada al acceso a la renta, servicios y bienes de la misma calidad para todos y operada a partir de los principios de ciudadanía.

La propuesta de una única referencia latinoamericana en ese modelo social parte del supuesto de que la competitividad externa de las naciones depende del progreso material del pueblo de una nación, y de que este progreso debe ser promovido por el desarrollo social, cuyos objetivos deben desarrollar las potencialidades existentes en esa dirección.

La perspectiva ya citada del universalismo básico se fundamenta en la concepción de derechos y en la responsabilidad público-estatal. Sin embargo, no se presenta como vía estatalizante. Por una parte fortalece la construcción de una dirección política dirigida a las políticas sociales latinoamericanas que indique niveles comunes y básicos, para que todo el pueblo latinoamericano tenga acceso a ellos como derecho de ciudadanía.

El modelo de universalismo básico no se centra únicamente en la protección social concebida *stricto sensu*. Este mezcla el concepto de protección con el de desarrollo social, no sólo como reacción a lecturas tutelares, sino por la causalidad de una ausencia de oportunidades sociales y democráticas para el pueblo. Por tanto, ante todo es un concepto basado en la democratización de accesos y en el desarrollo de potencialidades. Se trata de un nuevo sentido de política social activa, no de la institución de contrapartidas de trabajo, de *bad jobs*, como los modelos de perfil neoliberal. A diferencia de éstos se centra en la sostenibilidad, es decir, en el desarrollo de capacidades para el futuro.

La propuesta del universalismo básico incluye una convivencia de programas dirigidos a situaciones de pobreza, entendidos como derechos pertinentes al principio de equidad. Esos programas cumplirían la función de refrenar procesos de deterioración de la calidad de vida que podrían reducir el desarrollo de capacidades propiciadoras del desarrollo personal y social de un pueblo latinoamericano determinado. El acceso a esas atenciones selectivas se debe combinar con garantías de satisfacción universal que actúen en el nivel de derechos y condiciones de vida básicas y dignas.

Vencer la exclusión, fenómeno de naturaleza sociopolítica-cultural, supone alcanzar la esfera pública con la condición de ciudadano. En este sentido, la intermediación de las organizaciones filantrópicas tradicionales, elevadas a la categoría posindustrial de ONG (por mediación de la esfera privada) se puede convertir en un obstáculo de acceso a la esfera pública para los ciudadanos reiteradamente apartados.

Dada la importancia de la institucionalidad para el fortalecimiento de la ciudadanía, la presencia de esas organizaciones en la seguridad/in-

seguridad ciudadana se ha convertido en un tema destacado en América Latina, pero también en los nuevos modelos de bienestar que toman la solidaridad social como un proceso cívico fundamental que, por otra parte, encoge la esfera pública y la posibilidad de que todos se conviertan en sujetos del proceso social.

Avanzar en el debate de la seguridad de ciudadanía y examinar la viabilidad de su expresión exige considerar el grado de inclusión/exclusión de los sujetos en el orden simbólico relacional de una sociedad. No se trata de una mera derivación del orden económico a pesar de que la pobreza, como contrapunto perverso a la acumulación de riqueza, sea sin duda uno de los componentes de exclusión social en las sociedades posindustriales.

Al hacer esta reflexión y asociar ciudadanía con política social, se parte de tres supuestos que han sido muy significativos para las sociedades y los países latinoamericanos. En primer lugar, en cuanto a la constitución de la política social como campo de luchas y fuerzas sociales, muy al contrario del patrón administrativo de accesos. En segundo lugar, en cuanto a la falsa construcción que distingue ciudadanía activa de ciudadanía pasiva y acaba por considerar las atenciones sociales públicas como formas tuteladoras, como mero usufructo administrativo por el Estado proveedor, que las separa de la condición de acceso a los derechos y al reconocimiento de la ciudadanía «activa». En tercer lugar, el acceso a la procesalidad jurídica para materializar los derechos sociales se ha mostrado como un fuerte campo de lucha para la ciudadanía, sobre todo en Brasil, que posee leyes (situación *de jure*) más avanzadas que la aplicación efectiva de los derechos (situación *de facto*) (Huber, 1996).

Analizar y debatir experiencias de inseguridad/seguridad ciudadana incorpora a la sociedad posindustrial nuevos referentes bien en cuanto al acceso a las tecnologías, o a la relación espacio-tiempo.

La tecnología de la comunicación, por ejemplo, permite acceder a la comunicación telefónica (por medio del móvil) a ciudadanos, familias y comunidades que no disponen en su territorio de infraestructura de cableado o ni siquiera de infraestructura sanitaria. El teléfono móvil ha sustituido a la dirección para quienes no tienen acceso a servicios de correo. Lo mismo cabe decir del acceso informatizado a la comunicación, que ha sustituido, por ejemplo, a unas bibliotecas inexistentes. Son nuevas paradojas, incomprensibles para los más conservadores, que no entienden por qué los más pobres se gastan sus pocos recursos en una tarjeta tele-

fónica o en la tasa de uso de una *lan house* (en Brasil, espacios con acceso a ordenadores e Internet).

La nueva velocidad de acceso y comunicación ha dado lugar a nuevas relaciones entre lo local y lo global. Las conquistas objetivas de calidad de vida y de vivir en el territorio donde se desarrolla la reproducción social rompen barreras de exclusión y propician, por tanto, la seguridad ciudadana.

Este complejo escenario es visible, sobre todo en el Estado local, en la configuración cotidiana de los riesgos sociales y el afrontamiento de las inseguridades sociales.

Con los cinco aspectos ya destacados, este capítulo se propone señalar algunos de los principales impedimentos para alcanzar la seguridad ciudadana en América Latina. La ruptura de esos impedimentos seguramente exige una serie de luchas, procesos y alternativas de diverso alcance, desde lo local a lo nacional, a lo latinoamericano y a lo internacional. Con este objetivo, el capítulo aborda algunas vías que parecen sugestivas como opción para la seguridad ciudadana en el ámbito local.

Antes de relatar la experiencia vivida, y a modo de aproximación para entenderla mejor, presentamos dos extractos analíticos. El primero destaca lo que se acordó en denominar impedimentos para la seguridad ciudadana a partir de una mirada latinoamericana y los desafíos planteados para superarlos. El segundo extracto trata la particularidad de la construcción de un sistema único de asistencia social basado en derechos de ciudadanía y en el deber del Estado.

## Una nueva forma de gobernar la protección social no contributiva: la experiencia en Brasil

Brasil ha desarrollado una experiencia particular en su historia, la de construir la unidad político-gubernamental de concepción y realización de la política de protección social no contributiva. Este proceso requiere una fuerte alteración del andamiaje institucional de los municipios, de los gobiernos regionales y del gobierno federal para construir la esfera pública sobre esa política, superando el asistencialismo tradicional y alterando la organización de la acción al jerarquizar las protecciones al-

terando la unificación de iniciativas, lo que permitiría aumentar la cobertura y el perfil redistributivo de la política social.

En estos momentos está en curso la transición de las políticas de gobierno al grado de políticas de Estado y, con ello, a la construcción de la posibilidad de constituir los derechos sociales en la esfera de esa protección. Se trata de un esfuerzo para ampliar legalmente la protección social superando su vinculación con el trabajo formal. En ese proceso el concepto de seguro social contributivo es ampliado a una concepción de la seguridad social incluyendo nuevos decretos no contributivos, como garantías básicas de derechos a la reproducción social.

Ese ámbito de derechos, más allá de aquellos que proceden del vínculo empleo-contribución, tiene por finalidad extender el acceso a la inclusión social. Se trata, pues, de una inflexión estratégica de la cuestión de la lucha contra la pobreza *stricto sensu*, que hace que se adentre en el campo del desarrollo con inclusión social. La principal dificultad de ese cambio es convertir el carácter focalizado de las políticas sociales en un carácter universal. Un factor de la realidad brasileña que —si bien perverso en sí mismo— da impulso a esa transición es la elevada desigualdad social del país y el consiguiente y elevado porcentaje de pobreza. Se trabaja con una incidencia media del 40% de la población de Brasil en situación de pobreza, pero en algunas ciudades ese porcentaje alcanza el 90%. Frente a esta realidad, el concepto residual de focalización no encuentra materialización en la realidad, y funciona como otra «universalización restringida», esto es, con prioridades de inclusión.

Aunque la carta constitucional brasileña de 1988 conciba las políticas sociales como las del sector de la seguridad social, la educación y la salud como elementos universales y universalizantes *de facto*, todavía queda mucho por concretar en ese nivel. Aun así, la política de asistencia social que cataliza la mayor parte de la protección social no contributiva también se propone como algo universal. Este sentido de universalidad no es el mismo que el de la educación como bien público, o el de la salud como bien de la sociedad. La seguridad social como seguro es un derecho laboral contributivo. La asistencia social destina su universalidad a quien la necesita, lo cual le daría meramente el carácter de práctica reactiva. En la concepción en curso en Brasil está siendo orientada como política proactiva, para lo cual se han añadido dos funciones, además de la protección social: la vigilancia social y la defensa de los derechos socioasistenciales.

La consolidación de esas dos funciones en todas las esferas de gobierno permitirá una transición de la relación con individuos para el compromiso con la demanda. Esto exige construir indicadores de vulnerabilidades y riesgos, y construir nuevos instrumentos de gestión capaces de identificar la incidencia territorial de demandas, así como capaces de medir el grado de incidencias entre fragilidades, vulnerabilidades y riesgos sociales.

Por otra parte, la defensa de los derechos crea la necesidad de materializar los medios y los resultados para concretarlos como adquisiciones y atenciones de las que los ciudadanos con vulnerabilidades y riesgos sociales son merecedores en el ámbito del derecho de usuarios y de ciudadanía.

Se trata de una estrategia conceptual y universalizante con capacidad para superar el asistencialismo y la política de favor. Es necesario dejar claro que existen resistencias a esa transformación por parte de quienes dan prioridad a la regulación del mercado y no del Estado.

Otra alteración que se ha detectado es el cambio de nivel de las relaciones estatal-privado en la aplicación de políticas sociales, que han llevado al Estado brasileño a ejercer un nuevo papel de regulación social construyendo la referencia republicana en lo social o la dimensión pública de gestión. Ese cambio de nivel se da tanto en las relaciones Estado-mercado en el ámbito de la seguridad social, de la educación y de la salud, como en el ámbito de la asistencia social. Esto significa innovar en estrategias de regulación sobre las iniciativas múltiples e históricas de la sociedad en forma de benemerencia y filantropía, que recurren a la financiación pública (exención, subvención, convenios) sin vínculo con la política pública.

En 1994, basándose en la experiencia mexicana del PROSOL, el gobierno brasileño subordinó la acción del Estado a la solidaridad civil. El *New Labour* inglés, con la opción de la tercera vía, ha incrementado la presencia de la solidaridad social al considerar que poseía potencial social suficiente para solucionar los problemas sociales del posfordismo. El propio dirigente laborista posicionado más a la izquierda, Gordon Brown, del *New Labour*, en su discurso de la Conferencia Anual del Consejo Nacional de Organizaciones Voluntarias de 2004 afirmó que «la acción voluntaria y el trabajo benéfico estaban atendiendo a la comunidad» ([www.ncvo-vol.org.uk](http://www.ncvo-vol.org.uk)).

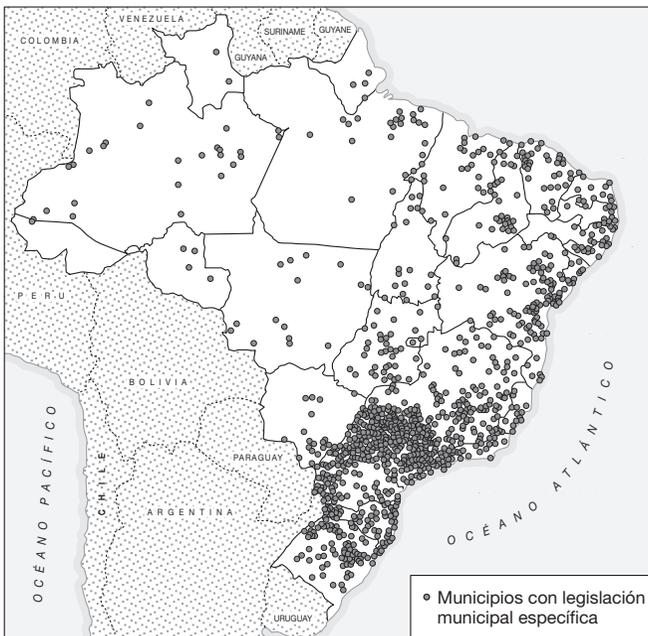
A partir de 1994, el gobierno brasileño desarrolló el Programa Nacional Comunitate Solidária, dirigido por la primera dama y esposa del

presidente. Este fue un estímulo para el desarrollo en Brasil de una cultura moderna de «voluntariado» y, como afirma Camurça (2005), «en tiempos de desinstitucionalización, el estímulo a la caridad y a la ayuda al prójimo incluso como *self-religion* puede adoptar las características de una «religión civil» común a los brasileños».

En 1997, la Comunidade Solidária creó un Programa de Voluntários con miras a modernizar la cultura de los voluntarios para que así prestaran servicios eficientes. En este caso se trató de trasladar, como dice Camurça, unas acciones que permanecían «por debajo de la línea de agua» a una modernidad que las transformase en reservas de acción social o capital social. Por tanto, la Comunidade se ocupó de reconocer el «*ethos* de sociabilidad» en esas acciones que fortalecen la cohesión social.

MAPA 1

*Municipios con regulación formal de la relación de colaboraciones del Estado y las ONG en el campo de la asistencia social (Brasil, 2005)*



FUENTE: «Perfil de los municipios brasileños - Asistencia Social», IBGE (2006: 74).

Puede decirse que la regulación de colaboraciones bajo un carácter público y ciudadano no deja de ser una tentativa de traspasar esa línea de agua, pero que pretende superar la «visión de mundo religioso» con una «visión de mundo republicano» basada en los derechos de ciudadanía.

La lógica de la cultura cívica o cívico-social no se puede limitar a los principios de reciprocidad y solidaridad, sino que debe incluir los principios de igualdad, equidad y libertad propios de una sociedad de derechos.

### *SUAS (Sistema Único de Assistência Social brasileiro)*

El paso de una asistencia social basada en la caridad y/o ayuda a la pobreza, al campo de los derechos es uno de los más difíciles de procesar. La cultura focalista que preconiza el neoliberalismo sólo ha conseguido acentuar la destitución de derechos en el campo de la asistencia social, como siempre ha sucedido históricamente en América Latina o en Europa. Por otra parte, las distancias de la desigualdad en las condiciones de vida a partir del avance tecnológico han ido ampliando el *gap* de las condiciones reales de precariedad de la población y el alcance de las políticas sociales. A modo de ejemplo, la educación ya no se puede ocupar del acceso a la escuela sin tener en cuenta el acceso al material escolar, al uniforme, al transporte o la alimentación. La reducción salarial, el desempleo y la inconstancia del trabajo informal han ido reduciendo las posibilidades de las familias para garantizar unas condiciones previas dirigidas a la educación de sus hijos, a los tratamientos de salud e incluso a la alimentación.

Una de las tendencias que desfavorece a la ciudadanía es la de apartar a los más pobres haciendo de la asistencia social una política de adquisiciones mínimas a los accesos sociales a favor de las otras políticas sociales. Se trata de un modelo en el que cada una de las políticas sociales niega condiciones objetivas de vida a la población.

Estos hechos plantean una nueva cuestión: ¿qué cantidad de cada una de esas coberturas sociales debe ser completada por el propio ciudadano o por la familia, y de qué cantidad de esa cobertura se ocupa efectivamente el Estado, es decir, el servicio público? Por ejemplo, ¿hasta dónde se ocupa el Estado de tratamientos continuos, aparte de las urgencias que incluyan prescripción de prótesis, gafas, pañales desechables para ancianos, etc.? O, ¿hasta dónde debe proporcionarlo la familia?

Otro aspecto destacable es la superación o no del carácter inmediatesta de asistencia social, entendida como política para cubrir urgencias como en un hospital de urgencias social. En contrapartida, su grado de mejora se sitúa en la perspectiva preventiva y, con ella, la posibilidad de reducir/eliminar vulnerabilidades, reducir riesgos y controlar las secuelas de riesgos sociales.

En 2004 Brasil estableció el SUAS, cuyo objetivo es garantizar protección social básica y especial a través de beneficios y servicios a familias y ciudadanos en situación de riesgo y vulnerabilidad sociales. Así, la asistencia social no se reduce a una población con insuficiencia de renta, ni a una política de transferencia de renta, sino también a quienes se hallan en situación de vulnerabilidad social (a causa de la edad, de las deficiencias y otras fragilidades) o en situación de violación de sus derechos (a causa de la violencia, el abandono o el trabajo infantil, entre otros). En este caso, esa asistencia debe mantener una red de servicios capaces de posibilitar adquisiciones, desarrollar potencialidades, reparar secuelas de riesgos, prevenir nuevos riesgos o reforzar vínculos. La estrategia de actuación de la política consiste en actuar dando prioridad a la familia y al territorio, con el fin de conseguir una aproximación a las condiciones cotidianas de la reproducción social. El desafío está en ampliar la protección social brasileña y construir eficacia y eficiencia en la red de protección social —aparte de la política de transferencia de renta— en el afrontamiento y prevención de las situaciones de vulnerabilidad, riesgo social y pobreza. El sistema de gestión del SUAS es federativo y reúne los tres niveles de gestión: el local/municipal, el estatal/regional y el nacional/federal.

La *protección social especial* tiene por objeto ofrecer servicios de protección socioasistenciales dirigidos a aquellas familias cuyos miembros se encuentran en situación de riesgo personal o social, garantizando así la seguridad de la acogida, las condiciones de recuperación de su vida y la superación de riesgos y perjuicios sufridos. Esta se caracteriza por la creación de espacios y servicios públicos de atención especializada con «puerta de entrada» unificada a través del CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), que se localiza en los territorios de mayor vulnerabilidad en torno a «familias referenciales».

La protección social especial debe incluir formas de atención al «riesgo», la «violencia» y la «negligencia», pero sobre todo al proceso de reconstitución de los sujetos en su vida cotidiana y en el ejercicio ciudadano.

La *protección social básica* introduce el concepto de prevención en la asistencia social, lo que revoluciona un concepto basado en acciones con carácter de urgencia. Esto supone la implantación de un conjunto de servicios y beneficios capaces de crear, a partir de familias y de los territorios donde viven, condiciones que permitan reducir vulnerabilidades y ampliar capacidades y resistencia para afrontar la reproducción social y la constitución de la ciudadanía. Su unidad básica es el CRAS (Centro de Referência de Assistência Social).

CUADRO 1  
*Situaciones de riesgo personal o social*

Riesgo de abandono	<ul style="list-style-type: none"> <li>• niños y adolescentes que viven en la calle y en situación de abandono</li> <li>• adultos que viven en la calle</li> <li>• ancianos y deficientes que viven en la calle y en situación de abandono</li> <li>• ancianos que viven solos sin servicio de cuidados y apoyo</li> </ul>
Riesgo de violencia física, psíquica y sexual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• niños y adolescentes que sufren violencia física familiar</li> <li>• niños y adolescentes víctimas de violencia sexual, de la prostitución y del tráfico humano</li> <li>• niños y adolescentes obligados a trabajar</li> </ul>
Riesgo de agresiones climáticas y calamidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• personas y familias que viven en zonas con riesgo de deslizamientos</li> <li>• personas y familias víctimas de inundaciones</li> <li>• personas y familias víctimas de incendios</li> <li>• personas y familias que viven a la intemperie en lugares con bajas temperaturas</li> </ul>
Riesgo por vivir en territorios degradados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• colectivos que viven en territorios degradados con incidencia de tráfico y drogadicción o prácticas transgresoras</li> </ul>
Riesgo por exclusión sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• colectivos étnicos con necesidades especiales y que viven excluidos, como indígenas, <i>quilombolas</i>, habitantes de zonas fronterizas y con incidencia de migración</li> </ul>

CUADRO 1 (continuación)

Riesgo de ruptura de la cohesión familiar por la ausencia de condiciones de sustento y de condiciones básicas de vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• familias en situación de desempleo, sin renta o con renta precaria con inestabilidad para mantener y educar a los hijos</li> </ul>
Riesgo de vivir en grupo familiar sin condiciones para educar a los hijos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• familias vulnerables por la condición uniparental, por la presencia de alcoholismo, drogadicción, cumplimiento de pena, con y adolescentes institucionalizados.</li> </ul>
Riesgo para niños y adolescentes por vivir en familias con vulnerabilidad socioeconómica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pobreza e indigencia de niños y adolescentes</li> <li>• niños y adolescentes con deficiencia y que viven en situación de pobreza e indigencia</li> <li>• niños y adolescentes emigrantes en situación de pobreza y miseria</li> </ul>
Riesgo para niños y adolescentes con formas de vida de institucionalizadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• niños y adolescentes con imposibilidad para construir proyectos personales de vida por tener una existencia institucionalizada continua</li> <li>• niños y adolescentes con imposibilidad para vivir en familia sustituta/guardiana y/o adopción por ausencia de oportunidades</li> </ul>
Riesgo de ausencia de condiciones familiares para adolescentes y jóvenes incluidos en medidas de protección y socioeducativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• familias con vulnerabilidades psicoafectivas y sociales para la acogida y restauración de condiciones de adolescentes y jóvenes incluidos en medidas de protección y socioeducativas</li> </ul>
Riesgo de ausencia de acceso y de jóvenes bajo medidas socioeducativas en un medio abierto por transgresión de la ley sin posibilidad de una oferta de trabajo socioeducativa para reformarse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• adolescentes y jóvenes incluidos en medidas socioeducativas con imposibilidad de participar con frecuencia de una acción socioeducativa cualificada para reformarse y de una acogida en la convivencia familiar</li> </ul>

CUADRO 1 (continuación)

Riesgo de ausencia de convivencia familiar y comunitaria para niños, adolescentes y jóvenes enfrentados a la ley	<ul style="list-style-type: none"> <li>• niños y adolescentes apartados de la convivencia familiar y comunitaria</li> </ul>
Riesgo para niños y adolescentes por la ausencia de una posición institucional que les permita defender sus derechos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• niños y adolescentes a los que se han agravado sus derechos</li> </ul>
Riesgo para personas mayores, mujeres y personas con deficiencias para sufrir violaciones de sus derechos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mujeres, ancianos y personas con deficiencias violentadas o agravadas por la falta de acceso a sus derechos y que son víctimas de perjuicios</li> </ul>
Riesgo para personas y familias a vivir en territorios sin acceso a la atención sanitaria y/o de educación básica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• territorios que vulneran las condiciones de vida por la ausencia de condiciones básicas e infraestructuras</li> </ul>
Riesgo para personas mayores y con deficiencia sin condiciones para mantenerse con su propio trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• personas mayores y con deficiencia, incapacitadas para mantenerse por sí mismas</li> </ul>
Riesgo por la ausencia de atención a las debilidades del ciclo de vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• personas en momentos de la vida que las vuelven más frágiles y vulnerables a causa de la edad o de otra incidencia, que les impiden vivir en buenas condiciones de vida</li> </ul>
Riesgo por la ausencia de condiciones de convivencia, de manifestación, de opinión y de necesidades de espacio público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• personas sin acceso a oportunidades de convivencia e imposibilitadas para representar sus propios intereses debido a la ausencia de espacios públicos para hacerlo</li> </ul>

CUADRO 1 (continuación)

Riesgo de ruptura de la cohesión familiar debido a la ausencia de apoyo al fortalecimiento familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• familias sin acceso a servicios de orientación y apoyo</li> </ul>
Riesgo de ruptura de la cohesión familiar en la educación de los hijos por la ausencia de políticas de beneficios familiares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• familias con mayor número de hijos, monoparentales, con situaciones de fragilidad, sin acceso a beneficios para educar a sus hijos</li> </ul>

FUENTE: elaboración propia.

Uno de los grandes desafíos es amoldar iniciativas de cada ente federativo a una política nacional pactada en niveles, instancias y representaciones, y que sean aprobadas por un Consejo nacional de asistencia social de constitución paritaria entre el gobierno y la sociedad.

La primera base del sistema, o uno de los pilares sobre los que se sostiene, es la llamada matricialidad sociofamiliar.

La protección social del ciclo de la vida se atribuye, en el día a día de las relaciones, a la familia o a la convivencia familiar. Esta característica crea la necesidad de una política de fortalecimiento de las familias.

Este es, sin duda, un punto en común en la protección social. En los países de industrialización avanzada o con estados sociales consolidados, donde el apoyo a las familias se traduce desde hace mucho tiempo en una transferencia de beneficios a la educación de los hijos, existe incluso una política de crecimiento del valor del beneficio en relación con un mayor número de hijos.

En Brasil siempre ha existido un obstáculo a los beneficios de esa naturaleza por considerarse que fomentarían la procreación y las familias numerosas. Hay quien critica que los ancianos reciban un mayor apoyo que los niños.

El modelo de protección social de asistencia social tiende a dar prioridad a la atención a la familia del ciudadano, aunque sin perder de vista al individuo.

La institucionalidad creada para esa política de derechos implica formar consejos paritarios de carácter deliberativo en las tres esferas de gestión. Según el Perfil de los municipios elaborado por el IBGE (siglas para Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), el 98,8% de los 5.564 municipios brasileños dispone de tales consejos (IBGE, 2006). En el Acre —uno de los estados brasileños— se da la menor proporción de composición paritaria de los consejos con un 95,5%. En un 53,5% de los consejos municipales, los representantes de la sociedad civil son elegidos en foros democráticos. La menor incidencia de ese proceso democrático se produce en los municipios pequeños (hasta 5.000 habitantes) con un 43,3%. La región Centro-Oeste del país concentra el mayor porcentaje de designación de miembros de la sociedad civil (27,3%) para formar parte del consejo y no electos. En los municipios mayores, por encima de 500.000 habitantes, en el 91,4% de los casos los miembros de la sociedad civil son elegidos. Un estudio realizado por el Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social (NEPSAS) de la PUCSP (Pontificia Universidade Católica de São Paulo) señala que muchos de esos consejos están presididos por la esposa del alcalde, que también es la autoridad municipal en esa zona (43%) (Sposati, 2005-NEPSAS/CNAS).

Otro mecanismo de democratización de la gestión es la introducción de fondos municipales, estatales y federales, de manera que permitan una transparencia en la aplicación del presupuesto de la asistencia social. En el 91,3% de los municipios se ha introducido un fondo municipal que ya funciona como unidad presupuestaria en el 86,4% de las situaciones. Sin embargo, en el 58,3% de los casos, quien gestiona el gasto del fondo todavía es el alcalde, y no el gestor de la zona. Otra fractura democrática registra que un 55,2% de los recursos destinados a la función programática de asistencia social en los municipios no está vinculada al fondo municipal.

El IBGE tipificó las acciones de asistencia social desarrolladas por los municipios en 14 modalidades, como demuestra el cuadro 2.

Entre los servicios introducidos destacan aquellos que están dirigidos a la garantía de acogida (temporal o permanente) a través de asilo, donde la modalidad de acogimiento, del 26,8%, es la que está más presente y, en contrapartida, la alternativa más democrática de vivienda compartida es de un 3,5%.

CUADRO 2  
*Incidencia de protecciones de asistencia social en los  
 municipios brasileños (IBGE, 2006)*

Protección	Tipo de atención	Municipios	
		n.º	%
Protección especial	aproximación a la calle	1.152	21
	asilo	1.217	22
	habilitación y rehabilitación	1.953	35
	aplicación de medidas socioeducativas	2.407	43
	atención psicosocial	3.360	60
Protección básica	actividades sociocomunitarias	2.786	50
	defensa de derechos	3.681	66
	actividades educativas lúdicas y culturales	3.799	68
	atención socioeducativa	3.884	70
	atención domiciliaria	4.166	75
	auxilio material o en especies	4.445	80
	atención sociofamiliar	4.601	83
	Total	5.564	100

FUENTE: «Perfil de los municipios brasileños-Asistencia social», IBGE (2006).

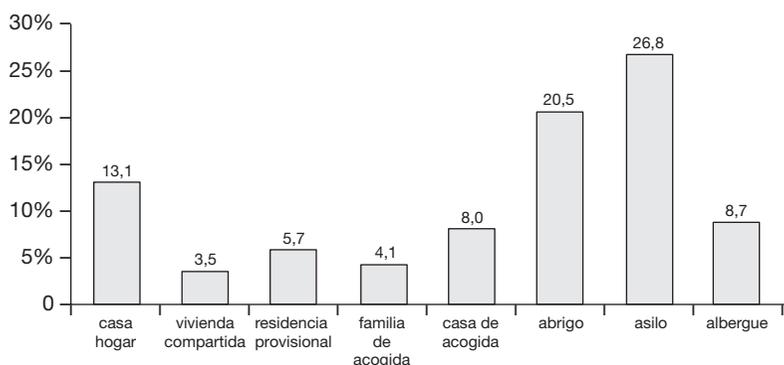
Estos servicios están presentes en un 35% de los municipios; este porcentaje se reduce a un 23,2% en un 35% de los municipios hasta 5.000 habitantes y sube a un 82,9% en aquellos por encima de los 500.000 habitantes.

La guardia social o familiar, puerta de acceso al CRAS, está presente en un 52,3% de los municipios con mayor incidencia (un 88,9% en los municipios por encima de 500.000 habitantes).

Solamente un 36% de los municipios brasileños cuenta con centros de atención a personas con deficiencias, aunque estos se registran en un 82,9% de los municipios por encima de los 500.000 habitantes.

La presencia de centros de atención a adolescentes en conflicto con la ley en los municipios brasileños es de un 17% y, aunque en los grandes municipios esa cobertura sea mayor del 63%, demuestra una baja aplicación de la municipalización de dicha atención. Los centros de convivencia para niños y adolescentes ya se presentan en un 53% de los municipios, pues los destinados específicamente a la juventud sólo están presentes en un 11% de los municipios.

GRÁFICO 1  
*Incidencia porcentual de servicios de acogida en los municipios  
 brasileños (Brasil, 2005)*



FUENTE: «Perfil de los municipios brasileños-Asistencia social», IBGE (2006).

Los datos de ese extenso análisis realizado en 5.564 municipios permiten dirigir una amplia mirada sobre la red de protección social no contributiva existente, ora mayor, ora menor, y ciertamente con calidades de procedimiento bastante distintas.

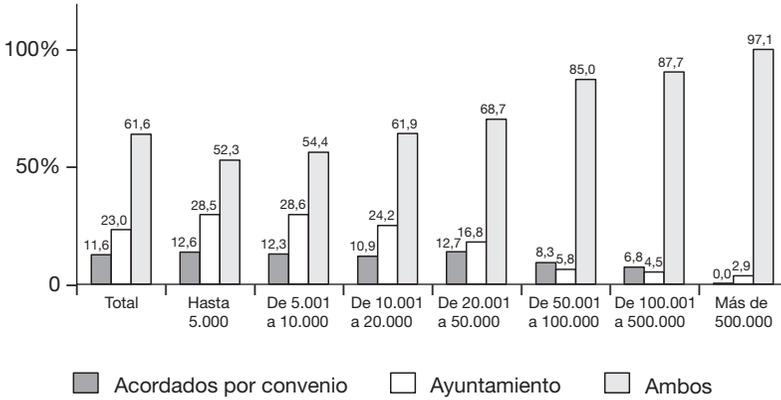
Sin embargo, con este texto se pretende llamar la atención sobre el modo de gestión de las atenciones o modalidades de servicios, ya sean estatales (por el ayuntamiento) ya sean privadas (por organizaciones sociales).

Es interesante señalar que el modo de gestión acordado por convenio cae hasta un 6,3% en el noreste, donde las acciones desarrolladas sólo por el ayuntamiento ascienden a un 37,5%. En esa región hay, tradicionalmente, una ausencia de colaboraciones. Por otra parte, el sureste y el sur, donde existe una elevada concentración de agentes institucionales capacitados, mantienen la acción del ayuntamiento en tono al 15% en el área de asistencia social.

El objetivo de este diagnóstico es afirmar que, para que el modelo de gestión de la asistencia social se pueda orientar al ámbito de los derechos, necesita incorporar formatos efectivamente públicos en las relaciones de colaboraciones. Sucede que una de las tesis del Estado mínimo es reducir la gestión directa trasladando responsabilidades a la sociedad civil. La experiencia que sigue a continuación surge tras haber introducido una forma pública de gestión de colaboraciones en el campo de la política social en la ciudad de São Paulo, en el año 2003.

GRÁFICO 2

*Incidencia porcentual de modos de gestión de los servicios de asistencia social en los municipios brasileños (Brasil, 2005)*



Fuente: «Perfil de los municipios brasileños-Asistencia social», IBGE (2006: 86).

## Una experiencia de transición de la gestión privada a la gestión pública no estatal de servicios socioasistenciales en la ciudad de São Paulo

La introducción de la tercerización de los servicios municipales de asistencia social tuvo su inicio en la ciudad de São Paulo en 1965, cuando el entonces alcalde estableció reglas para que determinadas organizaciones sociales administraran fincas municipales construidas y equipadas para el funcionamiento de guarderías para niños de 0 a 4 años mediante un reembolso mensual procedente del ayuntamiento por el trabajo realizado. Este proceso de acciones municipales realizadas bajo convenio creció y se extendió de las guarderías a otros servicios socioasistenciales, lo que en 1977 configuró un sector administrativo propio en la burocracia municipal para la gestión de servicios sociales acordados por convenio. Las organizaciones candidatas a firmar un convenio para prestar servicios de asistencia social con el ayuntamiento de São Paulo se presentaban, eran seleccionadas y luego recibían sumas significativas, en general en torno a los 50.000 dólares mensuales. En la mayoría de los casos seguían realizando las labores habituales, pero se comprometían con el ayuntamien-

to para asistir a un número determinado de personas, para lo cual recibían de este una bonificación que no tenía por objetivo cubrir gastos, ni determinar pautas de actuación y mucho menos de resultados. Ese proceso convenido fue recibiendo, a lo largo de las gestiones municipales, un trato político personalista desde los gobiernos poco democráticos hasta los populistas. Poco a poco se distanció de las demandas sociales y se convirtió en una forma ágil de subvencionar y/o transferir mensualmente recursos financieros públicos a organizaciones sociales tratadas individualmente y sin ninguna publicación del proceso burocrático de concesión de sumas del presupuesto público para una organización privada que tampoco rendía cuentas públicas. El tráfico de influencias y favores fue creciendo hasta el punto de que los gestores públicos anulaban, según su interés, las valoraciones de los agentes técnicos institucionales sobre la capacitación de organización social para cumplir con el convenio.

Así, el proceso de reivindicación social de los ciudadanos se fue desplazando a las organizaciones sociales, que empezaban a exigir una mayor transferencia mensual de recursos bajo el riesgo de que, sin esta, se interrumpiera la asistencia prestada. Madres, padres y niños se manifestaban en actos públicos, no tanto por la evidencia de que en aquellos momentos conseguirían convertir en un derecho la ayuda que recibían, sino porque el alcalde estaba cometiendo una improbidad con aquella organización tan beneficiosa para el ciudadano y su familia, y que sería clausurada porque el ayuntamiento no le transfería los recursos financieros.

Es evidente que estas rápidas observaciones, que retratan situaciones de décadas de movimientos y luchas, contienen una infinidad de matices que aquí no se pueden detallar.

El debate sobre la relaciones entre el Estado municipal y las organizaciones sociales privadas adquirió preponderancia cuando se empezó a luchar por el derecho constitucional del ciudadano a la asistencia social según los artículos 203 y 204 de la CF88. Como ya dijo Huber, Brasil es un país más avanzado *ad jure* que *de facto*.

Durante el año 1993 se inauguró en la Cámara Municipal de São Paulo un foro llamado Fórum de Organizações de Luta pela Política de Assistência Social, en el que participé como parlamentaria. La consolidación de ese foro a través de seminarios y debates era de carácter suprapartidario y se proponía construir la propuesta de São Paulo en la política nacional de derechos socioasistenciales.

El foro catalizó un debate que ya se sostenía desde diciembre de 1990 en el Fórum de Entidades Conveniadas con la Secretaría Municipal responsable. De ese foro surgió un documento llamado Política de convenios, que ya consideraba la asistencia social como un campo de ejercicio de la ciudadanía, lo que exigía que, tanto la sociedad civil, como la propia Secretaría ofrecieran espacios para que la población trabajadora se reconociera como ciudadana (Chiachio, 2006). En cierto modo se trataba de un añadido a lo que se hacía al crear espacios de debate, aunque no propiamente la constitución del carácter público en aquello que se realizaba. La acción no superaba como política el ámbito de la Secretaría Municipal. En ese sentido, proponía la incorporación de una comisión tripartita en la gestión de las organizaciones que participaban en el convenio, formada por representantes de usuarios, de los funcionarios y de la propia organización para controlar los recursos financieros y supervisar los servicios prestados. En aquella época las organizaciones crearon la AMESC (Associação Municipal de Entidades Sociais Conveniadas), de orientación progresista. No obstante, todas las mejoras alcanzadas de 1985 a 1992 fueron «bombardeadas» por las gestiones conservadoras manifestadas en el período de 1993 a 2000, conocido como período de la gestación Maluf-Pitta.

Como ya se ha dicho, en 1993 el polo de lucha por los derechos socioasistenciales se desplazó del Ejecutivo a la Cámara Municipal. En ese nuevo contexto se dio inicio, entre otras medidas, a la institución del Consejo Municipal de Asistencia Social según la construcción de la ley municipal reguladora de las relaciones de colaboraciones entre las organizaciones sociales y el ayuntamiento para la prestación de servicios asistenciales bajo la orientación de la ciudadanía y del derecho.

Aunque la redacción del proyecto se inició en 1993, tuvieron que pasar siete años para que fuera aprobada y ratificada. El proceso de debate de su contenido se dio a través de tribunas populares, audiencias públicas y redacción de sustitutivos. Hasta que no terminó el período de gobiernos conservadores, en 2001, no se aprobó como ley municipal.

En resumen, esta ley establece reglas públicas para las colaboraciones en la gestión de los servicios de asistencia social. Los procedimientos y compromisos de colaboraciones deberán asegurar el carácter público en la acción de y la ciudadanía de los usuarios.

El hecho de que se llevara a efecto esa nueva regulación exigió construir un sistema informatizado de gestión de los eventos del proceso

de acuerdo por convenio del modo de dar transparencia a todo el trámite de formalización de la colaboración. Con esta medida se descubrió la existencia de 43 operaciones burocráticas que se pudieron reducir a 14 eventos técnico-administrativos, entre los cuales cabe citar audiencias públicas y presentación de recursos. Se introdujo un sistema de convenios con el acceso público, cuyo evento inicial era la certificación de organizaciones *on-line*.

El segundo paso en ese proceso, que consistía en trasladar las relaciones privadas a la esfera pública, exigió aclarar la descripción de cada modalidad de servicio socioasistencial, es decir, las respectivas adquisiciones y patrones de funcionamiento que cabrían llevar a efecto para la atención al usuario. Esta definición permitió establecer los procesos de trabajo, de recursos humanos, de medios e instrumentales.

El tercer paso en ese proceso fue constatar la demanda para los servicios asistenciales entre las 31 unidades territoriales de la ciudad de São Paulo, introduciendo las bases para la gestión descentralizada de la red de servicios.

La red de servicios instalada conjuntamente alcanzaba, en 2002, unas 750 unidades entre las atenciones de protección social básica y especial, y se desarrollaba en unas 440 organizaciones. Ocho organizaciones tenían capacidad para concentrar múltiples servicios ejerciendo un fuerte poder junto con otras como el ayuntamiento. Las denominaron el «el G-8 de las conveniadas», y tenían una fuerte presencia religiosa católica y protestante y, por consiguiente, un gran poder de movilización social.

Las acciones directas del municipio, esto es, los servicios prestados por funcionarios municipales aparte de los administrativos tenían una incidencia de baja repercusión, entre un 5 y un 7%, sobre todo a través de los Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), como puertas de entrada a la red. Aunque el conjunto del servicio ya se considerara como una red, las organizaciones que participaban del convenio no actuaban de forma coordinada como sistema mutuo de transferencia y contrarreferencia de atenciones y servicios. Cada unidad de servicio era prácticamente autorreferida, establecía por su cuenta quién sería su usuario y no siempre obedecía a la territorialización de las demandas, según lo establecido por la política de acción aprobada.

Las nuevas reglas también suponían establecer las prioridades en la atención a los usuarios y crear el Banco de usuarios para toda la red, con posibilidad de seguimiento de resultados.

Es necesario resaltar que en Brasil hay una potente referencia en cuanto a las atenciones asistenciales. Incluso después de la República, en 1989 el Estado mantuvo esas atenciones vinculadas a las obras sociales de la Iglesia ofreciendo subvenciones y la exención de tasas e impuestos. La presencia de servicios públicos en el campo social secundó la existencia de colegios, hospitales, asilos y orfanatos religiosos. En Brasil, lo social tuvo un reconocimiento tardío como responsabilidad pública. Aparte de la seguridad social (1923) y de la educación pública (1946), los otros compromisos sociales del Estado brasileño sólo se regularon por la Constitución Federal de 1988, a partir de la cual se iniciaron las luchas para sacar los derechos del papel escrito y convertirlos en hechos con institucionalidades, presupuestos y una procesalidad compatible.

Resaltamos estas características de la coyuntura brasileña para que se muestre con claridad lo que representó regular servicios socioasistenciales en una ciudad brasileña y, en el caso de São Paulo, cuando en el país todavía estaba en vigor el concepto basado en los usos y costumbres de iniciativas sociales, proyectos sociales y no de servicios de carácter continuado y una red territorializada.

Buena parte de esta idea, desarrollada entre 2002-2003 en São Paulo, fue absorbida por el gobierno federal en 2004-2005.

Además, debemos resaltar que la caracterización de los servicios socioasistenciales permitió construir un referencial colectivo, lo que les hizo perder el carácter de iniciativas puntales y/o aisladas respecto a organizaciones que, a pesar de recibir recursos procedentes del presupuesto público, nos los presentaban como servicio público.

El cuarto paso en la transición del referencial privado al público, basado en una política de derechos, fue la fijación del valor de cada acción de asistencia social practicada por los servicios, fijando las unidades de coste de cada actividad para disponer de una plantilla pública de coste/gasto que también introdujera un diferencial por exceso para instalar servicios en zonas de riesgo o de mayor concentración de familias en situación de vulnerabilidad.

Es necesario recordar que, por lo general, la presencia de organizaciones sociales no es frecuente en zonas de mayor riesgo social o en las rurales. Por tanto, la localización de la red socioasistencial en la ciudad era más una consecuencia de los intereses de las organizaciones que de la incidencia territorial de la demanda. Así, se localizaban con mayor intensidad en regiones de la ciudad con concentración de segmentos me-

dios de renta, como V. Mariana e Pinheiros, por la presencia y el interés de la acción voluntaria y filantrópica, sobre todo de mujeres de clase media y media-alta.

No es frecuente que en órganos públicos o privados se mantenga la evaluación de los resultados de las atenciones de la asistencia social, ni siquiera que se desarrolle una lectura del conjunto de las demandas. El concepto de la iniciativa de «hacer el bien sin importar a quiénes ni a cuántos» era el predominante. La red socioasistencial ha actuado más por la lógica de la «puerta de entrada», esto es, por la presencia o capacidad de tomar alguna medida para ayudar a los necesitados o a los que sufren, que por la lógica de la calidad de la atención a una necesidad y los resultados obtenidos, esto es, la evaluación. Para ello es necesario evaluar el proceso de los usuarios en la puerta de salida.

Por tanto, la nueva regulación de las colaboraciones en la esfera pública implica adoptar indicadores de resultados que trasciendan la capacidad de atención de cada servicio y que se refieran a los resultados del proceso de atención realizado.

Como continuación de esa experiencia institucional —al gestionar el paso de la regulación individual a la pública— en las atenciones de asistencia social de la ciudad de São Paulo para consolidar que esta pudiese adoptar nuevas técnicas de coste y gasto, los resultados de las propuestas normativas se remitieron para ser aprobados por las cámaras técnicas del Tribunal de Contas do Município para que, en su condición de órgano encargado de evaluar la adecuación y la probidad de la acción municipal, pudiese llevar a cabo el análisis técnico de los patrones de economía pública de los valores establecidos para la Tabela de Custo e Custeio dos Serviços Socioassistenciais (tabla de coste y gasto de los servicios socioasistenciales).

Tras la aprobación de las normas, el paso siguiente en este proceso institucional fue preparar los edictos públicos para la convocatoria de interesados en desarrollar cada uno de los servicios socioasistenciales. Los edictos, de acuerdo con la ley, debían publicarse en periódicos de amplia circulación en la ciudad, lo que haría efectivamente pública la responsabilidad del órgano gestor municipal. Los interesados debían presentar sus propuestas en dos sobres lacrados. El primero, relativo a la documentación jurídico-contable de la organización social y su currículo de experiencias; el segundo, relativo a la propuesta técnica para desarrollar el servicio para cuya ejecución concursaba. Cada una de las 31 regiones de

la ciudad constituyó una comisión de evaluación compuesta por tres técnicos responsables de emitir su opinión sobre las propuestas presentadas. Esta opinión sólo se podía formular tras la convocatoria pública y la correspondiente audiencia pública, de la que se levantaría acta, con la presencia de interesados y con la invitación formal a los Conselhos de Direitos, las representaciones locales, el Conselho Municipal de Assistência Social y el conjunto de organizaciones de la región.

Todas las decisiones se debían hacer públicas, teniendo el interesado derecho a presentar recurso en diversas instancias hasta llegar al Conselho Municipal de Assistência Social, compuesto de forma paritaria por miembros del gobierno y la sociedad civil, y cuyos representantes eran elegidos entre los usuarios, los trabajadores y las organizaciones en sesión plenaria con presencia del Ministerio Público.

La formalización del convenio se convirtió en un acto público, y toda la gama de servicios que eran objeto de convenio, especificando la capacidad y los valores de cada servicio, se publicaban en el Diário Oficial do Município para su pleno conocimiento.

El adjudicatario formal de la supervisión técnica de cada servicio y los instrumentos de supervisión técnica y administrativa fueron regulados para los 31 equipos regionales.

El objetivo de recuperar esta experiencia en el contexto de este capítulo es evidenciar que constituir la seguridad ciudadana desde el nivel local, afrontando las situaciones de exclusión y de los excluidos, exige trabajar y reorientar la institucionalidad local donde, de hecho, se gestionan los accesos a un nuevo nivel, inclusivo, basado en el patrón público y en la ciudadanía.

En este sentido, pese a que albergo la convicción de que se debe establecer la atención pública directa, es decir, con servicios y personal vinculados a la gestión pública directa, es innegable la relación histórica y fáctica con el conjunto de fuerzas locales.

La situación de la institucionalidad de la asistencia social paulistana era débil y anticidadana, no sólo por la ausencia de atenciones públicas directas, sino sobre todo por la ausencia de una regulación pública clara y abierta para la sociedad de los servicios de atención socioasistencial. Estos aparecían como proyectos de entidades sociales consideradas individualmente. En ellos, la aplicación de los recursos públicos se realizaba a través de decisiones individuales, a las que las distintas organizaciones, y aún mucho menos los usuarios y la propia sociedad, no tenían acceso.

Se considera que el nuevo patrón se implantó en São Paulo y exigió un referencial colectivo para construir una esfera pública no estatal.

Es cierto que en el proceso hubo momentos de tensión, reacciones y oposiciones a estas realidades.

Paralelamente se crearon talleres sobre la relación Estado-sociedad civil con especialistas —investigadores, militantes e intelectuales— sobre la cuestión. En esos momentos de discusión se pusieron de manifiesto los antagonismos entre la defensa del papel de las ONG como autonomía del Estado y, por otra lado, la responsabilidad de este de tener servicios directos.

La mediación Estado-ONG es todavía materia de amplia polémica, y se ha profundizado poco en el significado de las formas de esa relación a la hora de extender la ciudadanía en Brasil.

¿Es posible que una ONG consolide la ciudadanía sin penetrar en la esfera pública y sin el reconocimiento estatal? Yo considero que no.

Las múltiples formas de relación de los órganos federales con las ONG no se hacen públicas. Sólo aparecen cuando se cuestiona la probidad administrativa de los gestores a la hora de transferir dinero público con o sin nepotismo o atendiendo a intereses personales.

La experiencia iniciada en São Paulo es inédita porque ha alcanzado la condición de ley municipal, para cuya aprobación y regulación se necesitaron diez años, de 1993 a 2003. Seguramente los efectos de esta nueva regulación, de repercusión aún reciente, y el análisis de los cambios que ha producido exige realizar un estudio específico. Ahora bien, cabe destacar que sólo el 24% de los municipios brasileños informó (IBGE, 2006) que dispone de regulaciones de colaboración para realizar acciones mediante convenio en el campo socioasistencial. Como el 48% de esos municipios está situado en la región sureste, y el 73% de los municipios del Estado de São Paulo señaló que disponía de alguna relación, desde esta perspectiva cabe suponer que se haya dado algún «efecto ejemplarizante» a partir de la experiencia paulistana.

### Algunas cuestiones: síntesis a partir de la experiencia

Desde el principio se ha construido el análisis sobre la seguridad ciudadana como una vía necesaria para romper con el modelo hegemóni-

co de institucionalidad de la seguridad, que subordina la protección social al ejercicio del trabajo formal. Esa vía supone la materialización de una nueva institucionalidad de la gestión en diferentes niveles para que sea efectivamente capaz de aunar en sus procesos el principio del reconocimiento de los derechos de todos los ciudadanos a la seguridad social, al margen de su modo de inserción productiva o en el trabajo.

La institucionalidad de la gestión de la seguridad adoptada en un país revela el grado de responsabilidad comunitaria de Estado con la democracia y ciudadanía. Los estados latinoamericanos han asumido, bajo formas institucionales diferentes, sus compromisos sociales, bien de un modo más privatista, bien de un modo más estatal o incluso mediante un modelo híbrido. Brasil, país que cuenta con una fuerte legislación basada en derechos sociales, pero con procesos jurídicos frágiles a la hora de materializarlos como un derecho de ciudadanía a la protección social no contributiva, está reforzando la construcción de una política pública de derechos en el campo de la asistencia social a través de la introducción del Sistema Único de Assistência Social o SUAS. Su introducción supone coordinar la acción de 5.564 municipios, 26 estados y 1 distrito federal a partir de una política nacional al amparo de ciertos derechos.

Sucede que las prácticas municipales se producen sobre todo a través de organizaciones sociales sin ánimo de lucro o voluntarias, que mantienen relaciones más o menos formales con el Estado local, regional o nacional.

La presencia de las organizaciones sociales, por lo general religiosas, que proponen respuestas sociales a partir de su declaración de principios se ha dado desde hace siglos. Sólo ahora, en el tercer milenio, el Estado brasileño se muestra proclive a asumir su responsabilidad en la esfera pública. Sin embargo no dispone de una red personal propia, de recursos humanos ubicados en el Estado y de la financiación necesaria para llevar a efecto todas esas medidas.

El comportamiento de los 5.564 municipios es ambiguo en su relación con las organizaciones sociales, ya que mantienen desde relaciones informales hasta personalistas, e incluso algún tipo de relación formal (el 22%).

En el período 2002-2004 se introdujo en la ciudad de São Paulo una regulación formal entre el Estado municipal y las organizaciones sociales bajo la orientación de una política de fomento de la ciudadanía y de los objetivos del Plano municipal de assistência social.

Esta experiencia puede analizarse desde diferentes perspectivas:

- posibilidad de avanzar en los derechos de ciudadanía;
- posibilidad de avanzar en la calidad de los servicios y su cobertura;
- posibilidad de avanzar en la relación estatal-privada a partir de la especificación de las relaciones de colaboración y de la construcción de una esfera pública no estatal.

El proceso del reconocimiento de la ciudadanía en el acceso y disfrute de un servicio social tiene múltiples facetas. Abarca desde la construcción de la certeza de que el demandante tiene derecho a ser incluido en la atención, hasta la lucha por la calidad de la atención a la hora de resolver sus necesidades.

La construcción del proceso de atención social exige la caracterización del acceso como público y no como una ayuda de una determinada organización. Al funcionar como «derecho», se establece el principio de la posibilidad de recurrir en caso de que sea negado ese derecho. Por tanto, la falta de atención puede ser señal de inseguridad o una vía de acceso a la seguridad, siempre que no se dé por nepotismo, en general político-personalista.

Esto supone una ampliación del ámbito de la justicia en múltiples instituciones de acceso a la lucha oficial por los derechos a través de lo defensorías y *ouvidorias* (organismos judiciales) y juzgados de pequeñas causas (juzgados de recursos de menor cuantía). La transición hacia el campo del derecho trasciende el ámbito del poder Ejecutivo y exige coordinar para el mismo objetivo el Legislativo y el Judicial. La atención a la seguridad no contributiva todavía se presenta como una ayuda o, en el mejor de los casos, como un derecho difuso que no tiene aplicación propia por la mera petición que solicite su materialización.

El propio poder judicial brasileño concibe la defensoría pública (el procedimiento público) como una institución dirigida a la persona con carencias y no al ciudadano en la condición de derecho de ciudadanía. En Brasil los procesos jurídicos no incorporan los derechos del usuario del servicio público. Existe el derecho del consumidor de servicios privados, que se gestiona a través de las delegaciones de defensa del consumidor, que no comprende, evidentemente, los derechos de los usuarios de servicios públicos.

La ruptura con la ideología liberal que fortalecía las atenciones privadas y que convalidaba la concepción de la atención pública como ayuda puntual debe materializarse para permitir que se introduzcan nuevas regulaciones. Este proceso es de corte nacional y no sólo local.

La gran cuestión que surge con respecto al ámbito de la seguridad ciudadana es: ¿las relaciones de colaboración entre el Estado y la sociedad civil son factores inhibidores o materializadores de la cultura de ciudadanía? O, dicho de otro modo, construir una esfera pública no estatal en la relación entre el órgano gestor de la asistencia social y las organizaciones sociales de la sociedad civil permite avanzar hacia la seguridad de la ciudadanía.

Para los defensores de que el proceso de cohesión social exige menos Estado y más sociedad civil organizada, la regulación desarrollada significa tercerización y el «uso» de las ONG como fuerza de trabajo. Ya se han empezado a desarrollar reflexiones sobre la caracterización de algunas ONG como entidades prestadoras de servicio sin ánimo de lucro y la consiguiente pérdida de capacidad de estas como agentes institucionalizadores de la sociedad.

García Ferrer, investigador y profesor español sobre políticas y servicios sociales, afirma que

las organizaciones de voluntariado empiezan a ser reconocidas socialmente como antítesis de un sistema público de servicios sociales, entendidos como excesivamente burocráticos y paternalistas; sin duda, el modelo de *welfare* se ha construido sobre el principio de inclusión, esto es, sobre el derecho de todo los ciudadanos a recibir bienes y servicios; por otro lado, las organizaciones de voluntariado se basan en el principio de exclusión, a partir de una organización programática dirigida a grupos y/o segmentos, lo que, por ende, hace que el acceso a sus actividades se halle restringido normalmente a personas que las necesitan (Ferrer, 2000: 90).

La mera aplicación de conceptos modernos no convierte al patrón de caridad en el de ciudadanía.

Lo que aquí se plantea no es la existencia de caridad en la sociedad, sino la aplicación del presupuesto público en la caridad privada para pasar por alto derechos sociales.

El análisis que realizaron Nick Fyfe, Fiona Smith e Hellen Timbrell sobre las organizaciones de voluntariado en Inglaterra y Escocia muestra cómo la alternativa neoliberal, denominada neocomunitarismo, pone de

manifiesto que el gobierno desea que las organizaciones de voluntarios desempeñen un papel preeminente en la distribución de los servicios públicos.

Según esa tesis, el gobierno considera que las organizaciones del tercer sector son de carácter local a la hora de promover la cohesión social a través del incremento del capital social. Pero, por otro lado, también denota la intención de hacer retroceder la acción del Estado a la hora de ejercer su responsabilidad para prestar atención a nuevas exclusiones sociales, dejándolas a cargo de la solidaridad social.

Se destacan consideraciones necesarias a la fuerte propuesta de la organización de las sociedades contemporáneas a través del tercer sector para superar, con ello, la confrontación entre el imperio del Estado o del mercado.

En Brasil, la relación del Estado con las ONG, articulada a partir del gobierno nacional, es ambigua. Muchas de esas relaciones se han denunciado como vehículos de corrupción por tratarse de organizaciones fantasma o por no estar capacitadas para administrar partidas significativas del presupuesto público.

La presencia de ONG, donde el Estado está ausente, acaba configurando una opción de acceso más ágil para la población al producir efectos más a corto plazo. No obstante, como ya se ha señalado, no existen indicadores de resultados que permitan evaluar la eficacia y eficiencia de esta mediación, o si llevan a efecto el reconocimiento de la ciudadanía y la consecución de derechos.

No hay claridad, o más bien determinación institucional, para que las ONG que actúan con recursos públicos tengan la obligación de aplicar normas públicas de transparencia de gestión, entre las cuales, que se sometan a auditorías de tribunales de cuentas y del Ministerio Fiscal, como sucede con la acción pública directa.

La cuestión que se plantea es, si el avance de la inclusión y de la ciudadanía para el pueblo latinoamericano supone la combinación entre democracia social y política, ¿la mediación de las organizaciones sociales no diluye el ejercicio de la democracia política?

Las organizaciones sociales pueden ocupar vacíos ideológicos y construyen nichos especializados de defensa de intereses concretos. Sin embargo, algunas actúan bajo la idea de caridad o ayuda sin incluir la perspectiva del derecho y de la ciudadanía.

El análisis de García Ferrer muestra la ruptura de las organizacio-

nes con la dimensión de la totalidad, de la demanda y de la perspectiva pública. No cabe duda de que estas son bastante significativas como impedimentos para la conquista del derecho y de la ciudadanía.

La experiencia de la ciudad de São Paulo, que se propuso construir una nueva institucionalidad con base en la esfera pública entre el Estado municipal y las ONG para conseguir servicios asistenciales se refirió a una política pública con instrumentos públicos de evaluación, fiscalización y control. Al analizar la solidaridad como un concepto en tensión entre lo público y lo privado, Maria Helena Jamur afirma «que no se deja seducir por el entusiasmo excesivo presente en los discursos que hacen apología de la espontaneidad exacerbada y del voluntarismo de la iniciativa privada en el campo social» (Jamur, 2005: 497).

Dicha autora añade al final de su artículo: «Sólo a través del debate público se podrá construir un significante fundamental en nuestro país a través de la acción de sujetos de derechos que actúen políticamente en una sociedad democrática que aún no se ha constituido plenamente» (Jamur, 2005: 499).

La formación de una nueva institucionalidad de perfil democrático a partir de de la instancia local y/o de las ciudades debe marcar necesariamente la dirección de esta relación entre el gestor público y las fuerzas locales y, por tanto, no puede prescindir de resolver la cuestión aquí abordada. Necesariamente, esto pone en juego las relaciones de colaboración con el tercer sector, bien como fuerza paralela o como fuerza central para la ampliación de la ciudadanía.

Pese a que aún no se ha realizado un estudio en profundidad sobre los efectos de la regulación de las colaboraciones como esfera pública no estatal en la ciudad de São Paulo, hay un aspecto que merece ser destacado. El avance de la representación de usuarios socioasistenciales en los contextos de decisión de la gestión parece ser un indicador saludable del vínculo entre la democracia política y la social y, por tanto, un avance de la ciudadanía.

En el caso concreto, se destaca la condición de representante de los usuarios de un ex residente de la calle que fue elegido miembro del Conselho Municipal de Assistência Social y ocupó ese cargo durante más de un año. También fue elegido miembro del Conselho de Monitoramento das Políticas de Atenção à População em Situação de Rua cuyo objetivo era arbitrar éticamente como instancia de apelación para las cuestiones relacionadas con la operación de los servicios.

Este representante participó en manifestaciones, reivindicaciones y fue propuesto para formar parte de una Comissão de Representantes da População em Situação de Rua que debía comparecer en el Palácio do Planalto en el marco de la ceremonia de la firma de los decretos presidenciales que adoptaban medidas para la regulación de la política referida a la población que vive en la calle. Este mismo ex usuario de servicios, que ahora lucha por los derechos laborales de los recolectores de papel, pronunció el discurso de representación del segmento ante el presidente y los medios de comunicación allí presentes.<sup>3</sup>

En una reunión anterior a este acto, hace algunos meses, durante una conversación que mantuvimos en São Paulo sobre las acciones municipales en relación con la población que vive en la calle, este representante me hizo la siguiente pregunta: «Siempre discutimos las puertas de salida de los servicios para la población que vivía en las calles; ahora quieren discutir las ventanas de oportunidad; ¿no estaremos perdiendo espacio al salir por la ventana en lugar de salir por la puerta?».

A mi parecer, estos hechos son representativos de los múltiples caminos que atraviesa el proceso de reconocimiento de la ciudadanía de segmentos tradicionalmente excluidos y sin representación pública. Otro ejemplo interesante es el de la organización de prostitutas que crearon, para su propia defensa, una asociación a través de la que introdujeron una nueva marca de moda, la DASPU, en contraste con una tienda de marcas internacionales en la que compra la clase alta brasileña, cuya marca es DASLU. La marca DASPU realiza presentaciones nacionales, ahora incluso internacionales, en muestras de moda. Por supuesto, este ejemplo consiste en otro tipo de trayectoria a la hora de construir la visibilidad en la esfera pública. En este caso se trata de un debate en el mercado privado y no en el acceso a la política pública.

Seguramente los espacios de debate público con organizaciones de usuarios en los diversos ámbitos de decisión o negociación generan oportunidades para desarrollar nuevas capacidades.

El proceso de cambio se da, pero ¿a qué ritmo? ¿Con qué alcance? ¿Con qué vínculo en las relaciones sociales? ¿Nacionales o internacionales? Sin lugar a dudas, la respuesta a estas preguntas depende de diversos factores.

La relación de colaboración entre el Estado y la sociedad civil se puede producir en múltiples direcciones:

- ser un medio alternativo del Estado al optar por un recurso nacional sustitutivo de su acción directa, lo que reduce el coste efectivo de los servicios públicos y profesionales del bienestar;
- ser un medio de defensa de mínimas responsabilidades para el Estado y que propicie que la protección social no contributiva sea asumida por voluntarios y organizaciones sociales como una manifestación de la revitalización de la sociedad civil;
- ser «colaboradores júnior» y, por tanto, sin la necesaria exigencia de una continuidad de financiación de servicios que pueden ser cortados y tener un contrato limitado a cualquier presión fiscal, sin que con ello se impute al Estado de la reducción/anulación de un servicio público;
- ¿no será que la mediación de las organizaciones sociales no es, también, un medio de romper la fuerza de las voces de la periferia, de los excluidos en un tercer sector, dominado por grupos de la sociedad menos insensibles a las relaciones con el gobierno?;
- ¿no será que las organizaciones del tercer sector deben transformarse en un «Estado sombra», esto es, reforzando la autoridad del Estado sobre la provisión de bienestar mediante el crecimiento de la fiscalización administrativa y del control regulador?

Ciertamente, pueden y deben hacerse muchas preguntas, pero sin duda es necesario afirmar que, para lograr una nueva institucionalidad para la seguridad ciudadana, la materialización de la inclusión y la expansión de la ciudadanía es necesario optar claramente por la creación de una esfera pública en la relación entre Estado-ONG y los accesos sociales.

## Notas

1. Texto preparado para el Seminario Internacional realizado en Barcelona el 5 y el 6 de marzo de 2007 sobre el tema: Innovaciones locales frente a inseguridades globales — Brasil y España. Promoción: Fundación CIDOB-IBEI — Centro de Investigación, Docencia, Documentación y Divulgación de Relaciones Internacionales y Desarrollo de Barcelona en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona asociados a la FGV-PEEP — Programa de Estudios sobre la Esfera Pública de la EBAP - Es-

cola Brasileira de Administração Pública, Río de Janeiro. Traducción de Roser Vilagrassa.

2. Algunos países latinoamericanos como Uruguay y Argentina alcanzaron, en décadas pasadas, elevados índices de empleabilidad formal, aunque hoy todavía registran un elevado porcentaje de trabajo informal.

3. Me refiero a Sebastião Nicomedes de Oliveira y a los decretos 5940 de 25/10/06 y 5941 de 26/10/06. El primero obliga a que los órganos de representación pública federal seleccionen sus residuos reciclables para destinarlos a asociaciones y cooperativas de recolectores. El segundo crea el Grupo de Trabalho Interministerial, responsable de presentar propuestas de inclusión en sesenta días para incluir a la población que vive en la calle. El último decreto es un paso de la regulación de la alteración hecha en la LOAS (Ley orgánica de asistencia social) que incluye específicamente el segmento de población que vive en la calle (Ley 8742/03).

## Bibliografía

- Camurça, M. A. (2005), «Seria a Caridade a «religião civil» dos brasileiros?», *Revista Praia Vermelha*, n.º 12, 1º semestre, UFRJ/PPGSS, pp. 42-62.
- Chiachio, N. B. (2006), «Caráter Público da Gestão Governamental com organizações sem fins lucrativos. O caso da Assistência Social», disertación de maestría presentada en el Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social de la PUC-SP.
- Deacon, B. (2005), «From “Safety Nets” back to Universal Social Provisions», *Global Social Policy Review*, Sage Publications, vol. 5, abril, pp. 19-28.
- Esping-Andersen, G. (1996), «After Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy», en G. Esping-Andersen, ed., *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, Sage Publications/UNRISD, Londres, pp. 1-31.
- Ferrer, J. G. (2000), *La nueva sostenibilidad social. Bases teóricas del modelo sociosanitario*, Ariel, Barcelona.
- Fleury, S. (2002), «A expansão da cidadania», artículo presentado en el VIII Congresso Internacional do Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), Lisboa, 8 a 10 de octubre, [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve).
- Fyfe, N. H. Timbrell y F. Smith (2006), «The third sector in a devolved Scotland: from policy to evidence. In Critical Social Policy Review», Sage Publications, vol. 26 (3), Londres, pp. 630-641.
- Gorz, A. (1988), *Metamorphoses du Travail. Quête du Sens. Critique de la raison économique*, Galilée, París.

- Huber, E. (1996), «Options for social policy in Latin América: Neoliberal, versus Social Democratics Models» en G. Esping-Andersen, ed., *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, Sage Publications/UNRISD, Londres, pp. 141-191.
- IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros (2006), Assistência Social. RJ, IBGE.
- IPEA - Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Políticas Sociais Acompanhamento e Análise (2007), ed. especial, 13 de abril, <http://www.ipea.gov.br>.
- Jamur, M. (2005), «Solidariedade: uma noção tensionada entre o privado e o público», *Revista de Administração Pública - RAP*, n.º 3, mayo/junio-FGV-RJ, pp. 471-504.
- Mauss, M. (2003), *Sociologia e Antropologia*, Cosac & Naify, São Paulo.
- Mesa-Lago, C. (2004), «Models of Development, Social Policy and Reform in Latin America», en T. Mkandawire, ed., *Social Policy in a Development Context*, UNRISD/Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 175-202,
- Mkandawire, T., ed. (2004), *Social Policy in a Development Context*, UNRISD/Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Molina, G. L. I., ed. (2006), *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Planeta/INDES/BID.
- Sposati, A. (1989), «A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social», en Sposati, Falcão y Fleury, *Os direitos (dos desassistidos) sociais*, Cortez Ed., São Paulo (5ª ed., 2006).
- (1990), *Carta-Tema: a assistência social no Brasil (1983-1990)*, 2ª ed., Cortez, São Paulo.
- (2005), «A gestão da assistência social na cidade de São Paulo» (—04) en *Revista de Administração Pública-RAP*, n.º 3, mayo/junio, FGV-RJ, pp. 505-573.
- (2005), *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS*, investigación desarrollada por el NEPSAS/PUC-SP bajo el patrocinio del CNAS/SNAS/MDS, Brasília, diciembre.
- (2006), «Políticas de Assistência Social», en Gaspar, Akerman y Garibe, eds., *Espaço Urbano e Inclusão Social. A gestão pública na cidade de São Paulo, 2001-2004*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, pp. 81-93.

SIXTA PARTE

CONSTRUCCIÓN DE SUBJETIVIDAD,  
ACTORES POLÍTICOS Y CONCIENCIA SOCIAL



---

# Participación y conciencia social. El Presupuesto Participativo de Porto Alegre y la *demopedia*<sup>1</sup>

Luciano Fedozzi y Eva Machado Barbosa<sup>2</sup>

## Introducción

La cuestión de la participación en la instancia local de gobierno ha ocupado un lugar destacado en la agenda política nacional y mundial de los últimos quince años a consecuencia de los profundos cambios socioeconómicos, políticos y culturales que en el proceso de globalización han repercutido en diversas dimensiones de la vida social, tanto en los países capitalistas centrales como en la periferia del sistema. Mientras que el mercado y el poder económico subyacente a este han sido globalizados en el ámbito nacional y local, las instituciones representativas y el poder que emana de ellas siguen estando basados en gran parte en el territorio nacional (Subirats, 2005). Y en ese contexto de realineación de las esferas de poder es donde, de un tiempo a esta parte y de un modo acelerado, se están ampliando en el mundo experiencias de participación local y de invención de nuevas formas de democracia participativa.

Efectivamente, la esfera local propicia, en la vida cotidiana y en la interacción entre gobernantes y actores de la sociedad civil, oportunidades de aprendizaje que pueden adquirir contenidos universales, tanto materiales como normativos. Sin embargo, este *revival* participacionista se enmarca en un contexto distinto de aquel, densamente ideologizado, de la década de 1960, que se desarrolló en las luchas libertarias que polarizaban esa época. Hoy, la participación se ha convertido en una palabra casi banalizada, que actores distintos, como el Banco Mundial y las organizaciones trotskistas, presentan con significados y estrategias diferentes. Como demuestran innumerables investigaciones, la participación local, así como la descentralización, no significan *per se* más democra-

cia y una disminución de las desigualdades sociales. Estas se dan en el ámbito de las relaciones de poder y no son inmunes a la reproducción de las prácticas tradicionales y de las jerarquías sociopolíticas que caracterizan históricamente las instancias locales de las sociedades nacionales.

Entre las experiencias de participación local, el Presupuesto Participativo de Porto Alegre (en adelante OP, siglas de Orçamento Participativo) destacó mundialmente por su calidad y longevidad (ya perdura dieciocho años) y, por ello, sigue atrayendo la atención de investigadores y otros actores sociales y políticos. Anteriormente (Fedozzi, 1997, 2000a, 2000b; Marquetti, 2002) ya se apuntó a aspectos ligados a los efectos positivos de esa experiencia en las dimensiones de la gestión socioestatal y redistributiva. No obstante, el estudio de los efectos de la subjetividad en los participantes es todavía limitado. Este capítulo se centra en esa dimensión de fundamental importancia, no sólo porque la matriz histórica de la sociedad brasileña está marcada por un profundo *autoritarismo social*, sino también porque vivimos una época de fragmentación social y de ausencia de estímulo en las acciones colectivas.

A partir de elementos extraídos de la tesis de doctorado en sociología, el capítulo presenta cuestiones con las que se pretende responder a las siguientes preguntas planteadas: las innovaciones en el modelo de gestión aportadas por el OP —que muchos ven como una «Escuela de ciudadanía»— ¿van acompañadas de *aprendizajes* relativos a la conciencia de ciudadanía y a la cultura democrática? ¿Esta nueva *esfera pública de cogestión* de los fondos municipales se constituye efectivamente en un espacio-tiempo favorable a la construcción de nuevos sujetos históricos (nuevos yos) portadores de una conciencia social autónoma, basada en principios universales de justicia y en la ética de la solidaridad? De otro modo se estaría viviendo la experiencia, con el paso del tiempo, de significados que denotan una reproducción de los patrones subjetivos tradicionales de heteronomía, ya sean de tutela y de sumisión, de la cultura del *favor* y del *pedir* representativos de la ética instrumental de cambio de un visión de la justicia restringida a los lazos de la personalidad (ética de la cordialidad, en la acepción de Holanda). En definitiva, patrones cognitivo-morales egocéntricos que expresan una reproducción del autoritarismo social, es decir el no reconocimiento del otro.

La idea de democratización social que se entrevé en las preguntas descritas se ampara en las teorías de acción comunicativa y de la democracia deliberativa de Habermas, que permiten comprender el carácter

*práctico-moral* de la política moderna asentado en el concepto intersubjetivo de racionalidad. Este vincula las redes generadoras de comunicación (en la esfera pública) y de integración social (en lo cotidiano) con el proceso político y el mundo sistémico (Estado y mercado) (Avritzer, 1996). El aprendizaje democrático, individual a la par que social, supone la construcción de competencias de diálogo en las dimensiones: *cognitiva*, relacionada con la visión del mundo; *normativa*, asociada al desarrollo moral; y *subjetiva*, referente a estructuras de personalidad cada vez más complejas (Krischke, 2001).

En ese enfoque teórico de la democracia, la noción de «cultura política» es incorporada y luego suplantada por un concepto más amplio de la conciencia moral, entendida esta como un aspecto central de la percepción del mundo en términos de derechos, daños y justicia. Así, la conciencia moral se constituye en un núcleo de la conciencia social de los individuos. El desarrollo de la conciencia moral —y su traducción teórica en tipos sociológicos de conciencia de ciudadanía, como se verá más adelante— se ha adoptado como hilo conductor de este estudio, con el objetivo de comprobar la hipótesis de que, entre los participantes del OP, surge una transformación de la conciencia social. Merece comentarse que, aunque el OP presente algunos elementos de la democracia deliberativa, no se puede interpretar como tal, a menos que corrobore versiones míticas y meramente ideológicas sobre ese caso.<sup>3</sup> No obstante, se presume que a lo largo del tiempo de participación en el OP se puedan crear aprendizajes que se correspondan con un desarrollo de la conciencia de ciudadanía, ya que Brasil se ha caracterizado por la ausencia de esa circunstancia histórica en el plano social y subjetivo.

El capítulo está estructurado en cuatro partes. En primer lugar, se presentará el modo de funcionamiento del OP de Porto Alegre, que estuvo en vigor a lo largo de los dieciséis años de gobierno del PT (Partido dos Trabalhadores). A continuación se presentarán los presupuestos teóricos que han orientado el estudio. Estos se basan en la tesis central, sustentada por la teoría habermasiana, de que la democracia moderna posee un carácter práctico-moral. Esta, a su vez, se apoya en las teorías e investigaciones de la psicología del desarrollo moral de Piaget y de Kohlberg. Posteriormente se elucidarán los procedimientos metodológicos que, a partir del instrumental de Kohlberg, permitirán elaborar la escala de conciencia social conforme a los estadios de conciencia moral. Por último se analizarán los resultados obtenidos con la investigación empírica.

## El Presupuesto Participativo de Porto Alegre

El OP está formado por una estructura y un proceso de participación orientados a partir de tres principios básicos que configuran su modelo de cogestión, es decir, decisiones compartidas entre el gobierno y la población, sobre todo en cuanto a las inversiones: 1) reglas universales de participación en instancias institucionales y regulares de funcionamiento; 2) un método objetivo de definición de los recursos destinados a las inversiones, relativos a un ciclo anual de presupuesto del municipio; y 3) un proceso decisorio descentralizado basado en la división de la ciudad en 16 regiones presupuestarias.

### *Estructura y proceso de la participación*

La estructura del OP está formada básicamente por tres tipos de instancias que ejercen de mediadoras en la relación entre el gobierno y los habitantes: a) unidades administrativas dirigidas a un proceso técnico-político del debate presupuestario con los habitantes;<sup>4</sup> b) instancias civiles autónomas formadas principalmente por organizaciones con base regional —asociaciones de habitantes, agrupaciones de madres, etc.— que articulan la participación y selección de las prioridades; y c) instancias institucionales permanentes de participación, como el Consejo del Presupuesto Participativo (COP o Conselho do Orçamento Participativo), las asambleas regionales y temáticas y sus respectivos foros de delegados.

La participación se produce en tres etapas: 1) creación de las asambleas regionales y temáticas; 2) formación de las instancias institucionales; y 3) debate del presupuesto y aprobación del Plan de inversiones en el Consejo del OP.

### Primera etapa

Las asambleas regionales se constituyen en cada 16 regiones de la ciudad, mientras que las denominadas plenarias temáticas, creadas en la segunda administración del PT y que suman un total de seis (Transporte y Circulación; Educación, Ocio y Deporte; Cultura; Salud y Asistencia Social; Desarrollo Económico y Tributación; Organización de la Ciudad y

Desarrollo Urbano y Ambiental) nacen en lugares únicos, que no dependen del perfil regional.

Antes de las asambleas anuales, los habitantes se congregan en reuniones preparatorias durante los meses de abril y mayo. Estas reuniones comienzan con la presentación de las demandas de cada región y sobre cada temática; en la primera se presentan las cuentas del gobierno sobre el plan de inversiones y se elige al grupo de delegados. De 2003 en adelante, esta ronda se suprimió y su competencia se transfirió a las reuniones preparatorias.

Durante los meses de mayo, junio y julio se realiza la ronda única de asambleas. Antes de estos encuentros oficiales, mediante negociación y votación y según regiones y temáticas, se establece un orden de prioridades para atender las demandas de los habitantes. En las asambleas, el Ejecutivo presenta las políticas de ingresos y gastos que deben orientar la elaboración del presupuesto, así como la propuesta de los *criterios* para la distribución de los recursos de inversiones. Los representantes comunitarios indican las demandas priorizadas por región y la temática correspondiente.

## Segunda etapa

Se forman las instancias institucionales de participación: el Consejo del Presupuesto Participativo (COP) (elección de dos miembros y dos suplentes en cada región y reunión plenaria temática) y los foros de delegados (16 regionales y cinco temáticos) por medio de un criterio estandarizado de un delegado para cada diez personas presentes en las asambleas. El mandato de los representantes y delegados es de un año, con derecho a una reelección consecutiva.

## Tercera etapa

Tras la toma de posesión de los nuevos consejeros y delegados (en la asamblea municipal de julio) da comienzo la fase de detallar la elaboración del presupuesto. Las tareas del COP comprenden dos fases: 1) debate de cada una de las partidas de ingreso y gasto (que todavía no contienen los detalles de las obras); 2) elaboración del Plan de inversiones,

que consta de una lista detallada de obras y actividades priorizadas por el Consejo del presupuesto.

El debate de las inversiones está delimitado por la previsión de ingresos y gastos de personal y otros costes estimados, entre los que se incluye la previsión de los gastos fijados por ley (educación y salud). El Ejecutivo participa en la definición de las inversiones a través de los órganos de planificación responsables y de las secretarías municipales en las sesiones del Consejo, proponiendo obras y proyectos de interés global u otras que se estimen necesarias para una región determinada (*demandas institucionales*). El Ejecutivo no preestablece un límite para debatir este tipo de recursos. Así, el Plan de inversiones está compuesto tanto por las obras propuestas por los habitantes, como por las obras/actividades propuestas por el gobierno, que pretenden comprender diversas regiones o «toda la ciudad».

### *Método y criterios para la distribución de los recursos de inversiones*

La distribución de los recursos de inversiones adopta la siguiente forma: cada región temática escoge tres prioridades sectoriales por orden de importancia (por ejemplo, 1ª: saneamiento, 2ª: pavimentación de las vías y 3ª: salud); de este modo establece un orden de prioridades para las obras que proponen los habitantes en cada uno de los sectores de inversión (por ejemplo, en el sector del saneamiento básico, alcantarillado: 1º: Vila Esmeralda, 2º: Vila Triângulo, 3º: Vila Pinhal, etc.). La lista de prioridades de cada sector de inversión se remite al Ejecutivo. Una vez definidas las prioridades generales de la media calculada entre las tres primeras prioridades de las 22 instancias (16 regiones y seis temáticas), la distribución de los recursos entre las regiones se realiza según una serie de *criterios objetivos* que el COP define anualmente y que se aplican a cada uno de los sectores de inversión. Los criterios para distribuir las inversiones son:

- 1) carencia de infraestructura o servicios urbanos,
- 2) total de habitantes de cada región del OP,
- 3) prioridad sectorial de inversiones escogida en cada región.

A cada criterio se le atribuyen unas *notas internas a la región*, que varían del 1 al 4, según el grado de carencia de ese sector en concreto, el número de habitantes y el grado de importancia atribuido por la región al sector específico en debate.

Por otra parte se atribuye a cada criterio un *peso relativo* directamente proporcional a la importancia que el COP aplica al criterio en cuestión. El criterio de «carencia de infraestructuras urbana» siempre ha recibido el máximo peso, expresando así la voluntad de practicar una justicia distributiva, de la cual el OP se propone ser un instrumento.

Por último, la nota que cada región recibe en la clasificación se multiplica por ese peso del criterio, de manera que para cada región se obtiene una puntuación que determina el porcentaje de recursos que esta recibirá en cada partida de inversión. A su vez, ese porcentaje de recursos indica las obras a las que la región tiene derecho, según el orden de prioridades de las obras definidas previamente por sus habitantes en esa partida de inversión. En la etapa final, el Plan de inversiones aprobado se publica, constituyéndose en el documento de fiscalización de las comunidades y de la prestación de las cuentas que el Ejecutivo debe realizar en las instancias del OP.

## Presupuestos teórico-metodológicos

### *Habermas: cultura democrática y desarrollo de la conciencia moral*

La síntesis teórica emprendida por Habermas, que generó la «teoría de la acción comunicativa», se sirvió, entre otras corrientes teóricas, de la epistemología genética de Piaget —aunque a veces de forma no manifiesta— y de los trabajos de reformulación del modelo piagetiano del desarrollo moral que realizó el psicólogo norteamericano Lawrence Kohlberg. Habermas explicita su adhesión al modelo psicogenético de Piaget y de Kohlberg en la obra *Para a reconstrução do materialismo histórico* (1983). En ella, el autor establece por primera vez un paralelismo entre la ontogénesis y la sociogénesis, tratando de identificar algunas homologías estructurales en ambos procesos. La homología consiste en el hecho de que, tanto en la ontogénesis como en el proceso evolutivo de las formas de concebir el mundo, el desarrollo conduce a una descentración del sistema interpretativo.<sup>5</sup>

Como afirma Freitag (1985: 128), Habermas se dio cuenta de que la conceptualización piagetiana de la formación de la inteligencia del niño, fundamentada esencialmente en la *acción*, podría proporcionar el sustrato antropológico y biológico de su teoría de la acción comunicativa. El autor alemán también encontró en la teoría del desarrollo de la conciencia moral de Kohlberg un horizonte común al que denominó «ciencias reconstructivas», es decir, «el esfuerzo de una reconstrucción teórica de aspectos de la realidad para los cuales existen evidencias empíricas» (Habermas, 1983, 1989).<sup>6</sup> En la medida en que la teoría de la conciencia moral de Kohlberg exige un doble fundamento, la explicación causal (basada en evidencias empíricas) y la implicación (deducida de los principios filosóficos), ambas teorías estarían al servicio de la reconstrucción de la génesis de la conciencia moral y de sus mecanismos y principios de funcionamiento. La existencia de sujetos competentes desde el punto de vista cognitivo, lingüístico y moral para participar en discursos prácticos y teóricos, o la posibilidad universal de su formación a través de procesos de aprendizaje, quedó confirmada con los estudios empíricos interculturales de Piaget y, posteriormente, de Kohlberg. En el caso que nos ocupa, interesa abordar (de manera sintética) los aspectos centrales de la teoría del desarrollo de la conciencia de Piaget y, principalmente, de Kohlberg, con el objetivo de presentar el marco teórico de la investigación sobre aprendizajes relacionados con la conciencia social en el OP.

### *Piaget: desarrollo cognitivo y conciencia moral*

De forma resumida, el trabajo del epistemólogo suizo Jean Piaget en la investigación sobre la cuestión de «cómo se vuelve posible el conocimiento», es decir, en qué consiste la génesis y el proceso de desarrollo del conocimiento, se puede definir por medio de los siguientes elementos:

a) Piaget construyó la teoría del desarrollo cognitivo, así como la teoría sobre la moralidad, contraponiéndose a dos corrientes antitéticas y homólogas, en la psicología y en la filosofía. En la psicología se trata, por una parte, del behaviorismo (Watson, Skinner) y de la teoría de la *gestalt* (Rogers) y, por otra, de la corriente innatista del etólogo Konrad

Lorenz. En la filosofía del conocimiento se trata del antagonismo entre el empirismo (Locke y Hume) y el apriorismo (Leibniz). El punto en común de estas corrientes, que Piaget criticó, es la suposición del carácter pasivo del sujeto en el proceso del conocimiento, que se inicia en el sujeto (innatismo y apriorismo) y en el objeto (behaviorismo y empirismo). En cambio, según este la inteligencia proviene de la acción de los sujetos. El bagaje genético y el medio social son fundamentales, pero sólo cuando se toman como posibilidades y no como una realización espontánea, automática o determinista. De ahí que la aproximación piagetiana sea radicalmente interaccionista y dialéctica.

b) La génesis de la evolución de las estructuras cognitivas y morales obedece a una estructuración invariable de estadios sucesivos: se trata del paso de una situación egocéntrica/heterónoma (en la cual todavía no existe la diferencia entre el yo y el mundo) a unos niveles cada vez mayores de descentración cognitiva y moral. Estos proporcionan competencias para resolver determinados problemas empírico-analíticos o práctico-morales. La teoría de Piaget sustenta el paralelismo entre la lógica y la moral. Es decir, según la naturaleza genética de la razón, la razón teórica (pensamiento lógico) y la razón práctica (conciencia moral) son dos caras de una misma moneda. Los juicios lógicos sobre la verdad y los juicios morales sobre la validez de una regla varían según el estadio en que se encuentra el sujeto (Freitag, 1991: 67). Ese paralelismo revela que los estadios sensoriomotor, preoperativo, operativo-concreto y lógico-formal se corresponden con los estadios de premoralidad, heteronomía, semiautonomía y moralidad autónoma (Piaget e Inhelder, 1972).<sup>7</sup> Los factores biológicos, culturales, sociales y de equilibrio que explican la psicogénesis son también los que explican la dimensión moral.

c) El estadio cognitivo ulterior es el lógico-formal. Este se distingue radicalmente del pensamiento operativo-concreto en la medida en que el movimiento y las acciones del pensamiento se producen en el plano de lo posible, superando con ello las acciones extraídas solamente de lo real (operaciones manipulables reales o inmediatamente imaginables). En este estadio, el sujeto ya es capaz de razonar sobre enunciados verbales a partir del punto de vista de otro, controlando al mismo tiempo su propio modo de pensar (Piaget, 1978: 238-240).

d) Piaget discrepaba de Durkheim, que explicaba la autonomía como una interiorización de las normas sociales, y por ello se adhirió a la

tesis de Bovet sobre la moral.<sup>8</sup> Para este, la génesis de la moral se origina primero en el respeto unilateral (relaciones desiguales) que el niño tiene por las personas adultas o mayores que él. La moral resultante es la moral *heterónoma* (o del deber): exige obediencia y se determina de manera exógena a la conciencia del sujeto. En cuanto al respeto mutuo, que surge a partir de relaciones más igualitarias, consiste en la capacidad de colocarse racionalmente en el punto de vista de los demás (descentración).<sup>9</sup> La autonomía sería, por tanto, la capacidad de coordinación de diferentes perspectivas sociales y, así, para el entendimiento se presupone el respeto recíproco. Piaget considera que por medio de la práctica cooperativa de las reglas, es decir, por medio de la *razón dialógica*, se construyen las bases cognitivas necesarias para superar la heteronomía moral y el egocentrismo intelectual: «La verdad de la regla no reside en la tradición [ni es dictada por otros], sino en el acuerdo mutuo y en la reciprocidad. Sólo un poder legislativo concedido a la razón explicará la autonomía» (Piaget, 1977b: 83 y 331).

El proceso de «descentración reúne dos movimientos concomitantes y complementarios: la integración creciente del individuo en el grupo (socialización), que se traduce en su pensamiento y en su lenguaje socializado, y el distanciamiento consciente del individuo con relación a su grupo y a las normas que rigen su interacción, que se traduce en una individualización y autonomización crecientes (concienciación)» (Freitag, 1985: 134). Estos dos movimientos representan un único proceso de conocimiento de la realidad y de uno mismo (yo), representado por la conquista permanente de lo «real» a través de la *acción del sujeto*.

### *El desarrollo de la conciencia moral según Lawrence Kohlberg*

Diversos investigadores han adoptado y seguido la teoría del desarrollo cognitivo de Piaget. En lo que respecta al desarrollo moral, el psicólogo norteamericano Lawrence Kohlberg (1927-1987) fue quien más destacó en la innovación teórica y empírica de la psicología piagetiana desde 1958 (Chicago). Kohlberg propuso reformulaciones en la metodología de la investigación y amplió la investigación intercultural sobre la moralidad en los más diversos contextos culturales y socioeconómicos, en países como Estados Unidos, Canadá, México, Taiwan, Turquía o Israel. A

diferencia de Piaget, este aborda el problema moral basándose en el criterio de *justicia creciente*, relacionándolo con las cuestiones de igualdad, equidad y reciprocidad en la perspectiva sociomoral de los sujetos en relación con los Otros. Según Kohlberg (1981), la jerarquía de las formas de juzgar el sentido de la *justicia reciente* se sustenta en las siguientes tesis: 1) el acto de juzgar moralmente reposa sobre un proceso de *role taking* (adoptar un papel social en el sentido de G. H. Mead); 2) en cada estadio, el acto de juzgar apunta a una nueva estructura lógica, que se corresponde con los estadios lógicos de las operaciones mentales identificadas por Piaget; 3) la estructura lógica puede ser concebida como una *estructura de justicia*; y 4) como tal, en cada estadio posterior esta es más abarcadora y, al mismo tiempo, está más diferenciada y equilibrada que en el estadio anterior.

Kohlberg construyó y consolidó un modelo compuesto por seis estadios de la moralidad, reformulando los estadios que propone la teoría piagetiana. En la formulación inicial de Kohlberg, «los estadios se valoraban según el *contenido* de las respuestas de los sujetos» a dilemas morales hipotéticos (Biaggio, 1998: 45). En el sistema desarrollado posteriormente, lo importante es la forma o la estructura de las respuestas (Colby y Kohlberg *et al.*, 1987). Según Kohlberg (1981), la ontogénesis del juicio moral se puede concebir como una jerarquía de formas de la integración moral. Los estadios reflejan, por tanto, la manera de raciocinar de los sujetos (estructura) con relación al principio de justicia creciente. En cuanto al contenido relacionado con la elección de actitudes, creencias, juicios y comportamientos, la forma se refiere al raciocinio que subyace a ese contenido. En la técnica de investigación que este elaboró (MJI - Moral Judgment Interview), lo importante no es la respuesta al dilema planteado (por ejemplo, en el clásico «Dilema de Heinz», si el marido debe o no robar el remedio del farmacéutico para salvar la vida de su mujer), sino más bien la estructura de pensamiento (o raciocinio moral) que el sujeto que responde utiliza para justificar su respuesta.

Los estadios se caracterizan por las siguientes propiedades: a) implican una distinción cualitativa entre estructuras (modos de pensamiento) que sirven a la misma función, por ejemplo a la inteligencia en varios momentos del desarrollo; b) dichas estructuras forman una secuencia invariable. Aunque los factores culturales puedan acelerar, retrasar o frenar el desarrollo, no alteran su secuencia; c) cada uno de esos modos o secuencias de pensamiento forman un todo estructural. Una respuesta no es

específica de una tarea, pero presenta cierta familiaridad respecto a un grupo de tareas; y d) son integraciones jerárquicas. Cada estadio superior integra las estructuras que surgían en los estadios inferiores (Biaggio, 1998: 43).

Rest (1973), uno de los mayores colaboradores y seguidores de la obra de Kohlberg, demostró cómo los sujetos de su investigación acumulaban todos los estadios situados por debajo del suyo, pero no entendían el raciocinio localizado en un estadio *al menos un nivel* por encima del suyo (apud Biaggio, 1998: 44). Esto demuestra la posibilidad universal del desarrollo de la competencia moral como construcciones racionales del sujeto en la interacción social. «El nivel o estadio de raciocinio o juicio moral es el indicativo más importante de madurez moral» (Keunecke, Bardagi y Biaggio, 1994: 17). Pero la construcción cognitivo-moral depende de condiciones de orden biológico personal (madurez) y de orden social (exposición y experiencias sociomorales) que pueden facilitar o bloquear el desarrollo moral de los sujetos. La evolución cognitivo-moral proviene de los conflictos experimentados por el individuo.

### Niveles y estadios de conciencia moral

En la versión de la teoría consolidada en las décadas de 1970 y 1980 (Kohlberg, 1971, 1981, 1984; Kohlberg *et al.*, 1983; Colby y Kohlberg *et al.*, 1987, vol. 1), Kohlberg construyó un modelo de análisis de desarrollo moral compuesto por tres niveles y dos estadios en cada uno de ellos: preconventional (estadios 1 y 2), convencional (estadios 3 y 4) y posconventional (estadios 5 y 6) (véase la figura 1). Cada nivel refleja una determinada orientación moral y un modo concreto de distinguir, coordinar y establecer un orden de prioridades entre las distintas perspectivas o valores que se confrontan, según las principales características de cada nivel. Por otra parte, se prevén situaciones que pueden ser objeto de medición, transición entre los estadios de los raciocinios morales, como por ejemplo del tercero al cuarto (3/4) o del cuarto al quinto (4/5), así como grados distintos de descentración en el seno de cada uno de ellos, como en el caso del 5 (en 5a y 5b).

FIGURA 1  
*Niveles y estadios de conciencia moral según L. Kohlberg*

---

Preconvencional	1 - Orientación al castigo y a la obediencia 2 - Individualismo hedonista
Convencional	3 - Orientación «buen chico» y «buena chica» 4 - «Ley y orden» - Conservación del sistema
Posconvencional	5 - Contractualismo democrático o de utilidad 6 - Principios éticos universales

---

FUENTE: Kohlberg (1981).

*El nivel preconvencional y sus estadios.* Corresponde a la perspectiva del individuo que todavía no ha interiorizado la idea de reciprocidad, ni las normas y expectativas sociales. Si las reconoce, y cuando las reconoce, las considera externas a sí mismo (corresponde a la moralidad heterogénea de Piaget). La mayoría de niños hasta los 9 años y algunos adolescentes se hallan en este nivel, así como muchos delincuentes juveniles y adultos (Colby y Kohlberg *et al.*, 1987: 16).

En su estadio 1, caracterizado por la orientación al castigo y la obediencia, los sujetos todavía no están, en general, en condiciones de realizar operaciones mentales concretas en el sentido de la reciprocidad lógica del juicio moral. Por ello los niños tampoco están todavía en condiciones de concebir la «justicia» como reciprocidad concreta del intercambio (de dádivas y prestaciones) entre diversos individuos. La perspectiva sociomoral que adoptan es egocéntrica.

En su estadio 2, denominado individualismo hedonista, los individuos están en condiciones de a) ejecutar operaciones mentales concretas, en el sentido de una reciprocidad y una reversibilidad lógica; y b) definir la justicia en el sentido de una reciprocidad concreta del intercambio de dádivas o servicios y, por tanto, en el sentido del intercambio de regalos, favores o, por el contrario, de agresiones mutuas. La perspectiva sociomoral que adopta el sujeto es individualista y concreta: «No debo hacer daño a otras personas porque ellas también pueden hacerme daño». Existe una separación entre los puntos de vista propios y los de las autoridades y los otros. La persona es consciente de que todos tienen intereses individuales que perseguir y que se hallan en conflicto,

de tal modo que el derecho es relativo (en el sentido individualista concreto).<sup>10</sup> La acción moralmente correcta se define en términos de placer o de satisfacción de las necesidades de la persona. Por eso la justicia se concibe como venganza, como por ejemplo en el precepto de la Ley del Tali3n «ojo por ojo, diente por diente». La reciprocidad consiste en intercambios concretos de valores iguales entre personas para obtener beneficios presentes o futuros. Por eso son equivalentes a la relaciones en el mercado.

Las relaciones humanas se conciben en t3rminos similares a las relaciones de mercado. Est3n presentes elementos de *fairness*, de reciprocidad y de distribuci3n equitativa, pero siempre interpretados de modo f3sico-pragm3tico. *La reciprocidad no es una cuesti3n de lealtad, gratitud y justicia* (Habermas, 1983: 60) (las cursivas son m3as).

*El nivel convencional y sus estadios.* Es el nivel de interiorizaci3n de las normas. En 3l, el individuo se identifica con las normas y las expectativas de los grupos primarios o de la sociedad en general, es decir, los siente como «suyos». Cree en el valor de aquello que considera verdadero y que debe hacerlo en nombre de la amistad, de la aceptaci3n por los compa1eros o del respeto al orden establecido.

El estadio 3 (Orientaci3n de «buen chico») es el estadio de las expectativas interpersonales mutuas, de las relaciones y de la conformidad social. Los individuos est3n, por primera vez, en condiciones de realizar el *role taking*, esto es, de adoptar papeles sociales dobles y relacionados entre ellos. Una persona que se encuentra en este estadio tiene conciencia de *sentimientos, expectativas y acuerdos compartidos, que adquieren una primac3a sobre los intereses individuales*, por lo que es capaz, por primera vez, de *anteponer el perd3n a la venganza* (Kohlberg, 1981: 149). Sin embargo, el *role taking* todav3a se limita a los papeles estereotipados de un grupo concreto de relaciones como el de la familia, los amigos y conocidos y, por ello, la perspectiva moral adoptada se orienta para encajar en esos estereotipos y relaciones personales. En ese estadio, la correcci3n moral se identifica con la actuaci3n de acuerdo con la aprobaci3n de los dem3s. El objetivo es mantener la lealtad y la confianza entre los individuos de grupos de referencia primaria. La reciprocidad genera una conciencia de agradecimiento como deuda: el individuo siente gratitud, lealtad o agradecimiento. Por tanto, predominan las reglas originadas en las relaciones personales. Los individuos todav3a no adoptan la perspectiva sociomoral del sistema social, cuyo conjunto de reglas y

normas subjetivas y universales exigen trascender las relaciones personales de los grupos más próximos.

En el estadio 4 (ley y orden), los sujetos ya están en condiciones de diferenciar el punto de vista social de los motivos interpersonales. En este estadio, la perspectiva de las relaciones personales propias de los grupos primarios se supera para adoptar el punto de vista del sistema social, que define papeles y reglas relacionados con un ordenamiento estatal, social y jurídico. Los sujetos consideran, por tanto, las relaciones individuales en función de su ubicación dentro del sistema. Ahora este media y delimita la relación recíproca de derechos y deberes, y la reciprocidad positiva de la justicia ya no se sitúa en el intercambio interpersonal de bienes y servicios (de regalos y favores), sino en el intercambio de prestaciones y recompensas entre los individuos y el sistema. En consecuencia, la reciprocidad negativa de la justicia ya no consiste en la venganza ni en la reparación entre personas o familias («justicia personal»), sino —según la regla de la igualdad ante la ley— en pagar su deuda o restituir a la sociedad el daño que se le ha causado. Aquí cabría aludir al concepto de «derecho restitutivo» de Durkheim (1989), como *medium* de la solidaridad orgánica propia de las sociedades más complejas, en las que, según la teoría durkheimiana —como resultado de la división social del trabajo y del aumento de la densidad social— se produce una diferenciación entre la conciencia individual y la conciencia colectiva. La *ley*, por tanto, es un nuevo componente, *más general y racional*, que se debe tener presente en el juicio moral de los sujetos. Por ello, la definición clave del estadio 4 se sitúa en un *law—(or rule) and order—maintaining perspective* (Kohlberg, 1981: 151).

La moral del estadio convencional 4 se identifica con el sentido común de la *moralidad del deber*, ya que en ella el mantenimiento de las normas legales depende de la estructura de autoridad, de la jerarquía y de la disciplina, para evitar el «caos» del sistema social. El interés individual se vuelve ilegítimo cuando no es coherente con el mantenimiento del sistema sociomoral.

En el estadio *law and order* ya no se trata de obedecer a los superiores inmediatos del círculo personal (padres, profesores, jefes), sino de mantener una relación *impersonal* representada por las «autoridades» y por las leyes que conforman el ordenamiento estatal y jurídico del sistema social. La obediencia no surge por medio del castigo (estadio 1), ni por el deseo de recompensa (estadio 2), ni por la aprobación social ni la

aprobación hacia la persona que ejerce la autoridad (estadio 3), sino más bien por *la lealtad al orden social del statu quo* (estadio 4).

*El nivel posconvencional y sus estadios.* El individuo comprende el significado de las normas sociales y toma conciencia de sus limitaciones ante los principios morales de justicia que se anteponen a estas. En este estadio se produce un esfuerzo visible por definir valores y principios morales que tengan validez, más allá de la autoridad de los grupos o personas que los sustentan y de la identificación del sujeto con esas personas o grupos. El juicio con principios morales o universales exige, por tanto, la superación del estadio operativo-concreto y el paso a una nueva etapa cognitiva del desarrollo lógico-formal que posibilita el raciocinio abstracto y la plena reversibilidad del *role-taking*.

La definición clave del estadio 5 (contractualismo democrático o de utilidad) consiste en que, por primera vez, se toma en consideración la *law-makers perspective* (perspectiva del legislador). Desde ella se recurre al derecho natural de los individuos a establecer las bases del orden social en el que quieren vivir o a modificarlo, si es necesario. Para Kohlberg, al contrario que en el estadio 4, en el que la justicia es, para cada individuo, una cuestión de defensa del propio orden social (*law, nation and God*) frente a sus adversarios internos y/o externos, en el estadio 5 la atención se traslada de la defensa de la ley y del orden al problema de la legislación, necesaria para maximizar el bienestar de los individuos. «La función de las leyes es mediar como árbitro entre los derechos de propiedad y el resto de intereses de los grupos en conflicto» (Kohlberg, 1981: 153-154 apud Apel, 1994: 240). La autoridad sólo es un instrumento y no un valor «en sí misma»; forma parte del contrato social y está subordinada a los principios de bien común y de protección de los derechos de todos. Una manifestación de ese estadio «son los acuerdos procedimentales de la *democracia constitucional*, como por ejemplo una representación igual de los intereses de todos los individuos como medio de formación del consenso y una *bill of rights* como protección de las propiedades individuales y los derechos naturales, anteriores a las leyes y al ordenamiento de la sociedad» (Kohlberg apud Apel, 1994: 240). El punto de vista de la *utilidad* se debe entender no en el sentido del utilitarismo clásico, sino en el del *utilitarismo regulador*. En este estadio, a diferencia del estadio 4, no se presupone que las reglas válidas y las leyes propias sean *sagradas* con respecto a las demás, sino que se fundamentan en un mayor grado de utilidad para los individuos. La acción justa tiende a definirse en términos de derechos individuales gene-

rales y de estándares previamente examinados desde una perspectiva crítica y aprobados por la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, el estadio 5 no se puede considerar todavía como el estadio más elevado del desarrollo de la competencia del juicio moral, pues en él aún no se dispone del *moral point of view* que caracteriza al estadio 6, es decir, el principio moral a partir del cual el individuo, al cuestionar la ley y el derecho, se puede orientar en sus acciones. Los principios morales del estadio 6 son, para Kohlberg, *imparciales* y *universalmente válidos*, en un sentido distinto y más radical del que se exige en la perspectiva legislativa del estadio 5. No constituyen sólo una condición *formal* y *procedimental* para la gestación de las normas y las leyes. Como principios formales y deontológicos, expresan simultáneamente «principios morales sustanciales» porque, como «principios plenamente universalizables, fundamentan deberes válidos para cualquier persona, como por ejemplo, el de conservar la vida humana o el de no utilizar nunca a una persona como un simple medio» (Apel, 1994: 248). A diferencia de los estadios anteriores, cuyos principios son relativizables, en el estadio 6 la operatividad de los principios exige la plena reversibilidad del *role taking* resultante de la necesaria correlación entre derechos y deberes universales, pues sin esto se podría interpretar erróneamente el principio de universalización como retroceso a estados inferiores de conciencia moral. Se trata del principio kantiano de que las personas poseen un valor moral incondicional, y del principio, en total correspondencia, de la *igualdad formal de derecho de todas las pretensiones de las personas (jurídicas) en todas las situaciones* (Kohlberg, 1981: 164 apud Apel, 1994: 248).

La comprobación de la existencia empírica de este último estadio reveló en varios países que sólo un reducido número de personas habrían alcanzado tal raciocinio moral. Algunos investigadores, como afirma Freitag, entienden que la ausencia de los estadios posconvencionales en la mayoría de la población de todas las sociedades, clases sociales y culturas no sería una prueba empírica de la falsedad de la teoría. «Esa ausencia empírica proporciona, en cambio, un poderoso instrumento para criticar dichas sociedades, pues demuestra que la estructura y organización de estas bloquean el acceso a los niveles superiores de pensamiento y de moralidad autónoma a partes significativas de su población» (Freitag, 1992: 212).

## Desarrollo lógico-formal y desarrollo moral

Kohlberg acepta la tesis del paralelismo entre el desarrollo lógico-formal y el desarrollo moral de los individuos sustentada por Piaget. Sin embargo, entiende que esta no es suficiente para explicar el pleno desarrollo de la moralidad. Ahora bien, el primero es una condición necesaria, *pero no suficiente*, para alcanzar los niveles máximos de madurez moral (posconvencional). Esto se debe a que el equilibrio moral presupone, en ese nivel, dos condiciones ausentes en el pensamiento lógico formal «puro». Primero, el juicio moral exige la capacidad de adoptar el punto de vista de los demás, concebidos como sujetos, y de coordinar esos puntos de vista. Y segundo, los juicios morales equilibrados implican principios de justicia o *fairness* (apud Freitag, 1992: 20). Por esto Kohlberg atribuye a la conciencia moral posconvencional, orientada por el principio de justicia, un valor moral superior al pensamiento lógico-formal. Para él se trata de un raciocinio más complejo y diferenciado que el raciocinio lógico. La madurez moral —la acción reflexiva con plena reversibilidad del *role taking*— necesita recursos cognitivos lógico-formales.<sup>11</sup> Pero la competencia conceptual (abierta por el pensamiento lógico-formal posterior al estadio operativo-concreto), no sustituye los significados particulares o personales que las cosas, las ideas o los hechos pueden tener para cada individuo. La historia social y personal, así como la cultural, proporcionan a cada objeto o acontecimiento un *significado personal*, que supone también el *significado conceptual* y que a su vez se originó a partir de la acción del individuo con el medio. Es decir, el desarrollo cognitivo no determina el contenido del pensamiento, pero condiciona en gran medida la construcción de formas de pensamiento que requieren menor o mayor complejidad y capacidad de reflexión (Ramozzi-Chiarotino, 1972: 107). Dicho atributo se basaría en la descentración de la perspectiva sociomoral de los individuos, representada por los principios universales de justicia, igualdad y autonomía. La objetivación social de esta conciencia moral se representa, entre otras formas sociales, por la creación permanente de nuevos derechos humanos (y sus correspondientes deberes) y por las luchas sociales para ampliar cada uno, con objeto de hacer universal su validez, como afirma Bobbio (1992).

La construcción de las estructuras formales de la conciencia (cuyo desarrollo también está marcado por las condiciones socioeconómicas y por las motivaciones individuales de orden biológico y emocional)

tiene profundas implicaciones sociopolíticas, pues posibilita o impide la construcción de *competencias necesarias* para formar sujetos des- centrados, capaces de abstraerse de su propio punto de vista.<sup>12</sup> En resu- men, el bloqueo del desarrollo de las estructuras cognitivas de la conciencia dificulta —aunque no de forma absoluta— la superación de la perspectiva inmediata propia del pensamiento operativo-concreto, para lo cual es necesario ser capaz de pensar la realidad y la relación con los otros (clases, grupos, cultura y sistema) de manera abstracta y crítico- reflexiva.

Esta operación no surge *per se* con la estructura del pensamiento abstracto-formal (operación sobre proposiciones), pero es una condición para que existan competencias comunicativas en términos dialógicos sobre las pretensiones de validez en los mundos objetivo, social y subjetivo (Habermas, 1983, 1989, 1999).

En conclusión, cabe afirmar que el acceso a las estructuras de la conciencia moral de los individuos que proporciona la epistemología genético-estructuralista permite conocer —por inferencia y aproximación— las capas más profundas de la topología de la conciencia social de los individuos. A diferencia de las explicaciones sociológicas y psicológicas, que consideran la interiorización de valores de la sociedad, el punto final del desarrollo moral (perspectiva de Durkheim, de Freud y del behaviorismo como en Almond y Verba en ciencia política), para Kohlberg, la formación de la estructura de la conciencia es una *construcción*, como demostró Piaget de forma precursora. Estas estructuras proceden de la *acción del sujeto* sobre los objetos y de la interacción permanente entre el individuo (su historia vital, sus experiencias, sus diferentes conocimientos) y la estructura social (con sus coerciones normativas, económicas, políticas y culturales). Estas *condiciones* pueden facilitar, retrasar o bloquear el desarrollo cognitivo moral. El supuesto constructivista rechaza, por tanto, las explicaciones sobre la moralidad como resultado de factores individuales *a priori*, o de un proceso espontáneo de elecciones más o menos «libres» de los individuos, como afirma, por ejemplo, el individualismo metodológico o determinadas versiones de la teoría de la elección racional que se apoyan en la filosofía utilitarista.

## Implicaciones de la teoría psicogenética para la investigación sociológica sobre la conciencia de ciudadanía en Brasil

Los presupuestos de la teoría de la democracia habermasiana y de la teoría psicogenética de las estructuras de la conciencia de Piaget y de Kohlberg proporcionan elementos provechosos para la comprensión y la investigación sociológicas sobre los procesos de construcción de la conciencia de la ciudadanía y, por ende, de la formación de una cultura democrática. No obstante, para ello es necesario verificar desde el punto de vista teórico la relación de compatibilidad o de incompatibilidad de los diversos estadios de conciencia moral con la noción de ciudadanía. Además, para el caso específico brasileño, resulta necesario contextualizar el significado de esa relación.

Es posible decir que la conciencia del nivel preconventional es incompatible con la noción de ciudadanía, ya que su perspectiva sociomoral egocéntrica e individualista —basada en las relaciones autoritarias de tutela, mando y sujeción (el *pedir* y el *favor*, con relación de heteronomía) o en los intercambios concretos e instrumentales (el intercambio y el clientelismo como mediación sociopolítica)— está por debajo de los requisitos necesarios para el reconocimiento de los otros, representado por la igualdad de derechos que caracteriza a la ciudadanía. En este nivel, la conciencia moral es, no obstante, compatible con prácticas que están presentes en la formación autoritaria de la sociedad brasileña, tanto en las relaciones heterónomas de *mando* y de *tutela*, por medio del *pedir* y del *favor* (propias del estadio 1), como en las relaciones basadas en la *astucia* (típicas del estadio 2), representadas de forma emblemática en Brasil por la conocida «ley de Gerson», según la cual la «clave está en llevar ventaja en todo».<sup>13</sup> Además, en Brasil las prácticas patrimonialistas de apropiación privada y particularista de bienes públicos (lo que indica la ausencia de la concepción republicana) y la búsqueda de la satisfacción privada, casi natural en la vida cotidiana, o en grandes intercambios del poder político o económico, se justifican por un punto de vista moral relativizado y pragmático, como si estuviera orientado por acciones estratégicas e instrumentales, expresado por los principios «hoy por mí y mañana por ti» o «el que siembra recoge».

En el nivel convencional, la conciencia que corresponde al estadio 3 («buen chico») proporciona interacciones *tradicionales*, patrimonialistas y/o carismáticas, que se corresponden con el modelo weberiano de

dominación legítima, en el que las lealtades personales se toman como criterios de justicia. Como es sabido, la característica específica de la sociedad brasileña se asocia clásicamente al carácter «afectivo» y personal de nuestra identidad. Para Holanda (*Raízes do Brasil*, 1993) el *hombre cordial* representaba la influencia del patrimonialismo patriarcal con el predominio del sentimiento de los lazos primarios, de afecto y de sangre. Ya que, según dicho autor, el brasileño «desconocía cualquier forma de convivencia que no fuera la dictada por una ética de fondo emotivo» (1993: 127). El Estado, a su vez, se formó como extensión privada del hogar, perspectiva que se corresponde con el famoso *jeitinho brasileiro* (o idiosincrasia brasileña), que aplican todos los segmentos sociales brasileños como forma de sortear la ausencia de igualdad, pero también de obtener ventajas extralegales (Da Matta, 1990).<sup>14</sup> Teniendo esto en cuenta cabe observar, en la formación histórica de Brasil, prácticas como el *coronelismo*, el compadraje, el paternalismo, la deferencia hacia las autoridades, el nepotismo, el personalismo y las relaciones clientelistas y prebendarias. En definitiva, relaciones que expresan nuestra «identidad nacional», que tiene en la persona y no en las leyes el sujeto normativo.<sup>15</sup> Todo ello demuestra las dificultades de los brasileños para convivir con el principio formal de igualdad de derechos (el reconocimiento del Otro).

Este es uno de los nudos gordianos para construir una conciencia de ciudadanía en Brasil. Algunas investigaciones realizadas con instrumentos de Kohlberg han descartado la hipótesis de que el carácter afectivo y personal, así como la flexibilidad de nuestra híbrida identidad nacional, esté relacionado con el predominio del estadio 3 (equivalente a la conciencia de precidudadanía) en comparación con la moral basada en la interiorización de las normas del sistema del estadio 4 (ley y orden) que caracteriza en particular a los países anglosajones (Biaggio, 1975, 1976; Bzuneck, 1979; Lazari, 1979). Frente a la singularidad de la sociedad brasileña, las relaciones entre los estadios 3 y 4 de la moralidad convencional hacen que el tema del desarrollo de la conciencia sea aún más complejo de lo que suponen los investigadores procedentes de sociedades del capitalismo avanzado y con tradición democrática, en las que surgió la forma-ciudadanía. Pese a ser un país conservador ante la transformación social, la conciencia del estadio 4 tiene una importancia fundamental para alcanzar la ciudadanía en Brasil, una sociedad en la que predomina el estadio 3 y que todavía no ha llegado a un contrato social

(en el sentido sociológico), ni a una cultura democrática, y una sociedad en la que el propio estado democrático de derecho es reciente. Por consiguiente alcanzar el estadio 4 representaría realizar adelantos civilizatorios, en el sentido amplio de Elias (1994), tanto en la interacción social que se da en el mundo vivido, como en las formas de coordinación de la acción sistémica (del poder político y del mercado)

*Diferencias entre los estadios 3 y 4 de la conciencia moral e implicaciones para la conciencia de ciudadanía en Brasil*

De la argumentación desarrollada hasta el momento se puede concluir que, desde el punto de vista sociológico, el eje para reflexionar sobre la conciencia moral y la conciencia de ciudadanía no está delimitado únicamente por las diferentes perspectivas de madurez moral preconizadas por la teoría psicogenética (preconvencional, convencional y posconvencional). Es necesario acotar claramente los dos estadios de conciencia moral del nivel convencional kohlberguiano (3 y 4), en cuanto a su relación con la conciencia de la ciudadanía. Los elementos del estadio 3 no bastan para construir la conciencia de derechos igualitarios y universales, base de la ciudadanía. Por ello, esa perspectiva sociomoral se sitúa en una conciencia de preciudadanía. En cambio, la estructura de la conciencia del estadio 4 («ley y orden»), por presentar una perspectiva del sistema social, ofrece posibilidades para construir una conciencia de ciudadanía basada en la conciencia de los derechos individuales y colectivos y de las normas impersonales como criterio de justicia. Pero ese estadio es compatible, a lo sumo, con lo que cabría llamar ciudadanía conformada. Aunque se haya extendido la perspectiva de justicia a los Otros que se encuentran fuera de los círculos primarios, todavía no es capaz de alcanzar una descentración de la perspectiva sociomoral que consiga anteponer la justicia necesaria al ordenamiento jurídico-político o a los valores dominantes de la sociedad.

El nivel posconvencional de la conciencia moral, como ya se ha dicho, revela su carácter democrático y transformador no sólo porque valores como justicia, libertad e igualdad adquieren prioridad sobre los derechos de propiedad, sino porque aquel nivel supone adoptar reglas y procedimientos imparciales típicos de la democracia constitucional. La conciencia posconvencional exige la formación de sujetos autónomos y descentrados respec-

to al sistema de leyes y de norma, capaces de diferenciar la perspectiva egocéntrica de los intereses puramente personales, de la perspectiva del sistema legal vigente y de la perspectiva de la justicia (basada en principios éticos universales), condición básica para el ejercicio de la democracia, de la solidaridad y de la ética de la responsabilidad en todos los niveles sociales y no sólo en el ámbito del sistema político en sentido estricto. La moralidad posconvencional supone que, a partir de un nivel civilizatorio mínimo, complementado por la noción subjetiva de la conciencia de los derechos y deberes, el contenido y el significado de la ciudadanía se vuelvan indeterminados, pues su estatus «sustancialmente enriquecido de derechos», imaginado en cada sociedad, como afirmó Marshall (1967), está siempre en construcción histórica. Por ello, la moralidad posconvencional es compatible con la conciencia de ciudadanía crítica.

La reflexión anterior retoma la figura 1, que trata de los estadios de conciencia moral Kohlberguianos y los relaciona con los tipos de conciencia de ciudadanía aquí propuestos como modelo teórico (tipos ideales) adoptado para la investigación del Presupuesto Participativo.

FIGURA 2  
*Estadios de conciencia moral y tipos de conciencia de ciudadanía*

Niveles	Estadios de conciencia moral	Tipos de conciencia de ciudadanía
Preconvencional	1. Orientación al castigo, obediencia	
	2. Hedonismo instrumental	Preciudadanía
Convencional	3. Buen chico o buena chica	
	4. Ley y orden	Ciudadanía conformada
Posconvencional	5. Contractualismo democrático	
	6. Principios éticos universales	Ciudadanía crítica

FUENTE: Fedozzi (2003).

## Presupuesto participativo: ¿escuela de conciencia de ciudadanía?

De cuanto se ha expuesto se desprende que determinados procesos de socialización pueden hacer viables la plena construcción de las estructuras de la conciencia sociomoral, necesarias para la formación de una conciencia de ciudadanía crítica (posconvencional), o pueden retrasar y bloquear ese proceso, perpetuando la reproducción de la heteronomía de la conciencia. Como se ha dicho, el desarrollo cognitivo-moral no procede solamente de la experiencia escolar, aunque esa socialización primaria sea importante. Existen instituciones alternativas de socialización, como las formas de democracia participativa practicadas por el OP, que pueden proporcionar efectos positivos para la conciencia de la ciudadanía crítica. En general, los sujetos que acceden al OP pasan a vivir nuevas experiencias de sociabilidad entre las que se incluyen el aumento de las interacciones con los otros (aspecto que se resalta como positivo por los participantes), además de contar con la oportunidad de construir y de intercambiar conocimientos sobre la realidad sociourbana y sobre la gestión administrativa local. Son experiencias densas que exigen tanto el ejercicio de la cooperación como la resolución de contradicciones y conflictos en la acción colectiva para la elección de prioridades. El carácter a veces «sagrado» de las demandas de grupos de calles, pueblos o entidades se somete a la criba de la argumentación pública de los otros que, a su vez, también tienen demandas y opiniones legítimas, lo que genera oportunidades de aprendizaje individuales y colectivas en términos de descentración de la perspectiva sociomoral y de competencia interactiva, aunque no desde un punto de vista determinista. Supone, por tanto, que cuanto mayor es el tiempo de participación en el OP, mayor es el estadio de conciencia moral de los individuos y, en consecuencia, mayor la conciencia de ciudadanía.

Se espera, de esa forma, que surjan diferencias significativas en los niveles de conciencia sociomoral entre los sujetos principiantes y los sujetos veteranos en el OP. Asimismo, el crecimiento de la conciencia posconvencional, a lo largo del tiempo de participación en el OP, puede indicar efectos positivos en la construcción de la conciencia de ciudadanía crítica y reflexiva, que, como hemos visto, es necesaria para los procesos de transformaciones sociales más profundos.

### *Métodos y técnicas de investigación*

Para la investigación se utilizaron cuatro procedimientos metodológicos. En los dos principales (que aquí se presentan), los datos se obtuvieron a partir de dilemas morales, técnica que empleó Kohlberg.<sup>16</sup> En el primero, los dilemas morales se aplicaron individualmente. En el segundo, dos grupos focales representativos de la condición de principiantes y de veteranos en el OP discutieron un mismo dilema hipotético. El objetivo de los procedimientos complementarios fue obtener datos que confirmaran o no las tendencias descubiertas con la técnica de los dilemas morales.<sup>17</sup>

La inexistencia de datos de la etapa inicial del OP (1989-1992) sobre el tema que iba a ser investigado obligó a utilizar el método transversal (en lugar del longitudinal) para operacionalizar la variable tiempo de participación en el OP. Se formaron cuatro grupos representativos del tiempo de participación: principiantes (participación de hasta 1 año); participantes con un tiempo de entre 2 y 4 años; entre 5 y 7 años; y veteranos (tiempo igual o superior a 8 años). Los grupos se organizaron mediante una muestra intencional con un total de 229 participantes, conforme a tres criterios: tiempo de OP, género y escolaridad. Los dilemas se aplicaron en locales del OP y en espacios comunitarios autónomos (Cooperativa de Costureras, Asociaciones de Habitantes, Unión de Localidades y Consejos Populares). Se representaron casi todas las 16 regiones del OP para disminuir posibles sesgos en los territorios del mismo.

#### a) Análisis por medio de los dilemas morales

Los dilemas morales están estructurados para provocar el juicio del individuo frente a situaciones hipotéticas. El nivel de conciencia moral se percibe a través del juicio que emite en la prueba de sus respuestas, argumentando el por qué de su elección. Se utilizó el instrumento del DIT (*Defining Issues Test*), obra de Rest *et al.* (1974), tras la creación del método clínico que Kohlberg inició originalmente. El uso del DIT está indicado en el caso de muestras relativamente amplias y tiene la virtud de ser fácilmente comprendidas por los entrevistados. Su estructura comprende los 6 estadios del desarrollo moral y además la puntuación *p*, que representa el porcentaje de moralidad posconvencional o moralidad con principios (estadios 5 y 6) de cada individuo. Para el estudio en cuestión

se seleccionaron tres dilemas considerados clásicos por tratar aspectos cruciales como la vida, la propiedad y las leyes.<sup>18</sup> La muestra se constituyó a partir de un elevado porcentaje de personas que ejercieron funciones representativas en el OP (un 76,5% de delegados y un 30,3% de consejeros).

La técnica de los dilemas morales también se utilizó con dos grupos focales, uno de los cuales está compuesto por principiantes (hasta 1 año) y otro por veteranos (8 años o más de OP). Se emplearon dos conjuntos de análisis complementarios para verificar la hipótesis de los efectos del OP en la construcción de la conciencia social de los participantes: a) niveles y estadios de conciencia moral de los sujetos mediante las variables: tiempo de OP, capital escolar y situación de residencia (regular o irregular). El conocimiento del estadio predominante de conciencia moral de los sujetos (por medio de la puntuación estándar) que componen los grupos de tiempo de participación en el OP, permite verificar la relación de compatibilidad o incompatibilidad de los estadios con los tipos de conciencia de ciudadanía; b) posibles relaciones entre el tiempo de OP (y el nivel de escolaridad) y la moralidad posconvencional, de ciudadanía crítica. Se usaron frecuencias estadísticas y pruebas de asociación categóricas (chi-cuadrado).

Así, en el primer bloque de análisis se trató de investigar la existencia de asociaciones estadísticamente significativas entre el estadio predominante de la conciencia moral (2, 3, 4, 4a, 5a, 5b y 6) y el tiempo de participación en el OP. Por otra parte, se investigaron posibles asociaciones entre el nivel de conciencia moral (preconvencional, convencional y posconvencional) y el nivel de escolaridad (1º, 2º y 3º niveles de enseñanza), así como entre niveles de conciencia moral y situación de residencia (regular o irregular).

En la segunda serie de análisis se trató de verificar los efectos del tiempo de participación en el OP y del nivel de escolaridad en la conciencia moral posconvencional (estadios 5 y 6), representada por la puntuación  $p$ . No obstante, los sujetos no expresan necesariamente juicios morales homogéneos. Sus raciocinios morales no son idénticos para todas las situaciones o conflictos. Una vez se tomó la puntuación  $p$  para medir la «cantidad» de moralidad con principios de los individuos, se adoptó una estrategia de análisis que comparase las medias de la puntuación  $p$  en los grupos formados por el cruce de las variables tiempo de OP (4 grupos) y el nivel de escolaridad (tres niveles), con la intención de ve-

rificar la existencia de posibles diferencias entre estos grupos. El recurso del análisis fue el Análisis de Varianza (ANOVA).<sup>19</sup>

#### b) Estadios predominantes de conciencia moral y tiempo de OP

Pese a que no se verificó ninguna asociación estadísticamente significativa entre estadios predominantes y tiempo de OP (prueba chi-cuadrado), el patrón de resultados sugiere tendencias que merecen comentarse. Se observa el crecimiento de los porcentajes de la conciencia posconvencional (ciudadanía crítica) relacionados con el mayor tiempo de participación en el OP. Si solamente se comparan los grupos de principiantes y de veteranos, ese porcentaje pasa del 30,5 al 48,9%. Con excepción del tercer grupo (5-7 años), que presenta una tímida caída con respecto al grupo anterior,<sup>20</sup> la tendencia creciente de los porcentajes (suma de los estadios 5a, 5b e 6) para los cuatro grupos de tiempo de OP es de: 30,5, 37,5, 31,1 y 48,9%.

El porcentaje del 44,4% de sujetos iniciales con moralidad predominante en el nivel convencional (estadios 3 y 4) se considera elevado con respecto a otros estudios realizados en Brasil (Biaggio, 1975; Camino *et al.*, 1994; Dâmaso y Nunes, 1998), sobre todo para el estadio 4 (ley y orden). También merece destacarse que el 30,5% de los sujetos principiantes en el OP demostró una predominancia de la conciencia moral posconvencional aunque ninguno de ellos demostrara la conciencia del estadio 6, el nivel de moralidad más elevado. Como ya se ha dicho, la moralidad posconvencional es mínima, incluso en las sociedades que poseen elevadas tasas de escolarización de la población. Según estiman algunos investigadores, este tipo de conciencia *posconvencional* no sobrepasaría porcentajes del 3 al 5% de los individuos de esas sociedades, como es el caso de Estados Unidos, por ejemplo (Freitag, 1992; Biaggio, 1988).

Por esta razón también puede considerarse relevante —en comparación con los estudios realizados en Brasil y otros países— el hecho de que casi la mitad de los veteranos (48,9%) presentó un juicio moral predominante de carácter posconvencional (estadios 5a, 5b, 6), aun cuando un 17% de ellos manifestaba el estadio 6, basado en principios éticos universales. Si se toma aisladamente el estadio 6, también se observa una tendencia de crecimiento a medida que aumenta el tiempo de OP: 0, 5, 3,5 y 17%, respectivamente para los cuatro grupos de tiempo de OP.

## c) Estadios predominantes de conciencia moral y capital escolar

Al igual que el tiempo de participación, la variable capital escolar se reveló como un factor que intervenía a la hora de explicar los niveles de conciencia moral entre los participantes del OP (prueba chi-cuadrado). El análisis de residuos ajustados reveló que ese efecto se debía a las relaciones más estrechas entre el grupo con enseñanza de primer grado y el nivel convencional ( $p = 3,1$ ), así como el grupo de enseñanza superior y el nivel posconvencional ( $p = 3,7$ ). De manera más detallada, el grupo de enseñanza básica está fuertemente asociado al estadio 3 (orientación «buen/a chico/a», del nivel convencional), y el grupo con enseñanza superior está asociado al estadio 5a (contractualismo democrático, nivel posconvencional). La intervención del capital escolar (en el factor socio-económico) se ve reforzada por la asociación verificada entre el grupo que vive en poblaciones irregulares (*favelas*) y el nivel convencional, y el grupo que vive en áreas regulares de ciudad y el nivel posconvencional.

Así como estos datos revelan por una parte una probable intervención del capital escolar, por otra sugieren patrones más elevados de conciencia social del público participante del OP con respecto a otros públicos estudiados en Brasil. Sobre todo es destacable la asociación significativa entre el grupo con enseñanza básica y el nivel convencional (estadio 3). Y lo es porque otros estudios que se han realizado en Brasil revelan que el público con escolaridad básica (estudiantes de secundaria incluidos) está correlacionado con el nivel egocéntrico del estadio 2 (preconvencional-hegemonismo instrumental) (Biaggio, 1988; Koller *et al.*, 1994).

A su vez, el relieve obtenido por el estadio 3 (asociado al público con enseñanza básica) concuerda con estudios realizados en Brasil, que señalan que ese estadio sería probablemente el que mejor representaría a la conciencia moral predominante en la sociedad brasileña, a diferencia del estadio 4 (ley y orden o racional-legal), mencionado siempre como el estadio representativo de los patrones morales vigentes en países de formación anglosajona (Koller *et al.*, 1994; Biaggio, 1975, 1985).

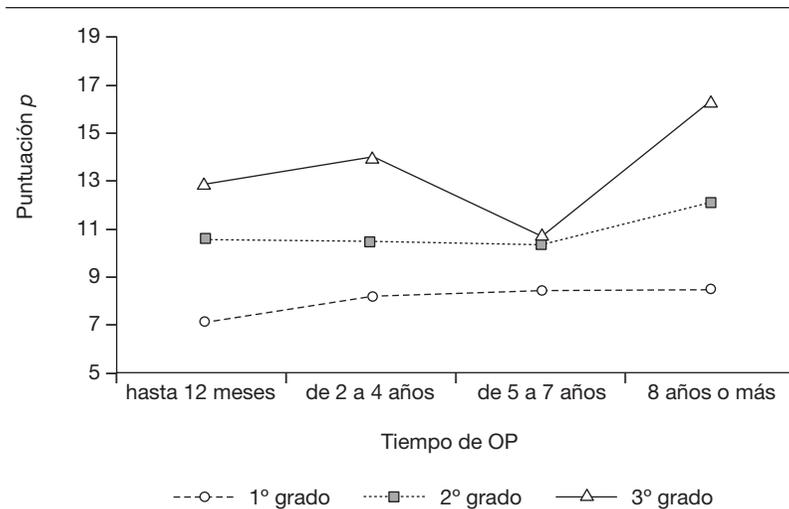
## d) Conciencia moral posconvencional, tiempo de OP y capital escolar

El porcentaje de individuos con moralidad posconvencional (ciudadanía crítica) en relación con el total de los entrevistados (sin tener en cuenta

el tiempo de OP), se sitúa en un 35,7%; el 4,8% está en el estadio 6. Este último porcentaje, como ya se ha dicho, es compatible con los porcentajes encontrados en países con altas tasas de escolarización e índices de desigualdad mucho menores que los de Brasil, pero abarca todo el nivel posconvencional (estadios 5 y 6), y no solamente el estadio 6 (basado en principios éticos universales), como es el caso en cuestión.

Las variables tiempo de participación en el OP y nivel de escolaridad son significativas para explicar la variabilidad de la conciencia moral posconvencional. Globalmente existen diferencias significativas ( $p < 0,05$ ) en el porcentaje de conciencia moral posconvencional entre los principiantes y los veteranos en el OP, tras obtener estos últimos puntuaciones significativamente más altas (pruebas *a posteriori*, Tukey). La prueba *a posteriori* también reveló diferencias globales significativas ( $p < 0,05$ ) entre los grupos con diferentes niveles de capital escolar. Los sujetos con enseñanza superior obtuvieron de media una puntuación  $p$  más alta que los de enseñanza media y estos, a su vez, una puntuación superior a los de enseñanza básica. Aunque el análisis no indique una presencia de interacción estadísticamente significativa entre las variables

FIGURA 3  
Gráfico de las medias de la puntuación  $p$



tiempo de OP y nivel de escolaridad, una inspiración de las medias sugiere que el efecto del tiempo de OP es más evidente en el grupo de enseñanza superior. Por otra parte, el patrón de las medias también sugiere que la puntuación  $p$  (porcentaje de moralidad posconvencional) de los veteranos con enseñanza básica se aproxima a la puntuación de los principiantes con enseñanza secundaria, del mismo modo que la puntuación de los veteranos con enseñanza secundaria se aproxima a la puntuación de los principiantes con enseñanza superior (véase la figura 3).

Un nuevo análisis de varianza que sólo incluía a los principiantes y a los veteranos demostró que las diferencias entre los grupos representativos de los niveles de enseñanza fueron mayores que las diferencias entre tiempo de principiantes y veteranos, dentro de cada nivel de escolaridad. El sentido de las diferencias concuerda con la hipótesis de que los veteranos deberían presentar puntuaciones  $p$  más elevadas que los principiantes. Sin embargo, al tomar cada nivel de escolaridad de forma aislada, esas diferencias no fueron estadísticamente significativas, de acuerdo con una prueba *a posteriori* (Tukey para grupos de tamaños desiguales) que se usó para comparar todas las medias entre sí. Esa constatación quizá se deba al hecho de que las diferencias en cada nivel de enseñanza (tomado de forma aislada) hayan sido muy pequeñas para considerarse significativas en una muestra de ese tamaño.

#### e) OP, conciencia posconvencional y ciudadanía

Teniendo en cuenta el conjunto de resultados, puede concluirse que se revela una relación, tanto de la variable tiempo de OP como de la variable capital escolar, con la puntuación  $p$  (porcentaje de conciencia moral posconvencional). Es decir, cuanto mayor era el tiempo de OP y el nivel de escolaridad, mayor tendía a ser el nivel de conciencia moral posconvencional compatible con la ciudadanía crítica. No obstante, el efecto del tiempo de OP tomado de forma aislada, pese a ser estadísticamente significativo, resultó ser menos nítido, y se destacó de un modo más claro cuando se contrastó con los principiantes y los veteranos. El efecto más expresivo del tiempo de OP se dio en el grupo de enseñanza superior. Estos resultados no invalidan la hipótesis previa a la contribución del tiempo de OP para el desarrollo de la conciencia social de ciudadanía de los principiantes en los límites mencionados, ya que se observa un patrón

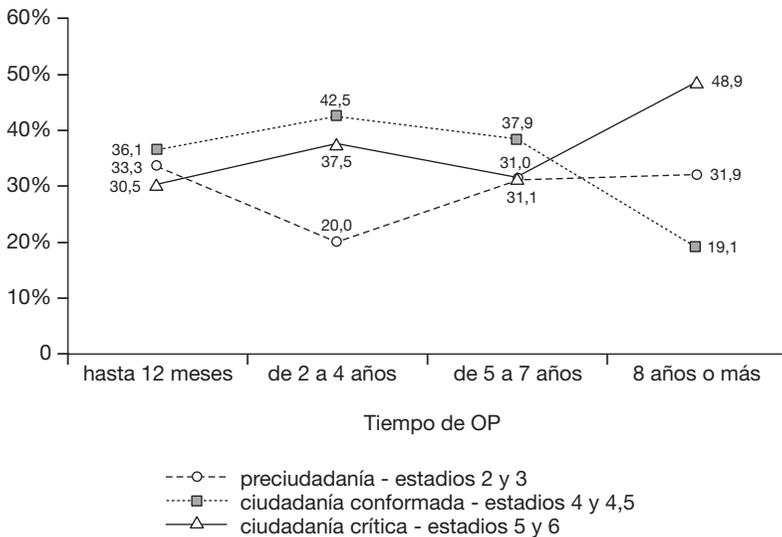
consistente y semejante de crecimiento de las medias de la conciencia posconvencional en los tres grupos de escolaridad a lo largo del tiempo de OP. Sin embargo, así como estos datos apoyan la hipótesis principal de la investigación en la medida en que el tiempo de participación en el OP está relacionado con una elevación de la conciencia moral posconvencional (puntuación  $p$ ) de los sujetos, los resultados hacen que surja el problema de un posible efecto «compensatorio» en el desarrollo de la conciencia moral, procedente del OP en tanto que institución de socialización alternativa par los sujetos con menor capital escolar y que hayan participado en él durante un tiempo relativamente largo (en comparación con los que gozan de una instrucción secundaria o superior, los cuales, como se ha visto, obtienen al parecer un mayor «provecho» de la experiencia de participación). Refuerza esta suposición el hecho de que no se constataran las diferencias estadísticamente significativas entre veteranos de un nivel de enseñanza inferior y principiantes del nivel de enseñanza inmediatamente superior. Ahora bien, en términos globales se observa un patrón de medias que sugiere una aproximación entre los puntos de salida y de llegada de cada uno de los niveles de escolaridad, distribuidos de acuerdo con la variable tiempo de OP. Pese a no ser significativo estadísticamente, ese efecto «escalera» (figura 3), puede sugerir una contribución del OP en la promoción de un efecto equitativo en el desarrollo de la conciencia de la ciudadanía entre participantes con capital escolar desigual. La tipología sociológica de la conciencia de ciudadanía permite la siguiente interpretación:

- Entre los principiantes (hasta 1 año), la distribución fue casi equitativa, y 1/3 de ellos manifestaba conciencia de preciudadanía (33,3%); 1/3 era compatible con la conciencia de ciudadanía conformada (36,1%); y 1/3 con la conciencia de ciudadanía crítica (30,5%).
- Entre los veteranos (8 años o más) la distribución porcentual varió. Por un lado se mantiene 1/3 que manifiesta conciencia de preciudadanía (31,9%). Por otro lado, hay una caída porcentual de la conciencia de ciudadanía conformada de un 37,9% en el grupo de 5 a 7 años, y de un 19,1% en el grupo de 8 años o más, y un aumento de la conciencia de ciudadanía crítica de 1/3 para la mitad de entrevistados (49,8%), conforme queda representado en la figura 4.

Pese a que esas diferencias verificadas en el grupo con 8 años o más de OP no sean significativas estadísticamente, ese patrón de distribución de los porcentajes —poca densidad en el estadio 4 (moralidad convencional de la «ley y del orden») y concentración simultánea en los estadios precedentes (en el estadio 2 y, en especial, en el 3 — conciencia de precidadanía) y en los estadios posteriores posconvencionales (conciencia de ciudadanía crítica), es coherente con otros estudios que indican la dificultad de los brasileños para lidiar con el orden racional-legal, representado por el estadio 4 (Biaggio, 1988; Koller *et al.*, 1994).

A su vez, el relieve obtenido por el estadio 3 coincide con los estudios realizados en Brasil que, como se ha visto, señalan que ese estadio sería probablemente el que más representaría la conciencia moral basada en la «personalidad» predominante en la sociedad brasileña, a diferencia del estadio 4 (ley y orden), que siempre se ha visto como el más representativo de los patrones morales vigentes en países de formación anglosajona (Koller *et al.*, 1994; Biaggio, 1975, 1985).

FIGURA 4  
Tipos de conciencia de ciudadanía por tiempo de OP (%)



FUENTE: Fedozzi (2003).

Los resultados demuestran que, así como por un lado hubo a lo largo del tiempo un crecimiento de la conciencia compatible con la de ciudadanía crítica, ya que la mitad de los veteranos presentó la conciencia posconvencional; por otro, la poca densidad del estadio 4 suscita dudas sobre los verdaderos aprendizajes proporcionados por el OP con relación a la importancia de la noción abstracta y genérica del sistema social. Como ya se ha resaltado, la moralidad del estadio 4, a pesar de representar una conciencia de ciudadanía configurada, exige un grado importante de descentración de la perspectiva socio-moral relativa a la noción general y abstracta del Otro como principio que desvincula la justicia de la personalidad. La idea de los derechos y deberes como parte esencial de la ciudadanía moderna exigió la superación de los órdenes tradicionales basados en la personalidad. Por tanto, como se ha dicho, la descentración que exige el estadio 4 podría adoptar un papel civilizatorio frente a la tradición egocéntrica y particularista de la sociedad brasileña, basada en los valores de la «ventaja», de la astucia y de las «lealtades» personales como criterios de justicia, así como en la conciencia heterónoma o, a lo sumo, semiautónoma, con respecto a las formas de regulación social.

f) La conciencia posconvencional analizada a través de los grupos focales

El uso de la técnica de los dos grupos focales representantes de la condición de principiantes y veteranos del OP (con 17 miembros cada uno) tuvo como objeto obtener datos que pudieran reforzar o contradecir los resultados obtenidos con el análisis estadístico. Para ello no se incluyeron sujetos con militancia partidaria orgánica, con objeto de disminuir el sesgo propio de esa socialización. El dilema «conducir bebido»<sup>21</sup> fue propicio para el objetivo propuesto. El tema y el contexto de la historia narrada trata un problema que la sociedad brasileña conoce ampliamente, y sugiere el posicionamiento de los sujetos frente a valores como el deber, el sentimiento, las leyes, el *jeitinho*, la solidaridad, el universalismo, el particularismo y la responsabilidad, entre otros valores y normas importantes. Los resultados de los grupos focales dejaron traslucir con mayor nitidez las diferencias de competencias sociomorales, cognitivas y lingüísticas entre principiantes y veteranos del OP. En primer

lugar, los grupos se distinguen por el número de sujetos que interactuaron sirviéndose de juicios morales sobre la historia en cuestión: 9 de 14 en el grupo de principiantes, y casi todos los veteranos (15 de 16). Esa diferencia, aunque sutil, tal vez indique competencias distintas para participar en discursos prácticos, es decir, una reflexión *sobre la pretensión de validez de exactitud de las normas sociales* (Habermas, 1991, 1999).

En general los veteranos presentaron raciocinios con un mayor grado de complejidad relativo a cuestiones como la contextualización de la historia, principios normativos que deben guiar las relaciones humanas y analogías con otras situaciones dilemáticas de la vida cotidiana relacionadas con la historia en debate. En definitiva, características de una conciencia social ampliada en lo que atañe a la visión del mundo y al grado de descentración de la perspectiva sociomoral.

Como se observar en la figura 5, los veteranos presentan juicios morales más descentrados. Mientras que en los principiantes prevaleció la conciencia de preciudadanía (predominio del estadio 3, con un 44,4%), en los veteranos no hubo casos de este tipo. Ambos grupos manifestaron posiciones relativas a la ciudadanía conformada (ley y orden-estadio 4). Sin embargo, así como el grupo de principiantes no reveló ningún caso representativo de la conciencia de ciudadanía crítica, en el grupo de veteranos ese tipo de conciencia alcanzó el 22,2%.

A diferencia de la técnica objetiva puramente cuantitativa, el debate en los grupos focales reveló la ausencia de intervención del capital escolar en relación con los estadios de conciencia moral de los sujetos. Los veteranos, en general, presentaron estadios de conciencia moral superiores, en todos los grupos de enseñanza. En el grupo de enseñanza básica, por ejemplo, así como los principiantes no presentaron ningún sujeto con moralidad predominante más allá del nivel convencional, los veteranos, además de no presentar ningún caso del estadio 3 (preciudadanía), presentaron una moralidad compatible con la conciencia de ciudadanía crítica (estadio 5). La comparación de los sujetos con enseñanza superior reveló que, entre los principiantes, predominó la conciencia de preciudadanía (estadio 3) y, entre los veteranos, la conciencia de ciudadanía conformada con tendencia a la ciudadanía crítica (4, 5).

FIGURA 5  
*Grupos focales: comparación de los estadios de conciencia moral de principiantes y veteranos del OP (datos relativos y absolutos)*

Niveles de conciencia moral	Estadios	Principiantes	Veteranos	Tipos de conciencia de ciudadanía
Preconvencional	1	—	—	Preciudadanía
	2	—	—	
Convencional	3	(4) 44,4%		Ciudadanía conformada
	3,4	(2) 22,2%	(3) 20,0%	
Posconvencional	4	(3) 33,3%	(7) 46,6%	Ciudadanía crítica
	4,5	—	(1) 6,6%	
	5	—	(4) 26,4%	
Total	6	—	—	
		(9) 100,0%	(15) 100,0%	

FUENTE: Fedozzi (2003).

### Conclusión: el OP y la construcción de la conciencia de ciudadanía crítica

Con este estudio se ha intentado explorar un campo que todavía no es bastante conocido en el caso del OP de Porto Alegre y que tiene gran importancia frente a la tradición autoritaria de la sociedad brasileña: los posibles efectos de esa forma de democracia participativa en la conciencia social de los participantes. Los cambios en la esfera de la conciencia son más difíciles de alcanzar y, por ello, más lentos en cualquier contexto histórico, pues se localizan en niveles más profundos de la topología de la conciencia.

Los resultados obtenidos indican la existencia de aprendizajes en los términos definidos en este estudio. Con todo, hay aspectos que relativizan la hipótesis principal, que supone una relación positiva entre el tiempo de participación en el OP y la toma de conciencia, compatibles con la conciencia de ciudadanía crítica (moralidad posconvencional). En realidad, los resultados sugieren que la participación en el OP produce un doble efecto. Por un lado se verifica la permanencia a lo largo del tiempo de participación de un público con conciencia de precidadanía. Los porcentajes relativos a los estadios 2 (hedonismo instrumental) y 3 («buen chico»), corresponden a un tercio de los entrevistados, en especial aquellos con menor capital escolar, y se mantienen a lo largo del tiempo, aunque esto no signifique que estén ausentes otros aprendizajes importantes. Con todo, al no sobrepasar el estadio de conciencia social basado en la referencia a grupos primarios y a lazos personales, como criterios de justicia, ese nivel de conciencia se revela por debajo de las exigencias mínimas de descentración de la perspectiva sociomoral, necesaria tanto para la conciencia de ciudadanía configurada con el sistema social, como para la ciudadanía crítica y transformadora. Los hallazgos se han reafirmado con el análisis estadístico de datos secundarios (que no se han expuesto), los cuales revelaron una intervención tanto del tiempo de participación como del capital escolar, por ejemplo, en los ítems «conocimiento de las reglas de funcionamiento del OP» y «motivaciones» para participar.

Esos resultados pueden significar que la comprensión normativa del mundo social de ese grupo de participantes no se alteró en el sentido de la construcción de nuevos valores democráticos, manteniéndose un nivel de conciencia compatible con las formas tradicionales de autoritarismo social y con la cultura patrimonialista-clientelista que surge en Brasil. Esto proporciona, a su vez, posibilidades de reproducir las relaciones de heteronomía y de subordinación paternalista, representadas por la cultura de la dádiva, del *favor*, del *pedir*, dirigidas hacia el interés personal o a la lógica de la astucia y del intercambio instrumental, como en el ejemplo de la «Ley de Gerson» (estadio 2), o incluso orientadas por las relaciones que tienen en la propia *persona* el criterio máximo de justicia, como en el ejemplo del *jeitinho* (estadio 3). Estas formas son propensas a la dominación carismática y caciquista. Dicha posibilidad coincide con otros estudios realizados en Brasil, basados en la teoría kohlberguiana (Koller *et al.*, 1994; Biaggio, 1975, 1985).

De esto se desprende que existe una elevada posibilidad de que se vuelvan a introducir las formas tradicionales de interacción entre gobernantes y sectores comunitarios, como en el ejemplo del clientelismo y de la política del favor en la distribución de los recursos, sobre todo entre quienes participan desde hace menos tiempo en el OP y que poseen poco capital escolar. Como se ha visto, la participación de ese público que carece objetivamente de infraestructuras y servicios básicos está orientada por valores instrumentales, esto es, está dirigida a los resultados materiales (la demanda como valor en sí misma), sea cual sea la naturaleza de los procedimientos, sean o no democráticos, incluso porque las carencias persisten en la lógica de la fragmentación social y urbana.

Por otra parte, los resultados globales permiten inferir que el proceso de socialización proporcionado por el OP —abundante en desafíos de interacción con los otros en torno a problemas sociourbanos y a las reglas para afrontarlos— proporcionó oportunidades de aprendizajes de conciencia social, es decir, de descentración de la perspectiva sociomoral y de la ampliación de la reversibilidad del *role taking*, para el grupo que había permanecido durante un tiempo prolongado y/o para aquellos que poseen un mayor capital escolar. El hecho de que casi la mitad de los veteranos (48,9%) presentara un nivel de conciencia posconvencional, equivalente a la conciencia de la ciudadanía crítica, y que el 7% de ellos estaba en el estadio 6 —el más alto de la madurez moral, basada en principios éticos universales—, es un dato significativo, comparado con estudios realizados en Brasil y otros países con el mismo referencial teórico-metodológico.

Si la autonomía moral y la conciencia posconvencional son requisitos para cuestionar reflexivamente las pretensiones de validez relativas a la verdad (en el mundo objetivo), la justicia de las normas (en el mundo social) y la veracidad (en el mundo subjetivo), que caracterizan la formación de yos competentes para la democracia societaria, cabe inferir que la participación del OP y la socialización resultante contribuyó a que una parte considerable del grupo (cerca del 50% de los veteranos) construyera aprendizajes en ese sentido. Se trata de efectos que, al posibilitar la formación de sujetos competentes para la acción intersubjetiva y dialógica que presupone la inclusión del Otro, contribuyen a contrarrestar el autoritarismo brasileño y el proceso de fragmentación social, incentivando la cultura democrática y de ciudadanía.

Asimismo se presume que ese grupo de individuos puede haber adquirido competencias que le permitan resistir, individual y colectiva-

mente, las tentativas de colonización instrumental del mundo vivido, especialmente por los aparatos de reproducción política, y que esté más capacitado para interactuar como razón técnica y poder administrativo. Del mismo modo, ese grupo tendría capacidad para juzgar situaciones de forma autónoma, sin dejarse instrumentalizar por los más «fuertes», más carismáticos o más astutos, prácticas que conforman el profundo autoritarismo social en el mundo vivido y en el modelo de dominación política en Brasil. Se trata de una contribución significativa a la conciencia social transformadora de la realidad.

Con todo, entre un efecto y otro el análisis de los datos comporta dudas en cuanto a los verdaderos aprendizajes referentes a la perspectiva sociomoral del sistema social representado por el orden racional-legal (estadio 4 - ley y orden). A pesar de que este tipo de conciencia social adopta una actitud conservadora frente a la necesidad de transformaciones sociales (equivalente a la conciencia de ciudadanía conformada), adquiere importancia para la superación de la lógica particularista o fundada en los lazos personales (la ética de la «cordialidad»), que caracterizan los conceptos de justicia de los estadios anteriores. A excepción de los resultados obtenidos con los grupos focales, que presentaron porcentajes elevados del estadio 4, los otros resultados no respaldan posibles aprendizajes relativos a la perspectiva del sistema social y de su ordenamiento jurídico. Esta, como se ha visto, representaría en la sociedad brasileña cierta evolución o adelanto en el proceso civilizatorio al contemplar desde una perspectiva abstracta el reconocimiento del Otro.

Cabe destacar, sin embargo, que la observación empírica durante los dieciocho años de existencia del OP muestra efectos en la esfera del reconocimiento y de la autoestima en aquellos que participaron intensamente en la experiencia, sobre todo quienes pertenecían a las capas de baja renta y presentaban un bajo capital escolar, no sólo porque el Estado los trató como interlocutores legítimos en la toma de decisiones — en un país que fue incapaz de crear el concepto de igualdad básica contenido en la ciudadanía moderna —, sino también porque se dio la oportunidad a individuos «corrientes» de tener un reconocimiento simbólico por parte de los demás, de tener el sentimiento de «ser considerado alguien importante» en su comunidad. Ese efecto de carácter afectivo y moral relacionado con la dignidad de la persona humana — aunque difícil de medir — contribuye al sentimiento de pertenencia a un *mundo común*, base

de la ciudadanía (Arendt, 1974). En épocas de incertidumbres e individualismo exacerbado, estos son efectos que tienen gran relevancia.

Así pues, se puede concluir que, a pesar de los adelantos verificados en el plano de la conciencia social, es necesario relativizar los efectos de la socialización que el OP ha hecho posible. No existen pruebas empíricas taxativas para interpretarlo como «Escuela de ciudadanía» en el sentido profundo del concepto. Otras formas de aprendizaje importantes para la ciudadanía y la cultura democrática relativas a las dimensiones político-administrativa, presupuestaria, ocupación y uso del espacio urbano, gestión de las políticas públicas, formas de acción colectiva y negociación de prioridades, además de un aumento de la autoestima y de un reconocimiento social, posiblemente se hayan efectuado de una forma más ecuánime. Esta conclusión no va en detrimento de los efectos positivos que muestran el crecimiento de la conciencia social en el OP y la ampliación de la visión del mundo por un grupo significativo de las capas sociales con bajo capital escolar y económico que participan de él. Ese resultado, a dicha escala y con tan amplia movilización, probablemente no se habría alcanzado si no se hubiera creado el OP. Desde la óptica de la transformación, todavía están situados en niveles menos profundos de la topología de la conciencia social.

Los elementos evidenciados en el estudio, que sin duda es incompleto y carece de nuevas investigaciones sobre el tema, indican que la supuesta «pedagogía espontánea», como en el caso de Porto Alegre, dirigido durante dieciséis años por el PT, es limitada para conseguir que esos procesos promotores sean efectivos para desarrollar aprendizajes emancipadores, sobre todo en cuanto a la superación de la posición asimétrica que ocupa la gran mayoría del público del OP en el espacio social. La realidad heterogénea de los participantes que, como se ha visto, interfiere en la construcción de la conciencia social, necesita ser reconocida como factor clave de las metodologías del OP, más allá de la panacea asambleísta. Pensar *pedagógicamente* los OP requiere, claramente, adoptar métodos que reconozcan como punto de partida no sólo la heterogeneidad social, sino también las asimetrías en términos de competencias de los participantes, para conseguir que la prácticas de democracia participativa sean más igualitarias en cuestión de oportunidades. No faltan para ello las referencias teóricas, como es el caso de las teorías socio-constructivistas (Piaget-Vygotsky), de la pedagogía del oprimido (de Paulo Freire) y de los supuestos contenidos en la Teoría de la acción

comunicativa. Todos poseen elementos comunes basados en la intersubjetividad y la construcción dialógica de las pretensiones de validez sobre los mundos objetivo, social y subjetivo. Esos elementos comunes hacen que sean compatibles y complementarios, según sostienen algunos estudios que van más allá de los debates académicos y las disputas endogámicas por la instrumentalización del poder. Por ello, pueden basar un proyecto pedagógico de educación popular, dirigido de manera efectiva a construir sujetos históricos autónomos, capaces de tener una conciencia crítico-reflexiva y orientados por la ética de la solidaridad, condiciones necesarias para una transformación social emancipadora.

## Notas

1. «El único modo de conseguir que un súbdito se transforme en ciudadano es atribuirle aquellos derechos que los escritores del siglo pasado denominaban *activae civitatis* [ciudadanía activa]; con esto, la educación para la democracia surgiría en el mismo ejercicio de la práctica democrática: la *demopedia*» (Bobbio, 1992: 31).

2. Luciano Fedozzi es doctor en Sociología y profesor de la Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS). Fue coordinador del Gabinete de Planificación (GAPLAN, siglas para Gabinete de Planejamento) en la primera administración del PT, que implantó el OP en Porto Alegre (1989-1992). Eva Machado Barbosa es profesora de Sociología de la UFRGS y fue orientadora de la tesis de la cual se han extraído elementos para este capítulo, que está dedicado a la memoria de Ângela Biaggio, coorientadora de la tesis y precursora de los estudios sobre moralidad en Brasil a partir de la teoría de Kohlberg. (La traducción de este capítulo es de Roser Vilagrassa.)

3. Los conceptos de democracia deliberativa tienen en común la idea del «uso público de la razón como transformación de las posiciones». Para un análisis crítico sobre la mitificación conceptual del OP véase Fedozzi (2000b).

4. Entre 1990 y 2004 los órganos principales fueron el GAPLAN y la Coordinación de Relaciones con las Comunidades (CRC o Coordenação de Relações com as Comunidades). La nueva gestión política que ganó las elecciones de 2004 modificó dichas instancias, sustituyéndolas por el Gabinete de Programación Presupuestaria (GPO o Gabinete de Programação Orçamentária) y por la Coordinación del OP (Coordenação do OP), ninguna de las cuales quedaba ya subordinada al Gabinete del Alcalde (Gabinete do Prefeito), sino a la nueva Secretaría de Coordinación Política y Gobernación Solidaria (Secretaria de Coordenação Política e Governança Solidária).

nação Política e Governança Solidária). La evidente situación actual de crisis del OP está sometida a una investigación en este momento. En el origen de la crisis existen elementos tanto antiguos como actuales que desautorizan las interpretaciones simplificadas o meramente partidarias.

5. La tesis de la homología estructural de la psicogénesis y la sociogénesis defendida por Habermas es criticada incluso por autores ligados a la epistemología genética. Véase Freitag (1985 y 1992).

6. Para Habermas, la teoría de Kohlberg acredita «la afirmación de que las ciencias sociales pueden adquirir conciencia de su dimensión hermenéutica, sin dejar de ser fieles a la tarea de crear un saber teórico», ya que la teoría de Kohlberg es un ejemplo de división de trabajo entre la reconstrucción racional de intuiciones morales (filosofía) y el análisis empírico del desarrollo moral (psicología) (Habermas, 1989: 49).

7. El paso de un estadio a otro se explica por los conceptos de abstracción reflexionante y toma de conciencia. Este último «es un proceso de conceptualización que, partiendo de los orígenes de la función simbólica, pasa por el preconcepto, por la intuición dominada por la percepción (estadio preoperativo), hasta llegar a la representación operativa, primero concreta y posteriormente formal (hipotético-deductivo)». El aprendizaje es un proceso de progresivas tomas de conciencia mediante abstracciones reflexivas (Becker, 1997: 100).

8. Según la conocida obra *O Julgamento Moral da Criança* (1932).

9. Según Piaget el proceso de pasar de un estado a otro «es una cuestión de dosificación y de cualidad [...] *Nunca hay una coacción pura*, por tanto nunca hay un respeto puramente unilateral.[...] Inversamente, *nunca hay cooperación inversamente pura*: en toda discusión entre iguales, uno de los interlocutores puede ejercer presión sobre el otro a través de desafíos, ocultos o explícitos, al hábito y a la autoridad. La cooperación aparece como el término-límite, como el equilibrio idóneo al que tiende toda relación de coacción» (Piaget, 1977: 78) (las cursivas son mías).

10. El «Dilema de Heinz», que Kohlberg emplea como tarea-patrón para solucionar problemas referentes a los estadios, ya es entendido y respondido por sujetos del estadio 2 del siguiente modo: cuando se trata de saber si Heinz debe robar un medicamento que no puede pagar, cuando de esta manera —y sólo de esta manera— puede salvar la vida de su esposa o de un amigo, debe hacerlo porque un día podría necesitar que la esposa o el amigo hicieran lo mismo por él (Apel, 1994: 237).

11. La tesis de la homología estructural entre el desarrollo psicogenético lógico-formal y el desarrollo moral es polémica incluso en el seno de aquellos que comparten el paradigma de constructivista-genético. Algunos exponentes de la teoría psicogenética, como es el caso de Freitag, entienden que la teoría de Piaget no ha considerado suficientemente otras expresiones del pensamiento abstracto, como por ejemplo el arte y la música, es decir, otras formas de expresión

que también podrían representar competencias cognitivas del pensamiento lógico-formal.

12. Otros investigadores también reconocen que ese desarrollo no basta para la formación de la conciencia social crítica, por eso consideran que la posibilidad teórica y práctica de la pedagogía de las tesis psicogenéticas piagetianas se puede complementar con la teoría sociopedagógica de Paulo Freire, sobre todo en cuanto a los niveles de conciencia social. Sobre la analogía entre el sujeto autónomo de Piaget, el sujeto posconvencional de Kohlberg y el sujeto crítico de Freire, véase Becker (1997).

13. La «Ley de Gerson» recibe el nombre del jugador de fútbol de la selección brasileña tres veces campeona en 1970. Gerson participó en un anuncio de cigarrillos en la televisión, en el que expresaba el siguiente lema: «Al brasileño le gusta llevar ventaja en todo, ¿verdad?». El anuncio podría haber enunciado un aspecto distintivo del «alma» nacional.

14. Véase el minucioso estudio de Barbosa (1992).

15. Es conocida la ilustración que aportó Da Matta al debatir las diferentes perspectivas sobre el criterio de igualdad civil al comparar Brasil con EE.UU., por medio de las siguientes frases en una situación de conflicto: «¿Sabes con quién estás hablando?» (Brasil) y «¿Quién te has creído que eres?» (EE.UU.) (Da Matta, 1990).

16. La profesora de psicología Ângela Biaggio (UFRGS) orientó la investigación con los instrumentos de Kohlberg. Biaggio fue precursora en los estudios sobre moralidad en Brasil a partir de la teoría kohlberguiana.

17. Se utilizó el análisis estadístico sobre el público del OP (muestra del 8%) (PMPA, 1999), además de las entrevistas que se iniciaron en los años 2000 y 2001. El objetivo fue obtener datos que pudieran reforzar o contradecir las tendencias detectadas con la técnica de los dilemas morales. Se analizaron cinco condiciones mediante las variables de tiempo de OP y escolaridad: 1) conocimiento sobre el funcionamiento del OP; 2) motivaciones para justificar la participación; 3) grados de implicación en la participación y formas de elección de los representantes; 4) asociativismo y participación cívica; 5) competencia comunicativa, como hablar en las instancias del OP. Véase Fedozzi (2002).

18. En resumen, los dilemas adoptados fueron: 1) el Dilema de Heinz, el más conocido por la literatura y utilizado en innumerables estudios (véase la nota 10); 2) la ocupación de una empresa privada de transporte colectivo por parte de la comunidad de un barrio, insatisfecha con los servicios prestados por esta y cansada de todos los intentos de negociación frustrados; y 3) el dilema sobre leyes penales y justicia a partir de la historia de un presidiario fugado, al que una señora que trabaja duro se encuentra en el barrio donde ella reside.

19. No se encontraron diferencias estadísticamente significativas ( $p > 0,05$  en todas las pruebas) entre hombres y mujeres en cada uno de los 12 subgrupos

resultantes del cruce de las variables escolaridad (3 niveles) y tiempo de participación no OP (4 intervalos de tiempo).

20. Es posible que ese efecto de disminución se deba a un error de la muestra, ya que no se hallaron explicaciones lógicas ni teóricas que justificaran una alteración tan brusca del juicio moral en el grupo de tiempo de OP de 5 a 7 años.

21. El dilema moral comentado describe la historia de un motorista alcoholizado cuya mujer está enferma y al que un policía que es amigo suyo detiene en una vía pública con un índice elevado de accidentes graves. Se insta a los participantes a opinar sobre la situación, justificando sus respuestas a las siguientes preguntas: 1) ¿qué debería dictar las acciones del policía: los sentimientos o el deber? ¿Por qué? 2) ¿Cuál sería la razón más importante para que el policía diera parte de lo ocurrido? ¿Y la razón más importante para que no diera parte de lo ocurrido?

## Bibliografía

- Almond, G. A. y S. Verba (1963), *The civic culture*, Brown and Company, Boston.
- Apel, K. O. (1994), *Estudos de moral moderna* (traducción de Benno Dischinger), Vozes, Petrópolis.
- (1998), «Ética do discurso como ética da responsabilidade», *Cadernos de Tradução*, n.º 3, Departamento de Filosofía, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Arendt, H. (1974), *Los orígenes del totalitarismo*, Taurus, Madrid.
- Avritzer, L. (1996), *A moralidade da democracia*, Perspectiva, São Paulo-Editora da Ufmg, Belo Horizonte.
- Barbosa, L. (1992), *O jeito brasileiro*, Campus, Río de Janeiro.
- Becker, F. (1997), *Da ação à operação: o caminho da aprendizagem em J. Piaget e P. Freire*, DP&A e Palmarica, Río de Janeiro.
- Biaggio, Â. M. B. (1975), «Um estudo intercultural sobre julgamento moral: comparação entre universitários brasileiros e norte-americanos», *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, n.º 27 (2), pp. 71-81.
- (1976), «A development study of moral judgment of Brazilian subjects», *Interamerican Journal of Psychology*.
- (1983), «Desenvolvimento de valores: um estudo piloto», *Educação e Realidade*, Porto Alegre, pp. 25-33.
- (1985), «Discussões de julgamento moral-idiosincrasias do caso brasileiro», *Psicologia, Teoria e Pesquisa*, vol. 1, n.º 3, Brasília, pp. 195-204.

- (1988), «Desenvolvimento moral: Vinte anos de pesquisa no Brasil», *Psicologia: Reflexão e Crítica*, vol. 3, Porto Alegre, pp. 60-69.
  - (1989), «Adaptação brasileira de uma medida objetiva de julgamento moral», trabajo presentado en el *Congreso Interamericano de Psicología*, Buenos Aires.
  - (1997), «Kohlberg e a “Comunidade Justa”: promovendo o senso ético e a cidadania na escola», *Psicologia: Reflexão e Crítica*, vol. 10, n.º 1, Porto Alegre, pp. 47-69.
  - (1998), «Introdução à teoria de julgamento moral de Kohlberg», en Maria L. T. Nunes, ed., *Moral e TV*, Evangraf, Porto Alegre, pp. 29-63.
  - (1999), «Universalismo versus relativismo no julgamento moral», *Psicologia: Reflexão e Crítica*, vol. 12, n.º 1, Porto Alegre, pp. 5-19.
  - (2000), *Psicologia do desenvolvimento*, 14ª ed., Vozes, Petrópolis.
- Blatt, M. y L. Kohlberg (1975), «The effects of classroom moral discussion upon children’s level of moral judgment», *Journal of Moral Education*, n.º 4, pp. 129-161.
- Bobbio, N. (1992), *A era dos direitos*, Campus, Río de Janeiro.
- Bzuneck, J. A. (1979), «Julgamento moral de adolescentes delinquentes e não-delinquentes em relação com ausência paterna», tesis doctoral, Universidad de São Paulo.
- Camino, C. y V. Luna (1989), «Reformulação e adaptação do “Defining Issues Test” - DIT», trabajo presentado en el *XXII Congresso de la Sociedade Interamericana de Psicología*, Buenos Aires.
- Camino, C., V. Luna y M. das G. Cavalcanti (1990), «Análise parcial do pensamento moral da novela Vale-Tudo», en *Anais do Simpósio de Pesquisa e Intercâmbio Científico - Anepepp*, Águas de São Pedro, São Paulo, pp. 95-102.
- Camino, C. et al. (1994), «A transmissão de valores morais em personagens de TV», *Psicologia: Reflexão e Crítica*, vol. 7, n.º 1, Porto Alegre, pp. 29-46.
- Colby, A., L. Kohlberg et al. (1987), *The measurement of moral judgment*, vol. 1: *Theoretical foundations and research validation*, vol. 2: *Standard issue scoring manual*, Cambridge University Press, Nueva York-Londres.
- Dâmaso, K. H. y M. L. T. Nunes (1998), «Julgamento moral e a televisão em Voce Decide», en Maria, L. T. Nunes, ed., *Moral e TV*, Evangraf, Porto Alegre, pp. 64-87.
- Da Matta, R. (1990), *Carnavais, Malandros e Heróis - Para uma sociologia do dilema brasileiro*, Guanabara Koogan, Río de Janeiro.
- (1994), *O que faz o brasil, Brasil?*, Rocco, Río de Janeiro.
- Durkheim, É. (1989), *As formas elementares da vida religiosa*, Paulinas, São Paulo.
- Elias, N. (1994), *O processo civilizador*, 2 vols., Jorge Zahar Ed., Río de Janeiro.
- Faoro, R. (1958), *Os donos do poder*, Globo, Porto Alegre.

- Fedozzi, L. (1997), *Orçamento Participativo, Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre. - FASE/IPPUR, Ríó de Janeiro.
- (2000a), *O Poder da Aldeia, Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre.
  - (2000b), «Orçamento Participativo e esfera pública, Elementos para um debate conceitual», en J. Moll y N. Fischer, *Por uma nova esfera pública*, Vozes, Petrópolis, pp. 37-82.
  - (2002), «A invenção permanente da democracia, Contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre», en Verle y Brunet, *Construindo um novo mundo*. Guayí, Porto Alegre.
  - (2003), «*O Eu e os outros. A construção da consciência social no Orçamento Participativo de Porto Alegre*», tesis doctoral en Sociología, PPGS/UFRGS.
- Freire, P. (1979), *Educação e mudança*, Paz e Terra, Ríó de Janeiro.
- Freitag, B. (1984), *Consciência e sociedade. Um estudo piagetiano na favela e na escola*, Cortez, São Paulo.
- (1985), *Piaget: encontros e desencontros*, Tempo brasileiro, Ríó de Janeiro.
  - (1989a), «O conflito moral», en Jürgen Habermas: 60 anos, *Tempo Brasileiro*, n.º 98, julio-septiembre, Ríó de Janeiro.
  - (1989b), «A questão da moralidade: da razão prática de Kant à ética discursiva de Habermas», *Tempo Social*, vol. 1, n.º 2, 2º sem., São Paulo, Universidad de São Paulo, pp. 7-44.
  - (1991), *Piaget e a filosofia*, UNESP, São Paulo.
  - (1992), *Itinerários de antigona - A questão da moralidade*, Papirus, Campinas.
  - (1994), *O indivíduo em formação*, Cortez, São Paulo.
- Gibbs, J. C. et al. (1994), «Sex differences in the expression of moral judgment», *Child Development*, n.º 55, pp. 1040-1043.
- Habermas, J. (1983), *Para a reconstrução do materialismo histórico*, Brasiliense, São Paulo.
- (1989), *Consciência moral e agir comunicativo*, Tempo Brasileiro, Ríó de Janeiro.
  - (1991), *Comentários à ética do discurso*, Instituto Piaget, Lisboa.
  - (1995), «Três modelos normativos de democracia», *Lua Nova, CEDEC*, n.º 36, pp. 39-53.
  - (1997), *Direito e democracia entre facticidade e validade*, vols. I y II, Tempo Brasileiro, Ríó de Janeiro.
  - (1999), *Teoría de la acción comunicativa*, Santillana, Madrid.
- Holanda, S. B. (1993), *Raízes do Brasil*, José Olympio, Ríó de Janeiro.
- Keuncke, C., M. Bardagi y A. Biaggio (1994), «Desenvolvimento moral em estudantes de Ciências Jurídicas e Juízos de Direito», *Psicologia: Reflexão e Crítica*, vol. 7, n.º 1, Porto Alegre, pp. 15-28.

- Kohlberg, L. (1969), «Stage and sequence: The cognitive developmental approach to socialization», en David Goslin, *Handbook of socialization theory and research*, Rand Mc Nally & Company, EE.UU.
- (1971), «From is to ought: How to commit the naturalistic fallacy and get away with it in the study of moral development», en T. S. Mischel, ed., *Cognitive Development and Epistemology*, Academic Press, Nueva York.
- (1981), *Essays on Moral Development: Vol. 1 The philosophy of moral development*, Harper and Row, San Francisco.
- (1984), *Essays on Moral Development: Vol. 2. The philosophy of moral development*, Harper and Row, San Francisco.
- Kohlberg, L., G. Levine y A. Hewer (1983), *Moral stages: a current formulation and response to critics*, Karger, Nueva York-Londres-Tokio.
- Kohlberg, L., D. Boyd y Levin (1990), «The return of stage six», en Modgil y C. Modgil, eds., *Lawrence Kohlberg - Consensus and Controversy*.
- Koller, S. et al. (1994), «Uma investigação sobre instrumentos de medida de Maturidade de Julgamento Moral em uso no Brasil», *Psicologia: Reflexão e Crítica*, vol. 7, n.º 1, pp. 5-14.
- Krischke, Paulo J. (2001), «Aprender a democracia na América Latina: notas sobre o aprendizado político e as teorias da democratização», *Modernidade crítica e modernidade acrítica*, Cidade Futura, Florianópolis.
- Lazari, J. S. (1979), «Relações entre maturidade de julgamento moral e características de personalidade», *Arquivos Brasileiros de Psicologia Aplicada*, 31 (4), Río de Janeiro, pp. 61-66.
- Marquetti, Adalmir (2002), «Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre», en L. Avritzer y Z. Navarro, *A inovação democrática no Brasil*, Cortez, São Paulo.
- Marshall, T. H. (1967), *Cidadania, classe social e status*, ZAHAR, Río de Janeiro.
- Nunes, M. L. T., ed. (1998), *Moral e T*, Evangraf, Porto Alegre.
- Piaget, J. (1977a), *A tomada de consciência*, USP, São Paulo.
- (1977b), *O julgamento moral da criança*, Mestre Jou, São Paulo.
- (1978), *Problemas de psicologia genética*, col. Os Pensadores, Abril Cultural, São Paulo.
- (1990), *Epistemologia genética*, Martins Fontes, São Paulo.
- (1998), «A educação da liberdade», en Parat y A. Tryphon, *Jean Piaget. Sobre a pedagogia*, Casa do Psicólogo, São Paulo, pp. 153-159.
- Piaget, J. y B. Inhelder (1972), *La psychologie de l'enfant*, PUF, París.
- PMPA (Prefeitura Municipal de Porto Alegre) (1999), *Cidade e Baiocchi. Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa*, porto Alegre.
- Ramozzi-Chiarottino, Z. (1972), *Piaget: modelo e estrutura*, J. Olympio, Río de Janeiro.

- Rest, J. R. *et al.* (1973), «Judging the important issues in moral dilemmas - an objective test of development», *Development Psychology*, n.º 10, pp. 491-501.
- Subirats, J. (2005), *Democracia participativa: aprendiendo a participar y construyendo ciudadanía*, V Conferencia del OIDP, Donosti, mimeo.



---

# Construcción de sujetos políticos y ciudadanos\*

*Sonia Fleury*

Si el sentido de la política es la libertad, en ese espacio, y sólo en este, es donde tenemos realmente el derecho a esperar milagros. No porque creamos (religiosamente) en milagros, sino porque mientras los hombres puedan actuar serán capaces de realizar lo improbable y lo impensable, y lo realizarán siempre, lo sepan o no.

(Hannah Arendt, 1993a: 122)

## Introducción

Resulta estimulante la afirmación de Arendt (1993a) que aparece en la cita anterior, sobre la importancia de los milagros en la historia de la humanidad, al considerar que el hombre es un ser extraordinariamente dotado para hacer milagros, pues con su acción sobre la realidad puede hacer sobrevenir procesos inexplicables dentro de la lógica causal de los acontecimientos previsibles. Para esa autora, al nacer todos los hombres son considerados como un nuevo principio y, mediante su capacidad de acción, pueden transformar la realidad.

La constitución del sujeto se debe tener en cuenta dentro de esta perspectiva de una acción que afirma su libertad y su conciencia, dentro de un contexto que él no ha escogido. En esa misma tensión entre la determinación social y la afirmación de la libertad individual y grupal tratamos de localizar el lugar donde se constituyen los sujetos. Para poder tratar la temática de los sujetos políticos es necesario recurrir a las relaciones entre distintas disciplinas e indagar en ellas, esto es, buscar un es-

\* Traducción de Roser Vilagrassa.

labón que abarque desde la psicología del aprendizaje y los análisis antropológicos sobre los procesos sociales de individualización hasta la política, en la que la sociología del actor y la teoría de la ciudadanía intentan comprender las dimensiones que relacionan al sujeto con la esfera pública, con el Estado, con la nación o con el territorio.

La arquitectura de la modernidad se ha basado en el individualismo como sustrato del orden económico y fundamento de la legitimación del ejercicio del poder político, manteniendo la tensión permanente entre la subjetividad individual, la construcción del Estado y otras organizaciones colectivas y ha buscado, en el principio de ciudadanía, el mecanismo de regulación de esa tensión.

Si bien la ampliación de la ciudadanía ha abierto horizontes al desarrollo de la subjetividad, el proceso también ha generado condiciones disciplinarias de normalización y negación de las diferencias y, con ello, ha retirado el potencial de emancipación de la lucha por ampliar la esfera pública.

La crisis del capitalismo organizado y las consecuencias del proceso de globalización, que han dado lugar a nuevas formas de una creciente fragmentación y exclusión social, han restringido el campo de posibilidades de la incorporación ciudadana, pero han abierto la posibilidad de recuperar la importancia del sujeto y de los procesos de subjetivación en la construcción de nuevos mapas políticos y cognitivos (Santos, 1994).

Por un lado ha predominado el regreso del individualismo liberal que opone el individuo al Estado, lo cual reduce la política a la búsqueda del interés individual. En este sentido, el individuo y su importancia en la política vacían de sentido las dimensiones pública, colectiva y solidaria de la ciudadanía y la subordinan a los mercados económicos y políticos. Por otro encontramos desde una visión libertaria que afirma la necesidad de que los individuos conquisten la emancipación por medio de las resistencias y de la liberación de las pulsiones reprimidas, lo cual también anula la sociabilidad y la esfera pública, hasta la existencia de innumerables experiencias innovadoras que, aunque de forma aislada, presentan la posibilidad de compatibilizar la construcción de sujetos políticos en procesos de fuerte carácter emancipatorio. Esto implica la posibilidad de recuperar y densificar la ciudadanía por medio de una sociabilidad basada en la ética del reconocimiento y de una arquitectura política basada en los principios de deliberación y redistribución.

Estas formas innovadoras de acción requieren una nueva gramática política que se plasma en instituciones y prácticas renovadas, tanto en el

ámbito de la sociedad como en el del Estado, y que aparecen como una estrategia original de inclusión social.

Para plantearse una revitalización de la política y unas estrategias de ampliación de la esfera pública es imprescindible comprender la lógica de estos procesos, las transformaciones que provocan en la sociabilidad y los cambios que requieren en el aparato estatal, así como sus limitaciones y posibilidades.

## Del individualismo a la subjetivación

Los estudios de Dumond (1983: 46) señalan, en la génesis del individualismo, el paso del individualismo subordinado al organicismo de la vida social y comunitaria (*individualisme-hors-du-monde*), al individualismo occidental moderno (*individualisme-dans-le-monde*), en el que el individuo es la unidad de una formación social, para lo cual es necesaria la construcción social de este nuevo concepto e incluir en este proceso dimensiones filosóficas, jurídicas, políticas, sociales, económicas y religiosas. La modernidad capitalista considera al individuo como una unidad social, y esta construcción ideológica permite conformar los ideales de igualitarismo y libertad.

En el concepto tradicional del individuo, este está considerado como una persona que se incorpora a una jerarquía de relaciones sociales y encuentra su identidad en la ocupación de una posición social, es decir, en la complementariedad de cada uno dentro de ese conjunto y así, como individuo, forma parte de la sociedad. En cambio, en el individualismo moderno de la tradición occidental el individuo es el depositario de la sociedad, ya que la igualdad y la libertad son inherentes a su condición (Da Matta, 1983: 172).

La modernidad entiende al individuo como un ser moral, independiente y autónomo y, por tanto, y esencialmente, no social, como señala Castel (1995). Sin embargo, cuando el individualismo de masa logró hacer progresar al individuo dentro de colectivos protectores, la situación actual, a la que muchos llaman posmodernidad, daría lugar a un individualismo negativo, según la clasificación de Castel (1995: 753), que prescindiría del encuadramiento de los colectivos.

La combinación del individualismo con el ejercicio de la autoridad por el poder político, es decir, la existencia simultánea del principio de

igualdad que convive con las diferencias existentes fue, según Dumond (1983: 103) uno de los problemas comunes que afrontaron los filósofos contractualistas Hobbes, Locke y Rousseau. La adecuación de esta construcción ideológica a las necesidades de expansión de la sociedad de mercado se puede entender, según Macpherson (1979), a partir del concepto de individualismo posesivo, que atribuye a los individuos iguales en el mercado cualidades necesarias para su interacción en el sistema de intercambios.

Las suposiciones que comprende el individualismo posesivo se pueden resumir en la afirmación de la libertad como atributo de los seres humanos, en la autonomía de los sujetos para acceder a las relaciones que les interesan y en la concepción de la sociedad humana como una serie de relaciones de mercado entre propietarios, cuya libertad sólo se puede limitar garantizando la libertad ajena:

La sociedad política es un artificio humano para proteger la propiedad individual de la propia persona y de los propios bienes y, por tanto, para mantener las relaciones ordenadas de intercambio entre los individuos en tanto que propietarios de sí mismos (Macpherson, 1979: 238).

Desde esta perspectiva liberal, la libertad integra la igualdad, pues los individuos son iguales en su condición de propietarios libres para tomar las decisiones racionales y utilitarias que les benefician en la maximización de sus intereses, sin perjuicio de garantizar idénticas condiciones de decisión a los demás. Al atribuir las características y la lógica del mercado a la naturaleza humana, la sociedad, en un juego de espejos, es el resultado de una construcción social a imagen de los individuos posesivos. En otros términos, los individuos, con todos sus atributos, son anteriores a la sociedad que se deduce de ellos. La postulación de un estado de la naturaleza anterior al orden político demuestra que la identificación del individuo es ontológicamente anterior a la construcción histórica.

A diferencia del concepto de individuo posesivo, el concepto de sujeto remite necesariamente a una construcción histórica. La palabra latina «sujeto» (*subjectu*) designa, paradójicamente, tanto a aquel que está sujeto a un poder más fuerte como, al contrario (en el ámbito de la filosofía) al ser que conoce y (en el ámbito del derecho) al titular capaz de ejercer un derecho. En este sentido, implica ideas de autonomía y sujeción a lo social, es decir, la tensión en la díada sujeto-sociedad.

En un análisis biológico del individuo, Morin (2004) identifica la autonomía y la autoorganización como características esenciales de los seres vivos. Ahora bien, al asumir que toda dimensión biológica necesita una dimensión cognitiva que permita que el individuo actúe dentro del universo, el autor encuentra un proceso cíclico, que abarca desde la producción de la sociedad por la interacción de los individuos hasta la retroacción, en la cual emerge la producción de individuos sociales dotados de una cultura (Morin, 2004: 118). Para este, el primer principio de individualización es el cómputo, tras el cual el sujeto se posiciona egocéntricamente en el mundo para situarse y buscar en él su conservación, protección y defensa. Para Morin, el primer movimiento del sujeto sería el acto de ocupación del espacio por el yo, lo que coincide con la visión de Badiou (1994: 44), para quien un sujeto no es sino un punto de verdad o la dimensión puramente *local* del proceso de una verdad.

El segundo principio es la permanencia de la autorreferencia, que permite al yo seguir siendo el mismo a pesar de las modificaciones internas que haya sufrido. El individuo está en constante modificación, pero el sujeto sigue siendo el mismo. El tercer y cuarto principios son antagónicos, a la par que complementarios: la exclusión y la inclusión. La exclusión se refiere al hecho de que el yo es único y que nadie puede afirmarlo en mi lugar, mientras que la inclusión se refiere a la posibilidad de situar mi subjetividad en un nosotros. Este principio conlleva la posibilidad de que exista comunicación entre los sujetos de una misma especie, de una misma cultura y de una misma sociedad (Morin, 2004: 122). Al afirmar «Yo soy yo» se evidencia la dualidad implícita en la ocupación de esa doble posición. La dimensión se manifiesta en la asociación entre el yo y el individuo, que está limitado por su finitud y su inseguridad, lo que conduce al quinto principio: la incertidumbre.

La transformación del individuo en sujeto surge cuando el hombre hace de él un concepto de sí mismo, según la lectura que Ron-Pedrigue (1997: 85) hace de la filosofía de Arendt, para afirmar que «no hay sujeto sin historia, ni historia sin sujeto». El punto de partida deja de ser el individuo aislado con sus características, biológicas o no, que anteceden a la sociabilidad, para ser un conjunto de individualidades que se convierten en sujeto por tener un valor histórico, esto es, por representar al hombre en un momento de su existencia. En este sentido, el sujeto siempre trasciende su individualidad, que se hace sujeto por tener un sentido concreto de representar al hombre en un momento histórico de su

existencia. Así pues, este proceso de subjetivación se caracteriza como un proyecto histórico que envuelve muchas individualidades.

El concepto de sujeto remite a la obra de Kant, para quien un sujeto se construye como tal cuando asume el «imperativo categórico» de atreverse a pensar por sí mismo y usar en público la razón o, en los términos de Foucault, hacer un uso político de la razón. No obstante, Hegel fue quien mejor elaboró la cuestión del sujeto (Ron-Pedrigue, 1997; Honneth, 2003).

Hasta aquí hemos visto que las dimensiones de autonomía, individualización y ocupación de un lugar, y conservación e interacción se identifican como partes constitutivas de ese proceso de construcción del sujeto, que usa su razón y su sensibilidad para poner de manifiesto una forma de concebirse a sí mismo y de concebir al mundo y, de esta manera, poder actuar sobre él.

Al hombre activo y productivo se opone la idea de alienación o enajenamiento, proceso mediante el cual el hombre deja de tener control sobre los objetos y la naturaleza, y experimenta el mundo de forma pasiva (From, 1975). Este concepto marxista del hombre, fruto de la modernidad y del concepto hegeliano del mismo como ser activo, identifica la acción con productividad y la alienación como negación de la productividad.

Sin embargo, la contribución de Hegel para explicar la relación entre estas dimensiones diferentes se atribuye más bien a su afirmación sobre la particularidad del deseo del hombre en cuanto «deseo de ser deseado». Lacan recuperó esta temática posteriormente, al subrayar que el primer objeto de deseo es el de ser reconocido por el otro: «El deseo de ser deseado exige el reconocimiento del otro, relación en la cual se produce la adquisición de las identidades» (Landi, 1981: 182).

La individualización se forma mediante un proceso de identificación, es decir, los sujetos sólo aprenden a concebirse en la interacción, inicialmente de forma especular, de manera que posteriormente la simbología del lenguaje interviene en este proceso. Así, la reproducción de la vida social se efectuaría bajo el imperativo de un reconocimiento recíproco, pues el proceso de individuación requiere, en el ámbito histórico, una ampliación simultánea de las relaciones de reconocimiento mutuo, según lo que se formula en la lectura de Honneth (2003) que aproxima Mead a Hegel.

Honneth va más allá y propone que una teoría del sujeto se debe basar en la acción colectiva:

Ahora bien, así descrita, la hipótesis evolutiva sólo se puede convertir en la piedra angular de una teoría de la sociedad si se somete de manera sistemática a procesos dentro de la praxis de la vida social: las luchas de los grupos sociales motivadas moralmente, el intento colectivo de establecer, institucional y culturalmente, formas de reconocimiento recíproco ampliadas, aquello por lo que se produce la transformación de las sociedades, administrado de manera normativa [...] (Honneth, 2003: 156).

### Ciudadanía, democracia y actores políticos

La idea de sujeto pleno como ente que reclama el control sobre su vida no supedita la autonomía al individualismo, ya que la trascendencia del sujeto se basa en sus características de universalidad y diversidad, así como de dignidad y capacidad. En este sentido, la construcción de la subjetividad surge dentro de las normas vigentes, que definen parámetros sociales de dignidad y se aplican sobre la vida individual y colectiva. Por lo tanto, el sujeto forma parte de un mundo social basado en unas reglas morales y legales de conducta que organizan las relaciones de poder.

Guendel (2007) llama la atención sobre el hecho de que el sujeto forma parte de un entorno político y, por tanto, puede participar del ejercicio, la producción y la legitimación de sus reglas. Es más, las reglas sólo se legitiman con un acuerdo social, lo que presupone la existencia de los sujetos. Sin embargo, la existencia de diferencias y conflictos sociales en una comunidad política de ciudadanos, donde la norma establece las condiciones de igualdad e inclusión, conduce a disputas por el buen orden.

Al considerar la división del trabajo y la configuración del poder político como repartos presimbólicos, Landi (1981) llama la atención sobre la disputa de regímenes de verdades que surge en torno a enunciados y significados, un conflicto por las diferentes propuestas de buen orden. Precisamente, dentro de estas disputas el individuo se construye como sujeto, al construir su identidad social y política por medio de la apropiación de significantes a través de sus relaciones colaterales con otros significantes, pues los significados no preexisten a las disputas por la hegemonía.

La idea de sujetos como ciudadanos o portadores de derechos implicaría, según el concepto hegeliano, el reconocimiento de una singula-

ridad individualizada en un universal o un «otro generalizado» y, así, desde esta perspectiva normativa, reproduciría la relación entre el reconocimiento de la individualidad como parte del reconocimiento de otros miembros de la colectividad en la misma condición de portadores de derechos. En palabras de Honneth (2003: 182), «al obedecer a la misma ley, los sujetos de derecho se reconocen recíprocamente como personas capaces de decidir con autonomía individual sobre las normas morales».

La tensionalidad entre la regulación normativa necesaria para la igualación jurídica en la condición de ciudadanía y el respeto a la diferencia es inherente a la democracia moderna. Dicho de otro modo, la democracia debe combinar la garantía de igualdad de derechos de los ciudadanos con el respeto a la diferencia de los individuos.

Touraine (1996: 23) define como «sujeto» «la construcción del individuo (o grupo) como actor, mediante la asociación de su libertad afirmada con su experiencia de vida asumida y reinterpretada». Para la teoría del actor, el sujeto que resiste «se afirma a la vez por su particularismo y su deseo de libertad, esto es, por la creación de sí mismo como actor, capaz de transformar su medio ambiente» (ibíd.: 24).

Una cultura democrática combinaría unidad y diversidad, libertad e integración. En cuanto la ciudadanía implica la unidad generalizadora y la integración en el conjunto, la construcción del sujeto es una formación de la diversidad y de su libertad de creación. La ciudadanía implica filiarse a una cultura, compartir valores y normas, así como una legitimación y una subordinación al poder estatal asegura la universalidad de los derechos.

Por tanto, para la teoría del actor que propone Touraine, la democracia debe combinar un principio de individualidad (libertad) con otro de particularismo (cultura) y un principio universalista (razón).

Los conflictos inherentes a las tensiones entre estos tres principios, que se habían aplacado gracias a la ampliación de la ciudadanía a través de sus instrumentos de representación (sistema electoral y de partidos) y de distribución (*Welfare State*), en el ciclo virtuoso del capitalismo organizado por medio de políticas públicas, han vuelto a revelar su vigor y antagonismos en los años más recientes.

Por un lado, el poder normalizador y moralizador del Estado, ampliado por el papel cada vez más importante de los medios de comunicación, pone en peligro la individualización; por otro lado, el crecimiento de los particularismos culturales en la definición de las identidades im-

pide tanto la generalización de los derechos como la libertad de decidir entre identidades competitivas. Por último, la exacerbación del individualismo como patrón de consumo impide la trascendencia necesaria para la constitución de sujetos y limita la acción universalizadora de las políticas.

La cuestión de la identidad de los individuos ocupa entonces un lugar central en el debate actual de la teoría social frente a la hegemonía del concepto liberal que reduce la dimensión libertaria al individualismo y, asimismo, por la fuerza de la corriente comunitarista, que atribuye a una característica o tradición grupal el poder de definir las identidades.

Muchos autores y militantes han defendido la libertad del sujeto para construir su identidad frente a la fuerza de las tradiciones comunitarias (Sen, 2005; Touraine, 1996; Young, 2000). Por otra parte, también alertan sobre la fragmentación inherente a la valorización de los particularismos y la formación de poderes comunitarios que amenacen la unidad nacional.

En cuanto a la cuestión de la relación entre identidad y grupos sociales, Young (2000) es enfática al criticar a quienes, desde una perspectiva esencialista, reducen las diferencias de grupos a identidades, sin contemplar las diferencias que persisten en su interior, ni sus determinaciones estructurales. En términos relacionales propone que un grupo se entienda como tal, constituido no tanto por una serie de atributos compartidos por sus miembros como por las relaciones en las que estos se posicionan frente al resto del grupo y frente al mundo. Dicho de otro modo, y desde un punto de vista más estructural que cultural, «un grupo social es un conjunto de personas posicionadas de manera similar en unas relaciones interactivas e institucionales que condicionan sus oportunidades y perspectivas de vida» (Young, 2000: 97).

La construcción de identidades es un proceso que depende de esas posiciones, ya que los individuos las elaboran en condiciones que permiten o constriñen sus posibilidades de acción. No obstante, esas constricciones funcionan como un marco que no determina íntegramente la identidad individual, pues aunque los sujetos están condicionados por su posición en la estructura de las relaciones sociales, también son agentes de su propio devenir y se enfrentan a esas posibilidades y condicionalidades para trazar su curso de acción.

Amartya Sen (2005) incluye la libertad cultural en su lista de capacidades del ser humano y defiende que la identidad cultural sólo es una

de muchas identidades, y no una identidad única ni homogénea. La identidad no es un objeto de descubrimiento, sino de elección a pesar de que en algunos casos las constricciones limiten mucho la esfera de esas elecciones. Aun así, una sociedad democrática debe resistir a la imposición de identidades.

Touraine (1996: 26) señala la tensa combinación entre la igualdad y las diferencias que presenta la democracia al defender que, para que la igualdad sea democrática, debe asegurar el derecho de cada individuo a escoger y gobernar su propia existencia, el derecho a la individuación frente a todas las presiones, a favor de una «moralización» y una normalización.

La combinación de las libertades de individuos y colectividades con la unidad de la actividad económica y las reglas jurídicas es el desafío institucional y cultural de la democracia. La gestión de las diferencias constituye el centro de la vida política: «Toda actividad democrática consiste en delimitar el ámbito de lo que debe ser igual y de lo que puede seguir siendo desigual» (Fitoussi y Rosavallon, 2003: 213).

La ciudadanía como concepto igualitario y normalización de los individuos tiene un aspecto principal en la dimensión jurídica, aspecto este que se superpone a otras dimensiones como la subjetivación, el civismo y la comunidad de ciudadanos. La hipertrofia de la normalización y la igualación en la ciudadanía encuentra en el derecho su expresión más positiva, ya que borra las diferencias y se superpone a los conflictos. El Estado tiende a crear y mantener un tipo determinado de civilización y de ciudadano y a hacer desaparecer determinadas actitudes y costumbres para propiciar otras, algo que, según Gramsci (1971: 160), atribuye al Estado el papel de educador, un instrumento de racionalización de la vida social y punición de las transgresiones. Sin embargo, destaca que la hegemonía se construye a partir de consensos en la reducción del uso punitivo de las normas legales, en el papel educador de difusión de la cultura y estilos de vida.

La igualdad garantizada por el derecho como parte de la construcción de la ciudadanía requiere la presencia de mecanismos minuciosos, micropoderes asimétricos y no igualitarios, cotidianos y físicos, a los que Foucault (1977: 195) denominó «disciplinas: «Las disciplinas reales y corporales han formado el subsuelo de las libertades formales y jurídicas [...] en apariencia, un infraderecho». Sin embargo, dicho filósofo prefiere calificarlas como un contraderecho, porque se sitúan en la esfera de lo

privado, fuera de las relaciones contractuales que definen la modernidad. Foucault va más allá al afirmar que el individuo es una realidad fabricada por el tipo específico de tecnología del poder a la que él denominó «disciplina».

Para Santos (1994) pese a que la tensión entre la subjetividad de los agentes sociales y el poder regulador del Estado es permanente, varía en su dinámica al caracterizar diferentes fases de la modernidad capitalista. La ciudadanía modera esta tensión, ya que por una parte reduce el poder del Estado y, por otra, universaliza e iguala a los individuos y, por consiguiente, permite un mayor control social. La igualdad de la ciudadanía ha enriquecido la subjetividad, y al mismo tiempo ha tendido a fortalecer el poder normalizador del Estado de bienestar en detrimento del reconocimiento y la aceptación de las singularidades. Es más, la igualdad propuesta por la ciudadanía para la esfera pública no se ha transmitido a las esferas de la producción y la reproducción, de la empresa y de la familia, entendidos estos como universos privados e intrínsecamente desiguales.

La hipertrofia del mercado actual propicia una subjetivación sin ciudadanía, pues antepone los intereses narcisistas, individuales y consumistas a las demandas y las necesidades colectivas, pero para Santos (1994) estos han tenido la función de recuperar el carácter emancipatorio de la ciudadanía como afirmación de subjetividades y luchas contra la opresión. La aparición de nuevos actores políticos que han tomado el espacio que ocupara la clase obrera en la lucha contra las desigualdades conduce a una esfera política plural y descentrada, con movimientos sociales que construyen nuevas subjetividades a partir de singularidades y reivindican derechos de reconocimiento y ciudadanía.

Para Touraine (1996: 39) el desplazamiento actual del lugar central atribuido antes a la racionalización para la liberación de la capacidad creativa afectaría a la crisis estructural de la legitimación política en las sociedades actuales, donde el principio de racionalización se limita a la esfera de la producción, mientras que otros principios compiten por la organización de la vida social.

La uniformización político-jurídica alcanzada con el estatus de la ciudadanía confiere un fundamento legítimo al poder, al tiempo que niega las fragmentaciones sociales y los actores colectivos, absolutizando al individuo como portador material de los derechos y deberes de la ciudadanía.

La construcción de una identidad común que supere las diferencias no está exenta de una diferenciación con respecto a otros grupos sociales y genera un sistema de privilegios para quienes han sido incluidos en esa comunidad políticamente construida.

## Exclusión, menosprecio y emancipación

En primer lugar, coincidimos con Bauman (1998: 27) cuando afirma que todas las sociedades producen a sus advenedizos al definir sus fronteras y diseñar sus mapas cognitivos, estéticos y morales, a través de los cuales construyen los fundamentos de una vida ordenada y repudian a aquellos que no encajan en esos esquemas. Para este autor, la creación del «residuo humano» es un producto inevitable de la modernización y de la modernidad, un efecto colateral de la construcción del orden y del progreso económico, pues ambos conciben personas y procesos indeseados, desvalorizados y degradados (Bauman, 2005: 12).

Por otra parte, Castel (1995) llama la atención sobre la novedad de la cuestión social actual que se remite a la existencia de los «inútiles del mundo», caracterizada por la precarización de las relaciones sociales y por la incertidumbre en cuanto al futuro, lo cual genera una sociedad que se construye en torno al concepto de vulnerabilidad e individualismo negativo. Esa coyuntura amenaza a la propia supervivencia social en la medida en que niega la posibilidad de cohesión y tiende a una fragmentación en la cual unos pocos tienen su independencia y posición social aseguradas, mientras que otros «cargan su individualidad como una cruz porque esta significa la ausencia de vínculos y la ausencia de protección». En la circunstancia más extrema, esa sociedad tiende a la ingobernabilidad.

Sin embargo, no nos interesa tanto el agravamiento del proceso de fragmentación y exclusión social como entender aquello que Dejours (1999) definió como la «banalización del mal», a saber, el proceso que desdramatiza el mal y que pone a un número cada vez mayor de personas a su servicio. En otras palabras, nos interesa revelar las formas por las cuales se banaliza, es decir, se naturaliza la exclusión, y a la vez ocuparnos de encontrar las manifestaciones de ruptura de las estructuras y relaciones de dominación a través del milagro de la constitución de sujetos políticos y de su emancipación.

La exclusión se refiere a la no incorporación de una parte significativa de la población a la comunidad social, destituyéndola de derechos que puedan acarrear una desigualdad en el tratamiento ante la ley y las instituciones públicas e impidiéndole acceder a la riqueza producida en su país.

Desde una óptica más profunda, la exclusión implica la construcción de una normatividad que separa a los individuos y les impide participar en la esfera pública. Se trata de un proceso relacional y cultural que regula la diferencia como condición de no inclusión; presenta, además, una manifestación territorial, ya sea como gueto o *favela*. Por tanto, se trata de un proceso de definición de una normalidad basada en códigos morales, estéticos y geográficos y que funciona como un criterio de constitución del otro, el excluido.

Esta fractura sociopolítica, que se manifiesta en la convivencia, en una misma sociedad, de una doble institucionalidad —una democrática y otra excluyente— impide la constitución de la dimensión nacional, la republicana y la democrática, quitando legitimidad al ejercicio del poder y limitando la esfera pública (Fleury, 2002).

Buena parte de los estudios económicos y políticos han analizado la cuestión de la pobreza tratándola como un problema de desigualdad sin distinguirla analíticamente de la exclusión. Sin embargo, Boaventura de Souza Santos subraya la diferencia entre desigualdad y exclusión:

Así como la desigualdad es un fenómeno socioeconómico, la exclusión es, sobre todo, un fenómeno cultural y social, un fenómeno propio de la civilización. Se trata de un proceso histórico a través del cual, por medio de un discurso de verdad, una cultura crea la interdicción y la rechaza.

El sistema de desigualdad se basa, paradójicamente, en el carácter esencial de la igualdad; el sistema de la exclusión se basa en el carácter esencial de la diferencia [...] el grado extremo de la exclusión es el exterminio; el grado extremo de la desigualdad es la esclavitud.

En cambio, la solidaridad que exige la ciudadanía está ligada a la presuposición de unas relaciones de estima simétrica o de confianza entre sujetos individualizados, autónomos y anónimos. La concurrencia de individualismo y reconocimiento permite que surjan las condiciones de libertad, aceptación social y tolerancia necesarias para construir esa comunidad política de ciudadanos.

Para que un individuo pueda considerarse portador de derechos es necesario un proceso de autoafirmación en que el elemento singular sea reconocido como parte de un universal, pues la obediencia de las normas jurídicas sólo se puede esperar de una relación entre individuos libres e iguales que puedan compartir esta norma y ser reconocidos como tales.

Para Honneth (2003: 157), las formas de reconocimiento están ligadas a las relaciones primarias de amor, las relaciones jurídicas de reconocimiento de derechos y las relaciones sociales de afecto. Con estas se corresponden respectivamente el desarrollo de la autoconfianza, del autorrespeto y de la autoestima. Y al contrario, en el reconocimiento denegado y en las formas de menosprecio que pueden experimentar algunos actores sociales Honneth distingue la presencia de un equivalente negativo de las correspondientes relaciones de reconocimiento. Las formas de menosprecio se pueden distinguir a partir del nivel de autorrelación de una persona, intersubjetivamente adquirida, que perjudican o incluso llegan a destruir.

Es decir, del mismo modo que el reconocimiento, el menosprecio se situaría en las mismas relaciones primarias, jurídicas y comunitarias y se correspondería respectivamente con amenazas a la integridad física, a la integridad social y a la honra y dignidad. Sus formas son: la violación, la privación de los derechos y la degradación. Si los malos tratos corporales destruyen la autoconfianza de la persona, la negación de los derechos es una experiencia de rebajamiento que afecta al autorrespeto moral, y la negación de la estima social u honra afecta a la dignidad, porque se niega a ese individuo la imputabilidad moral que se garantiza a los otros miembros de la sociedad:

Por esto, la particularidad en las formas de menosprecio, así como las existentes en la privación de derechos o en la exclusión social, no representa solamente la limitación violenta de la autonomía personal, sino también su asociación con el sentimiento de no poseer el estatus de un compañero de interacción con el mismo valor moral, es decir, moralmente en pie de igualdad; para el individuo, la negación de pretensiones jurídicas socialmente vigentes significa ser perjudicado en la expectativa intersubjetiva de ser reconocido como sujeto capaz de formar un juicio moral; en este sentido, lo habitual es que con la experiencia de la privación de derechos vaya aparejada una pérdida del autorrespeto, es decir, una capacidad para referirse a sí mismo como sujeto en pie de igualdad en la interacción con todo el prójimo (Honneth, 2003: 216-217).

Uno de los primeros especialistas en estudiar los procesos sociales de «apartación» fue precisamente Fannon (1979) en sus trabajos sobre el orden y las identidades sociales que caracterizan el mundo colonial, en los cuales introduce la cuestión central para comprender la exclusión al identificarla como un proceso que despoja a los individuos de su dimensión humana, impidiéndoles devenir sujetos de su proceso social. Para Arendt (1993b: 31-34), los fundamentos de la condición humana residen en la relación entre el discurso y la acción, ya que en ella encontramos el lugar del sujeto. Por consiguiente, si la apropiación discursiva es el fundamento de la condición humana, la prohibición del discurso despoja a los individuos de su condición de actores, de la posibilidad de inclusión en un orden simbólico relacional, constituido por una trama de actos y palabras. La formación de sujetos de acción, es decir, su posibilidad de inserción, pasa necesariamente por la recuperación de su posibilidad discursiva.

En resumen, la exclusión es un proceso cultural que implica el establecimiento de una norma que prohíbe la inclusión de individuos, grupos o poblaciones en una comunidad sociopolítica. Gramsci, que rechaza tratar la cultura como saber enciclopédico, la identifica con el concepto de *civiltà*, es decir, como un conjunto de modos de vida, comportamientos y valores ideológicos procedentes de la organización del trabajo y de las relaciones de producción y del papel adaptativo-productivo del Estado, en pos de la adecuación entre el aparato productivo y la moralidad de las masas populares (Buci-Glucksman, 1980: 115 y 128):

Para pensar en la exclusión como expresión del proceso civilizatorio, entendemos que los grupos excluidos están imposibilitados, en general, de participar de las relaciones económicas predominantes —en el mercado como productores y/o como consumidores— y de las relaciones políticas vigentes, los derechos de ciudadanía. Sin embargo, la coexistencia, en un mismo grupo poblacional, de situaciones de pobreza, ausencia de derechos sociales o de condiciones para ejercerlos o su exclusión de la comunidad sociopolítica no nos debe inducir a pensar que se trata de un fenómeno simple, subordinado a la dimensión económica, pues implicaría una estrategia exclusivamente técnico-redistributiva de enfrentamiento de esta compleja condición.

Es necesario tener en cuenta la dimensión de la exclusión como conjunto de modalidades de menosprecio, es decir, de negación de la condición de pertenencia a la comunidad de ciudadanos, más allá de sus condiciones materiales.

En países como los latinoamericanos, donde la exclusión tiene un fuerte contenido económico, no es posible combatir la exclusión sin una previa redistribución de la riqueza. Sin embargo, la lucha para eliminar la exclusión no se reduce a esta dimensión económica, ya que pese a que esta es la dimensión fundamental, no existe de manera aislada en el contexto sociocultural, que la legitima y reproduce.

En otros términos, la concentración de la riqueza es un fenómeno político que, sancionado culturalmente, impide la formación de sujetos políticos capaces de reivindicar su inserción en la esfera pública. En este sentido, la exclusión debe explicarse y deconstruirse a partir de la comprensión de sus formas de reproducción y conservación, en las que las instituciones que ejercen la función pedagógica de socialización y difusión de normas —ya sea la escuela, la familia, los medios de comunicación o el Estado— adquieren cada vez más relevancia.

Si la cultura de masa y las prácticas pedagógicas estatales producen individuos normalizados, y las modalidades de exclusión degradan cotidianamente la autoestima de los individuos, ¿cómo cabe reflexionar sobre la posibilidad de resistencias que permitan construir nuevas subjetividades entre los excluidos?

¿Cabría la posibilidad de que la propia experiencia del menosprecio se transformara en motivación para la resistencia política? (como proponen Honneth, Marcuse, Foucault, Gatari y Rolnick).

Hoy, la propuesta de Fannon (1979) acerca de la violencia que se extiende entre los colonizados como parte del dominio del colonizador y que se debería canalizar contra este es ampliamente criticada. Ahora bien, no es posible negar la asociación entre exclusión y violencia, tema que se ha omitido ampliamente en el debate actual, aun siendo la violencia la manifestación más evidente de la cuestión social relativa a la exclusión. La relación entre exclusión y violencia, ya como parte de las formas de menosprecio, ya como manifestación de resistencias, es indisoluble. Sin embargo, aunque la violencia sea una expresión de los polos contenidos en el proceso de exclusión, esta no conlleva necesariamente la constitución de sujetos políticos. Asimismo, aunque la resistencia a la exclusión puede pasar por actos de violencia material o simbólica, este no es ni el único camino ni el más importante en el proceso de subjetivación política.

Si bien Foucault considera que donde hay poder hay resistencia, las formas de resistencia pueden ser muy distintas y sólo en algunos casos

adquieren un carácter político y se convierten en luchas que aspiran a poner fin a las relaciones de subordinación. Para Laclau y Mouffe (2001), en este último caso se produce un tipo de acción cuyo objetivo es transformar una relación social que construye el sujeto como agente dominado en la relación de subordinación. En este sentido, el problema principal es identificar las condiciones discursivas para que surja la acción colectiva, que aspira a luchar contra las inequidades desafiando las relaciones de subordinación. En los términos que proponen estos autores, se trata de identificar las condiciones en la relación de subordinación se convierte en una relación de opresión y, por consiguiente, se constituye en un lugar de antagonismo.

Para estos autores una relación de subordinación es aquella en que un agente es sometido a las decisiones de otro. Por relación de opresión se entienden aquellas relaciones de subordinación que se han convertido en lugares de antagonismo. Las relaciones de dominación conllevan de por sí un conjunto de relaciones de subordinación consideradas como ilegítimas desde la perspectiva o el juicio de un agente externo a ellas, por lo que estas pueden coincidir o no con las relaciones de opresión que hoy existen en una determinada formación social (Laclau y Mouffe, 2001: 153).

El antagonismo, por tanto, está en la génesis del sujeto, ya que sólo puede aparecer con la subversión de la posición subordinada de este. La interrupción del discurso de subordinación aparece por la presencia de un discurso externo a esa relación de opresión. Así, en la existencia de discursos democráticos como el de los derechos humanos o de otros discursos difundidos por escuelas, iglesias y demás agencias, que permitan romper la subordinación a partir de la instauración de antagonismos, encontramos la raíz de la resistencia transformadora del sujeto.

Si bien es cierto que este análisis tiende a rechazar un aspecto privilegiado de ruptura aceptando la pluralidad y la indeterminación de lo social y la confluencia de luchas en un espacio político, también es cierto que necesita que exista un discurso externo que deslegitime la subordinación y la configure como opresión. Más que desvelar la constitución de los sujetos, acaba por resubordinar este proceso a una entidad teleológica que se identifica como la cultura democrática, aquella que permitiría tratar las distintas formas de inequidad como ilegítimas y antinaturales. La cuestión que queda pendiente se refiere a las condiciones que permiten la apropiación discursiva de estos valores democráticos abstractos en el marco de una propuesta de radicalización de la democracia.

Para entender la dialéctica entre determinación y resistencia, Marion Young (2000: 101) utiliza el concepto de serialidad de Sartre, que condiciona su posicionamiento estructural sin constituir su identidad. Por serialidad se entiende una serie de condicionantes estructurales que definen la posición de los individuos en la estructura social como la clase, el género, la raza y la edad. Los individuos construyen sus propias identidades, pero no bajo las condiciones que ellos escogieron, ya que las posiciones en la estructura social condicionan, permiten o constriñen sus posibilidades de acción, incluidas las relaciones de superioridad y diferencia entre las personas. No obstante, Young afirma que nada de esto determina las identidades individuales, y encuentra en el componente liberal de la autonomía la posibilidad de resistencia:

Los sujetos no están condicionados sólo por su posición en la estructura de las relaciones sociales; los sujetos son también agentes. Ser agente significa que uno puede asumir las restricciones y posibilidades que condicionan su vida y hacer algo de ellas a su manera (Young, 2000: 101).

Dicho de otro modo, siempre terminamos por volver al punto de partida, donde las posibilidades existentes se deben transformar en capacidades efectivas a fin de desencadenar la ruptura de un patrón de subordinación y exclusión. Esa es la cuestión principal a la que debería responder la teoría social.

Guatarri y Rolnick (2005: 42) opone a lo que llama la «máquina de producción de subjetividades», representada por la cultura de masa y por las relaciones de producción económica, la posibilidad de desarrollar modos singulares de subjetivación o procesos de singularización:

La subjetividad está en circulación en los grupos sociales de diferentes tamaños: esta es algo esencialmente social, que los individuos adoptan y viven en sus existencias particulares. El modo mediante el cual los individuos viven esa subjetividad oscila entre dos extremos: una relación de alienación y opresión, en la que el individuo se somete a la subjetividad tal como la recibe, o una relación de expresión y de creación, en la que el individuo se reapropiaría de los componentes de la subjetividad y produciría un proceso de singularización.

Estos procesos de desvío y reapropiación no se limitan al plano de la lucha político-económica, sino que también se refieren al campo de la mi-

ropolítica al situarlo en el nivel de la economía subjetiva. La opresión opera tanto en el campo de la represión directa y material como en la producción de la subjetividad a través de los procesos de culpabilización, segregación e infantilización.

Para Guatarri, el atrevimiento de singularizar es una experiencia de automodelación de un grupo o sujeto social, que capta los elementos de la situación y construye sus propios tipos de referencias prácticas y teóricas (su semiotización, su cartografía, sus alianzas), sin mantener la dependencia de los poderes instituidos y de las relaciones de prestigio y segregaciones que son difundidas. Se trata de un proceso de creación colectiva que permite que el sujeto o grupo social conserven su autonomía.

Para este autor, la revolución molecular se refiere, de manera sincrónica, a todos los niveles de relaciones (intrapersonales, personales e interpersonales), ya que, por esencia, este siempre es disidente, transindividual y transcultural (Guatarri y Rolnick, 2005: 46).

En este sentido, las luchas de los movimientos sociales por el reconocimiento llevan consigo un devenir que va más allá de la identidad del grupo y proponen una nueva estructura de relaciones sociales. Para él, por ejemplo, las luchas como el feminismo conllevan un devenir femenino que abarca todas las relaciones sociales y todos los engranajes de la sociedad, ya que son procesos transversales de devenires subjetivos de sujetos y grupos.

Por ello, la normalización reacciona a estas gestiones con formas sistemáticas que pretenden ignorarlos, si no tratan de recuperarlos e integrarlos. La resistencia sólo será una revolución molecular en la medida en que sea capaz de articular esas gestiones en redes, teniendo en cuenta que no se podrán unificar, sino articular en estructuras reticulares.

Por tanto, regresamos a la propuesta de construir una contrahegemonía que, desde el nivel micropolítico, puede deshacer las estrategias de subordinación y articularlas en el nivel mesopolítico y macropolítico, con otros discursos que permitan ampliar la esfera pública por medio de la inclusión social. Ante todo, este proceso es una creación colectiva de nuevas formas de sociabilidad, es decir, de producción material y cultural.

Comprender la resistencia como creación nos permite pensar en el papel que desempeña la dimensión estética en la construcción de subjetividades. Marcuse (1968) ya se refirió a la maduración de la contradicción entre liberación potencial y represión, identificada en la racionalización del progreso y en la irracionalidad de su organización y dirección.

Con la racionalización del mecanismo productivo, toda dominación adquiere la forma de administración, de ahí que dicho autor identificara en el arte la posibilidad de desafiar el principio de la razón dominante, pues aquella invoca la lógica de la gratificación frente a la de la represión (Marcuse, 1968: 165) y, genera, en consecuencia, condiciones de libertad en la realidad.

El potencial del arte en los procesos de subjetivación, resistencia y ruptura existe porque aquella representa la posibilidad de una interpelación que, al huir de la lógica racional que justifica la dominación y al introducir al individuo en la universalidad de la cultura, permite construir nuevas subjetividades basadas en la reconstrucción de la autoestima y en la recolocación del lugar del sujeto en el mundo como portador de un proyecto nuevo de singularización, es decir, un punto de verdad.

Badiou (1990: 15) encuentra la razón para esto al afirmar que sólo cuatro procedimientos genéricos son susceptibles de producir verdades: la verdad científica, la artística, la política o la amorosa. En este sentido, cualquiera de ellas fundamentaría la constitución de nuevas subjetividades, o sea de los nuevos discursos de verdad.

Said (2006) cita a Gramsci en los *Cuadernos de la cárcel*, donde este afirma que el punto de partida de cualquier elaboración crítica es la toma de conciencia de uno mismo, como producto de un proceso histórico concreto. Esta conciencia crítica de uno mismo permite que el sujeto se constituya como autónomo en la medida en que se libera de la designación que le es atribuida dentro de las relaciones de dominación, estableciéndose como un lugar propio y singular desde el que puede hablar de sí mismo y del mundo.

Si bien los puntos de inflexión que causan la ruptura y permiten la subjetivación pueden ser muy variados, para Touraine (1988: 39), con los cambios actuales la idea del sujeto se desplaza hacia la capacidad creativa que ocupa el lugar del principio de unidad de la vida social. La complejización de los procesos de inclusión y exclusión sociales en la sociedad contemporánea también se deriva del frágil vínculo entre la inclusión simbólica y material, lo que aumenta la brecha entre la negación de la inclusión material y las posibilidades abiertas de acceso a los bienes simbólicos.

Calderón (2006) ve, en esta discrepancia, el aumento de las posibilidades de alcanzar más inclusión desde el campo simbólico que desde el económico. La dinámica entre inclusión y exclusión sociales también se ve afectada, en opinión de dicho autor, por la diferenciación de los suje-

tos, de tal forma que las demandas por inclusión acaban por cruzarse con demandas de reconocimiento y promoción de la diversidad.

Además, Calderón llama la atención sobre la importancia del fenómeno de las migraciones que intensifican la exclusión social, ya que debilitan los lazos de inclusión social y exponen abiertamente diferencias, desigualdades y discriminaciones. Por tanto, se trata de un proceso que genera nuevas tensiones en la polarización que existe entre inclusión y exclusión social.

Boaventura Santos (1994: 227) ya advierte de las posibilidades y limitaciones de aquello a lo que denominó politización de lo social, de lo cultural e incluso de lo personal:

abre un campo inmenso para el ejercicio de la ciudadanía y revela al mismo tiempo las limitaciones de la ciudadanía de extracción liberal, e incluso de la ciudadanía social, circunscrita al marco del Estado y de lo político constituido por él [...] nuevas formas de ciudadanía (colectivas y no meramente individuales); asentadas en formas político-jurídicas que, al contrario que los derechos generales y abstractos, incentiven la autonomía y combatan la dependencia burocrática, personalicen y localicen las competencias interpersonales y colectivas en vez de someterlas a patrones abstractos; atentas a las nuevas formas de exclusión social basadas en el sexo, la raza, la pérdida de la calidad de vida, el consumo y la guerra, que ora ocultan o legitiman, ora complementan y profundizan la exclusión basada en la clase social.

Este efecto de ocultación que realiza la ciudadanía con la inclusión de nuevos grupos y sujetos en una esfera pública revitalizada requiere una crítica al argumento principal de este trabajo, que se refiere al reconocimiento, entendido como categoría primordial para el análisis de la construcción de los sujetos. Debemos admitir el argumento de que, si bien el reconocimiento es esencial porque altera las relaciones simbólicas de poder incluyendo en la esfera pública a aquellos que estaban excluidos, también es cierto que no exprime la cuestión de la lucha contra la dominación que, más que ser simbólica, tiene su origen en la producción y la redistribución. Al postular los dilemas de compatibilización del reconocimiento con la redistribución, Fraser (2001: 246) se propone desarrollar una teoría crítica del reconocimiento, que defienda y combine una política cultural de la diferencia con una política social de la igualdad.

La defensa de sociedades multiculturales (Habermas, 1998: 223; Kymlicka y Norman, 2000) que aseguren al mismo tiempo la oportunidad de que cada ciudadano comparta su herencia cultural sin sufrir discriminación y que puedan ser incluidos en una comunidad política que respete las diferencias, esto es, que reconozcan el requisito de identidad del otro, está considerada como un factor que maximiza los valores cívicos democráticos y las posibilidades de aumentar el conocimiento disponible para la ciudadanía. Según Young, al margen de que la inclusión de grupos diferenciados es importante como medio para demostrar el mismo respeto y para asegurar que todos los intereses legítimos gozan de expresión política, la inclusión tiene dos funciones adicionales. En primer lugar, motiva al participante en el debate político a transformar sus demandas, de manera que, de ser meras expresiones de interés, pasen a ser apelaciones de justicia. En segundo lugar, maximiza el conocimiento social disponible para un público democrático, de forma que haya una mayor probabilidad de que los ciudadanos tomen decisiones justas y sensatas (Young, 2000: 115).

En una situación contraria, nuestra tesis es que la disociación entre reconocimiento y redistribución puede tener efectos perversos en la sociabilidad. Por una parte, el reconocimiento sin redistribución genera nuevos sujetos, pero no da lugar a una nueva sociedad, pues las relaciones de subordinación material quedan sin alterar. En este caso el reconocimiento tiende a ser solamente tolerancia, lo que está por debajo de las exigencias materiales de una inclusión autónoma. Por otra parte, la redistribución sin reconocimiento tiende a ser una nueva forma de tutela política que reproduce relaciones de dominación como el clientelismo y el populismo por medio de políticas focalizadas y con una distribución condicionada. En este caso la inclusión tutelada es antagónica a la ciudadanía entendida como proceso de subjetivación.

En ambos casos, la disyuntiva entre redistribución y reconocimiento implica la conservación de una esfera pública restringida, sin garantía de una expansión con inclusión social que conserva la estructura de distribución del poder y/o de la riqueza en la sociedad.

A nuestro entender, la expansión de la esfera pública por medio de la transformación de las estructuras políticas, sociales y económicas envuelve un proceso que incluye un triple movimiento de subjetivación, institucionalización y constitucionalización (Fleury, 2007).

La *subjetivación* se refiere a la constitución de sujetos políticos e implica la construcción de identidades individuales y de grupo que rom-

pan las identidades subordinadas y alienadas por medio de un proceso de singularización y construcción de una estrategia de transformación social y de ruptura con aquellas relaciones percibidas como relaciones de opresión. Se trata de recuperar la palabra, el discurso, el lugar del sujeto en la estructura de las relaciones sociales y en el mundo. Desde este nuevo lugar, el individuo habla de sí mismo y del mundo desde la perspectiva de su singularidad y establece relaciones y alianzas que le permitan asegurar los recursos necesarios para alcanzar sus proyectos. La ruptura se genera en la propia constitución de los sujetos porque pone en tela de juicio las estructuras de dominación.

La *constitucionalización* engloba las normas procedimentales y legales que aseguran el reconocimiento social de los nuevos sujetos en tanto que entes incluidos en la esfera pública, y les garantiza la reciprocidad con respecto a los otros miembros de la comunidad de ciudadanos y el disfrute de los derechos y deberes correspondientes a este estatus. Dicho reconocimiento, además de conllevar los derechos de ciudadanía, requiere la existencia de un grado civilizatorio de bienestar garantizado a todos aquellos considerados como ciudadanos. En este sentido, tales derechos también conllevan la existencia de mecanismos y políticas de redistribución que aseguren la plena inserción en la comunidad de ciudadanos. El énfasis en la dimensión legal de la inclusión se apoya en la idea de exclusión como acto de suspensión legal en el sentido que propone Bauman (2005: 43), según el cual «la ley limita su preocupación por el marginado/excluido para mantenerlo fuera del dominio gobernado por la norma que esta misma ha circunscrito». Por tanto, la constitucionalización es imprescindible para ampliar la esfera pública y asegurar la inclusión social.

Si la subjetivación y la constitucionalización reflejan y alteran al mismo tiempo la correlación de fuerzas y la distribución social, se hace necesario un cambio compatible con la institucionalidad estatal que asegure el ejercicio de los derechos en una condición de esfera pública ampliada. La institucionalización, por consiguiente, se refiere a los procesos de transformación de las estructuras dinámicas institucionales (sobre todo las estatales), en las que se plasman estas nuevas relaciones de poder. Si la transformación del Estado restringido al Estado ampliado, tomando la terminología de Gramsci, representó el paso del predominio de la coerción al predominio de la hegemonía con el acceso de las clases populares a la democracia de masa, lo mismo se espera en términos de transformación en cuanto a la densificación de la esfera pública de forma

más inclusiva. Se trata de innovar e inventar procesos, metodologías, dinámicas y estructuras que permitan y consoliden la expansión de la ciudadanía y la inclusión social.

Sin embargo, la postulada convergencia necesaria entre los tres procesos para generar una esfera pública ampliada para, así, radicalizar la democracia, no significa que en una sociedad concreta se produzcan al mismo ritmo. Al contrario, se trata de una situación de tensiones y descompases permanentes, cuyas contradicciones adoptan nuevas transformaciones e imponen otros ritmos. Ahora bien, también cabe la posibilidad de que la ausencia prolongada de sincronía genere hipertrofias que comprometan el proceso de transformación democrática.

Si la hipertrofia de la subjetivación puede representar una tendencia a la individualización anómica o incluso a la reducción de las prácticas democráticas al colectivismo de las bases, la hipertrofia de la constitucionalización tiene como consecuencia la judicialización de la política cuando la hipertrofia de la institucionalización implica la burocratización de los procesos sociales.

Por tanto, la cuestión social que nos ocupa —la exclusión— requiere el posicionamiento de diferentes actores de la sociedad, inaugura nuevas formas de sociabilidad, define el campo estratégico de luchas, construye nuevos sujetos y nuevas subjetividades, exige el desarrollo de nuevos conocimientos y tecnologías disciplinares, produce nuevas estrategias de reconstrucción del orden político y de encuadre de las demandas sociales y apunta hacia los procesos de transformación de las estructuras institucionales estatales.

La aparición y reciente proliferación de organizaciones y movimientos sociales demuestran la capacidad de reacción de la sociedad y de los gobiernos locales ante la amenaza de su desintegración, lo cual crea nuevas posibilidades de articulación social. Además, se observa que la dinámica para luchar y combatir la exclusión contiene una dimensión emancipadora capaz de generar la constitución de nuevos sujetos sociales y nuevas formas reivindicación del ejercicio de los derechos de ciudadanía, además de dar pie a nuevas posibilidades de alteración de la dimensión institucional del Estado, de forma que surjan nuevas formas de cogestión pública, como explica Genro (1996):

La aparición de nuevas formas de dominación y exclusión también producirá, espontáneamente o no, nuevas formas de autonomía y de «inclusión

alternativa» —a favor del Estado o contra este— una esfera pública no estatal autoorganizada o simplemente organizada paralelamente al Estado, pero que se ve obligada a recurrir reiteradamente al Estado para interferir en la vida pública o para sostener sus intereses directos.

## La expansión de la ciudadanía

La ciudadanía, hipótesis jurídico-política igualitaria incluida como posibilidad en la naturaleza del Estado moderno, fue la mediación más importante en la reconstrucción de la totalidad (comunidad) necesaria para la integración social (Fleury, 1994: 45). Esa mediación —junto con el sistema de representación— y las instituciones a las que dieron origen conformaron la ingeniería institucional democrática y materializaron la emergencia de una esfera social que Habermas (1984: 177) calificó de «repolitizada», el Estado-social, donde las instituciones estatales y sociales se sintetizan en un único complejo indiferenciado. Este fenómeno nos remitiría a la disolución de la división liberal público/privado, Estado/sociedad civil.

Sin embargo, estas dicotomías sólo se superan, sin escamotear las diferenciaciones, si nos encaminamos hacia el concepto de Estado ampliado (Buci-Gluksmann, 1980: 98), ya que este no elude la cuestión de los conflictos de poder y de sus orígenes materiales. En términos de Gramsci, la hegemonía no sólo no excluye, sino que requiere dominación y coerción.

Además de los determinantes materiales, los procesos de inclusión y exclusión se basan en una dimensión simbólica, o civilizatoria. A través de esta se definen y reproducen las reglas y rituales de inclusión/exclusión en una comunidad político/jurídica (de ciudadanos), pero que fundamentalmente es una comunidad de sentidos (Fleury, 1998: 82).

La igualación político-jurídica que se alcanza con la adquisición del estatus de ciudadanía confiere un fundamento legítimo al ejercicio de poder, a la vez que niega las fragmentaciones sociales y los actores colectivos, y absolutiza al individuo como portador material de los derechos y deberes de la ciudadanía.

Sin embargo, este efecto de oscurecimiento de la dinámica conflictiva en una sociedad de clases se restituye en cada momento por la im-

posibilidad de concretar la igualdad que se presupone a la ciudadanía, contradicción que será el núcleo central que anima la dinámica social y reivindica una nueva institucionalidad democrática para el Estado.

Ahora bien, la ciudadanía, como cualquier otro sistema de clasificación, trae consigo un criterio de inclusión que también se debe entender como un criterio de exclusión, ya que los criterios que definen la inclusión en la comunidad política y de derechos son asimismo aquellos que sancionan las normas de exclusión. Así como otros criterios de clasificación tienen poco efecto en cuanto a la distribución del poder, la ciudadanía es un sistema de clasificación que comporta la cuestión del poder y, por tanto, provoca un problema de exclusión y déficits de justicia.

La construcción de una identidad común, superando las diferencias, no está exenta de su diferenciación con respecto a otros grupos sociales; genera un sistema de privilegios para aquellos a los que se incluyó en dicha comunidad, construida políticamente. Wallerstein (1998: 21) identifica en la ciudadanía el cambio de un sistema de exclusión basado en una cláusula de barrera abierta, de clase, para un sistema inclusión/exclusión con una barrera de carácter nacional, que él considera una barrera de clase oculta. En el interior de la nación, el racismo y sexismo también funcionaron como formas de exclusión de grupos raciales y, en el caso de las mujeres, de la condición de igualdad garantizada por el estatus de ciudadano.

Aunque el estatus de ciudadanía no se haya distribuido universalmente en ninguna sociedad, su postulación tiene importantes consecuencias, que se reflejan en las diversas dimensiones que componen la ciudadanía, así como en sus planteamientos actuales en cuanto a la dimensión cívica, la igualitaria, la jurídica, la institucional y la histórica.

La dimensión cívica se refiere a la condición de inclusión activa de los ciudadanos en la comunidad política, en la que comparten un sistema de creencias con relación a los poderes públicos, a la sociedad y al conjunto de derechos y deberes que se atribuyen al estatus de ciudadano.

Como dimensión pública de los individuos, la ciudadanía engloba un modelo de integración y de sociabilidad que trasciende los intereses egoístas del individuo en el mercado, a favor de una actitud generosa y solidaria. Titmuss (1970) analizó el propio Estado de bienestar social a partir de los mismos principios altruistas que organizan la donación voluntaria de sangre.

La transición de una comunidad de relaciones interpersonales primarias a una comunidad abstracta de los ciudadanos se alcanzó gracias a la participación racional y afectiva en una comunidad política formalmente constituida como Estado-nación.

En las sociedades complejas, la transmisión de valores cívicos como la responsabilidad y la tolerancia, y de la información necesaria para la inclusión activa son requisitos que se atribuyen a todos los componentes que participan en el proceso de socialización, y en especial en el sistema educativo, la familia y los medios de comunicación. No obstante, la existencia de incentivos por un comportamiento cívico y de sanciones por un comportamiento «cínico» (del *free-rider* al familismo amorral) parecen ser decisivos para que predomine una u otra actitud en cada sociedad.

La tradición rousseauiana pretende que la participación democrática sea el mejor camino hacia la enseñanza de la responsabilidad y de la tolerancia; recientemente, los estudios sobre capital social han recuperado el tema de las predisposiciones a la cooperación a partir de las relaciones de confianza que se establecen en las redes horizontalizadas de participación cívica (Putnam, 1996).

La correlación entre las actitudes cívicas y el desarrollo político y económico que establece Putnam reviven el debate sobre la importancia del sentimiento de pertenencia a una comunidad más allá de la cohesión social y de la integración política, es decir, como una modalidad de capital.

No obstante, el predominio actual de los valores individuales y de consumo revierte el ideal republicano de valorización natural de la participación política a favor de entenderlo como un coste necesario para conservar la vida privada (Kymlicka y Norman, 1997: 16). La distribución muy diferenciada de información, recursos políticos y riqueza y la existencia de sistemas donde predominan los valores «cínicos», sobre todo entre las élites políticas, Reis y Castro (2001) ponen de relieve la reducción progresiva del componente cívico de la ciudadanía, base de la construcción de una comunidad cohesiva e integrada.

Paradójicamente, el desarrollo del Estado de bienestar social se identifica como una de las causas de la reducción del civismo, en la medida en que:

- 1) ha contribuido a la erosión de los valores solidarios al alterar la estructura de clases, por conceder un peso cada vez mayor a las

- capas medias profesionales que se incorporaron a este como prestadores de servicios, en detrimento de la presencia de trabajadores organizados colectivamente para reivindicar más justicia social;
- 2) ha reducido la perspectiva emancipadora de la ciudadanía a una pauta de consumo, al convertir al ciudadano en un consumidor pasivo.

Estos dos factores, entre otros, han sido los responsables de esas transformaciones de la sociabilidad a favor del individualismo consumista que prima hoy en día, lo cual es un reflejo de la erosión de las identidades colectivas.

En el debate de la teoría de la ciudadanía existe una tendencia a la oposición entre aquellos que dan valor a la ciudadanía activa, entendida como participación de los sujetos en una comunidad dialogística, de una ciudadanía pasiva, entendida como portador de una titularidad de bienes y servicios garantizados por derecho (Crouch, 1999: 258; Kymlicka y Norman, 1997).

Esta oposición ente la dimensión cívica y la dimensión jurídica es, a mi parecer, incorrecta y arbitraria en la medida en que la ciudadanía, como dimensión pública de los individuos, recupera la mediación entre Estado y sociedad y se materializa en una pauta de derechos y deberes; así, restituye y revitaliza la comunidad política.

En primer lugar, la dimensión jurídica no se refiere tanto a una lista derechos y beneficios como a la idea más abstracta de «derecho a tener derechos», condición que se confunde con la propia inclusión en la comunidad política y potencia la conciencia de la ciudadanía como resultado del descubrimiento y de la lucha por la conquista de los derechos.

En segundo lugar, la inclusión de los derechos sociales en la condición de ciudadanía ha transformado y diversificado la esfera pública al introducir en ella los intereses de sectores dominados. La ciudadanía, en cuanto proceso de inclusión en la comunidad política, es la expresión del proceso de expansión de la hegemonía por el cual el Estado restringido se transforma en Estado ampliado.

La esfera pública liberal comportaba derechos basados en un supuesto estado natural de los hombres, en el que la libertad precedería a la sociabilidad. En cambio, como señala Bobbio (1993), los derechos sociales no se limitan a las libertades genéricas de los individuos y sí a sujetos

concretos, grupos singulares en la sociedad y, por tanto, se trata de exigencias que toman forma en la demanda de una intervención pública.

El desarrollo de los sistemas de bienestar social transformó profundamente la democracia contemporánea al despojar a los criterios de mercado de su condición monopólica en la regulación de la solidaridad social, lo que modificó la naturaleza del Estado y de sus relaciones con la economía (Procacci, 1999: 28; Esping-Andersen, 1990).

La aparición de los derechos de cuarta generación —derechos difusos— rompe definitivamente con la encapsulación individual de la ciudadanía y permite desplazarla del referente nacional, haciendo partícipes al Estado, a la población y al territorio.

Estos cambios proporcionan una nueva dimensión a la esfera pública y permiten emplazarla en el ámbito global. Para Castells (1998) la revolución en el campo de las tecnologías de la información permitió globalizar las actividades estratégicas, que así operaron simultáneamente a tiempo real. La internacionalización de los mercados financieros, la transformación de las relaciones laborales, la posición privilegiada que adquirieron los mercados y la debilitación de la capacidad de los gobiernos son consecuencias de este proceso que derivaría en la creación de la sociedad red, que se caracteriza por una mayor exclusión social y también una mayor falta de protección del ciudadano.

Diversos autores (Castells, 1998; Giddens, 1994) han señalado que la respuesta a las amenazas de desintegración han reforzado a la comunidad en el proceso de construcción de las identidades colectivas con la aparición de movimientos fundamentalistas y conservadores. Ahora bien, el fenómeno de la globalización abre vías para la formación de una cultura global, ya sea porque difunde determinados patrones de consumo, ya porque pone en contacto a individuos o grupos de diferentes partes del mundo. Ambos fenómenos propiciarían la formación de sociedades sin ciudadanos (Castells, 1998).

Al partir de una pérdida del referente nacional por la ciudadanía, esta afirmación deja de tener en cuenta que aquélla es una adecuación histórica, necesaria para mantener a la ciudadanía como referente del poder democrático, pues reafirma, una vez más, su condición de posibilidad contenida en la naturaleza de esta estructura de producción y reproducción social.

Para Vargas (2001), los efectos ambivalentes de la globalización, que excluye a la par que integra, modifican, potencian y renuevan las dinámicas de exclusión/inclusión.

La construcción de una sociedad civil global y de la correspondiente ciudadanía global superaría la exclusión inherente a la identificación de la condición ciudadana a la nacionalidad y comportaría la diversidad. Los movimientos sociales transnacionales contendrían el germen de la formación de esta sociedad civil global.

Con todo, este espacio global abunda en desigualdades y ambiciones de dominación, lo que se refleja en las luchas por construir una ciudadanía y una democracia global. La búsqueda de la normalización de los derechos humanos más allá del ámbito estatal, pero no la participación ciudadana en el ámbito global, requiere una nueva institucionalidad, hasta ahora inexistente.

La pérdida del referente nacional en una sociedad caracterizada por ser cada vez más diferenciada y policéntrica también se identifica como una cuestión crucial para la cohesión social. Así como por un lado la pérdida del monopolio del poder por parte del Estado se ve como un proceso que genera fragmentaciones y amenaza la cohesión, por otro algunos autores ven en las estrategias de descentralización, subsidiariedad y delegación la única posibilidad de reconciliar la ciudadanía con la comunidad, recuperando la ciudadanía activa como núcleo central de este concepto. Para Crouch (1999: 262), mientras que la élite se puede organizar y participar nacionalmente, las masas populares sólo pueden hacerlo localmente, lo que introduce una desigualdad que impide concretar la ciudadanía.

Junto con los intentos de los movimientos sociales por encontrar formas de articulación y poder exigir cada vez más la construcción de una esfera pública global democrática (el mejor ejemplo de ello es el Forum Social Mundial), se observa la convivencia de este movimiento, a favor de una ciudadanía global, con la existencia de una ciudadanía política nacional cada vez más restringida por la presencia de instituciones supranacionales que determinan el ejercicio del poder político subordinando a sus dictados el Estado.

La tensionalidad entre lo local, lo nacional y lo global define una nueva territorialidad para la ciudadanía, cuyo desarrollo en todos estos ámbitos no excluye la posibilidad de que se reivindicquen en distintos planos los diferentes derechos (humanos y ambientales en el plano global, políticos y sociales en el plano nacional y de deliberación, o de quinta generación, en el plano local). De ser correcta esta tesis, este fenómeno incluso podría generar una disociación, y hasta una oposición, entre los componentes de la ciudadanía, como ya ha sucedido en otras circunstan-

cias (así lo señalan Marshall y Polanyi acerca de la oposición que se dio en la Inglaterra del siglo XVIII entre derechos civiles y derechos sociales).

A la fragmentación entendida como una simultaneidad de los espacios políticos en una realidad policéntrica, se añaden las cuestiones relativas a la aceptación de la diversidad dentro de un concepto igualitario con el de ciudadanía.

La igualación jurídica y política en la condición de ciudadanía abrió un campo de polémica en torno a la idea de igualdad, que los liberales entendían como algo natural y rico en oportunidades (Friedman y Friedman, 1980) o también en resultados, desde una perspectiva socialdemócrata. La tensión permanente entre libertad e igualdad, fundamentos de la ciudadanía a los cuales se asocia la solidaridad, da lugar a diferentes conceptos de democracia, que destacan las libertades inherentes al individualismo posesivo y la igualdad de resultados sustantivos o en la autonomía del sujeto.

El predominio del principio de libertad genera el concepto de democracia que destaca el establecimiento de un conjunto de reglas, según se define en la poliarquía de Dahl (1971), y la postulación de la precedencia del Estado de derecho en relación con los otros derechos que señala O'Donnell.

El concepto de democracia que concede privilegio a la igualdad trata de garantizar resultados sustantivos a la ciudadanía, aunque esto conlleve que haya una mayor intervención estatal y que la burocracia aplique un tratamiento homogéneo.

Sen considera que la subordinación de la igualdad a la libertad —que suscriben los libertarios— o la subordinación de la libertad a la igualdad —que suscriben los igualitarios— sería en ambos casos un error categórico, ya que la «libertad se encuentra entre los posibles *campos de aplicación* de la igualdad, y la igualdad entre los posibles *esquemas distributivos* de la libertad», contradicción que desaparece con la introducción del concepto de «capacidad».

Sin embargo, al quedar ausente la condición de sujeto, la capacidad deja de referirse a la dinámica política e institucional para convertirse en un argumento ético.

La recuperación del concepto de ciudadanía como emancipación de los sujetos socialmente contruidos (Boaventura Santos) identifica la ciudadanía como un estado de plena autonomía que no configura un estado general u universal, sino una dirección de aceptación de la alteridad,

cuyo disfrute está mediado por una institucionalidad permanentemente reconstruida.

Esta reconstrucción activa y permanente de la institucionalidad y de la propia esfera pública requiere la aceptación de las singularidades y diferencias; asimismo, exige que se hagan públicos aquellos que antes se consideraban privados.

En este sentido, la ciudadanía no se puede dejar de entender en toda su complejidad contradictoria: entre lo individual y lo colectivo; entre lo público y lo privado; entre homogeneidad y singularidad.

La propuesta de una democracia radical de Chantall Mouffe (1996: 26) desarrolla la teoría del sujeto descentrado, constituido en la intersección de una multiplicidad de posiciones subjetivas, y exige el reconocimiento de la diferencia, de la particularización de lo universal. En esta propuesta, la ciudadanía se deja de entender solamente como un estatuto legal y se comprende como «la identidad política común entre personas que pueden estar embarcadas en proyectos con finalidades diferentes y con diversos conceptos del bien, pero que, en la búsqueda de su satisfacción y en la ejecución de sus acciones, aceptan someterse a las reglas prescritas por la República» (Mouffe, 1996: 95).

No obstante, la aceptación de las reglas comunes es fruto o bien del republicanismo cívico, cuya decadencia ya hemos expuesto, o bien de un cálculo utilitarista que explicaría mejor el individualismo que el colectivismo, o producto de una conquista de los sujetos sociales políticamente constituidos en cada coyuntura. En este sentido es necesario volver a reflexionar sobre el papel del Estado como educador, capaz de hacer frente a las tendencias atomistas y consumistas difundidas en la actualidad, y así poder construir un imaginario común —la ciudad y sus ciudadanos— compartido.

Comprender la ciudadanía como una identidad compartida conlleva la igualdad e inclusión de los individuos en la comunidad política. Así como la persistencia sistemática de algún nivel de desigualdad fue el motor para el desarrollo y la complejización del propio concepto de ciudadanía, la denuncia de la existencia de poblaciones y grupos excluidos de la comunidad común de los ciudadanos (mujeres, negros, homosexuales, minorías étnicas y religiosas) introduce en el debate sobre la ciudadanía la necesidad de considerar las diferencias.

Así como el concepto igualitario de la ciudadanía sirvió para encubrir la exclusión, la homogeneidad del tratamiento por medio de la

administración impersonal y burocrática de los servicios del Estado de bienestar social normalizó la sociedad negando las diferencias en las demandas y singularidades de los sujetos. De este modo, hoy la ciudadanía universalista se denuncia por ser un impedimento para la expansión de la democracia (Mouffe, 1996), en la medida en que es incapaz de incorporar reivindicaciones actuales como la igualdad compleja que propuso Walzer (1993), y la ciudadanía diferenciada que propuso Young (1989).

Young considera que la verdadera igualdad requiere la afirmación de las diferencias grupales, y propone como formato de la ciudadanía diferenciada la creación de fondos públicos para proveer formas de defensa y garantía de la representación de los grupos oprimidos y la existencia de políticas diferenciadas para atender las demandas particulares de estos grupos.

Para Kymlicka y Norman (1997), los derechos especiales de representación y los derechos multiculturales no amenazarían la cohesión social porque son reivindicaciones de inclusión, mientras que los derechos de autogobierno podrían corroer la función integradora de la ciudadanía.

El debate sobre la identificación de los atributos de la ciudadanía con criterios propios del universo masculino originó el concepto de ciudadanía diferenciada que plantea propuestas de representación grupal de los grupos oprimidos (Young, 1990: 187).

Aparte de una propuesta de cuotas para los excluidos en el sistema de representación, podemos considerar el concepto de ciudadanía diferenciada de una forma más amplia. La propuesta de ciudadanía diferenciada como forma de atención a las necesidades de los grupos excluidos suscitó graves preocupaciones con respecto a la capacidad de cohesión social y construcción de una comunidad política y de sentidos a partir de reivindicaciones particulares. Asimismo, las políticas focalizadas de lucha contra la exclusión se divulgaron como opuestas a las políticas universalistas, de manera que se generó un falso antagonismo que no ha empezado a disolverse hasta hace poco, al pensar en políticas selectivas que favorezcan y permitan la inclusión de los grupos excluidos en sistemas universalizados de protección social.

La negación de la ciudadanía a grupos de población implica incluso «la ausencia de espacios de reconocimiento y de vínculos propiamente civiles, [lo que] se traduce en la dificultad de formular los dramas cotidianos (individuales y colectivos) en el lenguaje público y por esto

mismo tienden a ser igualados en los códigos morales de la vida privada» (Telles, 1994: 45).

La identificación del ciudadano como hombre trabajador y proveedor tiene como consecuencia la construcción de la esfera pública como una esfera externa al ambiente familiar del trabajo femenino y de la vida familiar, que se sigue considerando como parte de la esfera privada, donde la regulación estatal y los derechos de ciudadanía están ausentes. Esta identificación de la ciudadanía con el hombre blanco, productor y proveedor, está basada en el concepto liberal de autonomía del ciudadano; considerada como atributo individual del trabajador productivo, excluye a los que se considera económica y/o socialmente dependientes. Las críticas a un principio de autonomía que no tiene en consideración la dependencia social como condición intrínseca a la supervivencia en sociedad, han sido expresadas tanto por parte del movimiento feminista como por aquellos que defienden la extensión de la ciudadanía a los portadores de deficiencias físicas. Ambos grupos reivindicaron su inclusión como ciudadanos y crearon una pauta de reivindicaciones que comporta derechos y beneficios aún hoy no garantizados a quienes sufren deficiencias físicas y a los que desempeñan su trabajo en el ámbito doméstico.

La pérdida de la prioridad del trabajo como categoría organizadora de la sociabilidad y la reestructuración de las relaciones productivas con sus implicaciones en la flexibilización de las relaciones laborales contribuyen a romper los estrechos límites que conformaron el espacio de la ciudadanía, lo que puede generar su desvinculación de la condición de trabajo y permitir la inclusión de otras demandas y grupos sociales. Las políticas de inclusión, al contrario que las políticas de reproducción de la fuerza de trabajo que caracterizan el Estado de bienestar, tienen como eje el territorio, la ciudad y sus barrios, es decir, el espacio de la reproducción. Por consiguiente, requieren un nuevo formato de las políticas públicas, intersectoriales, descentralizadas y participativas.

La sociedad civil se revigora en la medida en que se garantizan la diversidad, la pluralidad y la autonomía de los sujetos organizados que se encuentran y que interactúan para lograr introducir sus intereses en la arena pública. En este sentido, la esfera pública no se puede identificar meramente con la sociedad civil entendida como un conjunto de instituciones autónomas que median en la relación entre el individuo y el Estado y juzgan la acción estatal de una manera racional y moral, lo que se configura como un nivel mesoinstitucional a la manera de las asociaciones po-

líticas de Tocqueville. Actualmente existe una fuerte tendencia a buscar en las organizaciones autónomas de la sociedad civil la esfera pública por oposición a la heteronimia de la ciudadanía, que es definida por el Estado.

La esfera pública democrática se debe encontrar en la interacción entre la sociedad civil revigorizada y los mecanismos político-institucionales permeables a estas demandas e inductores de políticas públicas con ánimo de transformar las relaciones de poder y las prácticas administrativas correspondientes.

Al estudiar los nuevos movimientos sociales, Foweraker y Landman (1977) confirman la función central que tiene el concepto de derechos a la hora de modelar las nuevas formas de pensamiento y acción de las organizaciones sociales, pues universalizan demandas particulares y diseminan la percepción de los derechos a través de la acción colectiva. Las luchas por la inclusión en la condición de la ciudadanía que iniciaron los movimientos y organizaciones sociales a partir de la identificación de sus carencias y de la incapacidad del Estado para atenderlas ha sido, en América Latina, el principal factor de dinamización y transformación tanto de la sociedad como del Estado.

Así pues, si la democracia no puede prescindir de la dimensión liberal representada por la defensa de las libertades individuales básicas, la juridización de las relaciones políticas es una consecuencia inevitable, ya que las libertades se objetivan en un cuerpo de derechos positivos e instituciones estatales.

Este raciocinio nos lleva a reflejar sobre la dimensión institucional de la ciudadanía, que Marshall expone de manera tan interesante y que sus críticos olvidan tan a menudo que solamente lo identifican como portavoz de la ciudadanía jurídica.

Es imposible obviar que la burocracia estatal es necesaria como fundamento y soporte material de la igualdad política de los ciudadanos. No obstante, la ciudadanía no puede ser reducida a la normalidad estatal y perder así su dimensión subjetiva y emancipadora.

Mientras la administración patrimonial se caracteriza por la utilización privada de los recursos públicos y el uso de criterios personales y particularistas para destinar esos recursos, la ciudadanía presupone la diferenciación entre el interés público y el privado y/o personal, con la adopción de criterios objetivos y universales en la distribución de los recursos públicos, en función de las relaciones contractuales y del acceso universalizado a las decisiones (Fedozzi, 1997).

Sin embargo, la construcción de una esfera pública revigorizada requiere la superación de la exclusividad de los mecanismos de representación territorial y la existencia de una burocracia weberiana, que fueron los soportes materiales de la ciudadanía universal, pero incapaces de incluir en la esfera pública a múltiples grupos excluidos. La inclusión activa en una esfera pública plural y diversificada requiere una nueva institucionalidad que posibilite la transformación de la igualdad simple en compleja, de la universalidad en diversidad y de la democracia tradicional en formas innovadoras de participación y cogestión en estructuras gubernamentales descentralizadas.

El sistema de representación de base territorial y la competición electoral son imprescindibles para garantizar la pluralidad y la representación democrática, pero insuficientes en lo que respecta a la distribución desigual de recursos y de los mecanismos de exclusión social. Por tanto, la combinación del sistema de representación territorial con mecanismos de representación corporativa o grupal puede reducir las disfuncionalidades del sistema representativo.

Sin embargo, para poder transformar sociedades cuya estructura de poder se caracteriza por la centralidad, la inequidad y la exclusión, hacen falta nuevas formas y arreglos institucionales que combinen el sistema representativo con la participación directa de las organizaciones públicas autogestionadas.

En este sentido, la democratización de la esfera pública debe tener en cuenta aspectos cruciales como la participación ciudadana en las decisiones colectivas que afectan a la comunidad política, resguardada por un cuerpo de reglas reconocidas que no son tanto reglas aceptadas como construidas con miras a la representación de intereses y a la negociación de los conflictos.

Las estrategias propuestas más provechosas en cuanto a cuestiones de descentralización, municipalización y participación pueden caer en un vacío tecnocrático o voluntarista si no son sometidas a un análisis que valore su orientación política y su capacidad para generar una nueva base técnica, capaz de movilizar y accionar el potencial organizativo de la sociedad.

Dicho de otro modo, si la participación ciudadana no produce un cambio en la distribución de poder y de riqueza social, a la vez que consigue transformar las estructuras estatales y societarias traduciendo institucionalmente la inclusión de los nuevos sujetos en constitución, no será más que movilización y construcción de identidad social. En este

caso, la no correspondencia entre la movilización de la comunidad y la transformación de la esfera pública con la inclusión de nuevos sujetos tiende a profundizar la crisis de legitimidad de las instituciones públicas y a causar crisis persistentes de ingobernabilidad.

Podemos afirmar que hoy existe una reivindicación de participación directa de las poblaciones excluidas, que se constituye en un derecho de quinta generación y requiere una nueva institucionalidad democrática deliberativa en la gestión pública compartida.

Partimos de la afirmación de un criterio normativo de evaluación, que se basa en la capacidad de respuesta a los problemas relacionados con la construcción de la esfera pública democrática que se refieren a la expansión de la ciudadanía por medio de la resolución de las cuestiones relativas a la integración, la participación y la distribución.

En este sentido, es imposible dejar fuera del campo político de la ciudadanía la esfera de la producción, ya que en ella se definen las relaciones económica y de poder.

Así pues, el criterio de evaluación de las políticas públicas será la capacidad de alterar las relaciones de poder existentes, de forma que permita transformar las estructuras burocráticas del Estado y de las organizaciones de la sociedad con miras a construir una esfera pública democrática.

Tras analizar las tensiones que se presentan en la actualidad para responder a los desafíos impuestos por las luchas sociales y por las profundas transformaciones en el marco institucional de las relaciones políticas y de poder, reafirmamos a la ciudadanía como marco analítico para la integración en una esfera pública democrática, plural y diversificada, a partir de su reconfiguración y de la incorporación de las demandas que históricamente se sitúan en cada una de las dimensiones que conforman este concepto.

La reconstrucción de la esfera pública a la que estamos asistiendo en América Latina forma parte de los procesos de democratización, fortalecimiento del poder local, surgimiento de nuevas demandas y nuevos sujetos sociales, rearticulación de la inserción económica regional en una economía globalizada e intensificación del uso de la tecnología informacional en la mediación de las relaciones y procesos sociales. La construcción de la igualdad presupuesta en la esfera pública requiere la introducción de principios normativos relativos a la inclusión, la participación y la redistribución. En sociedades en las que la ciudadanía, como dimen-

sión igualitaria y cívica no generalizada que, por tanto, convive con altos niveles de exclusión y desigualdades, el papel del Estado es crucial en la inducción de procesos sociales que promuevan condiciones de innovación e inclusión social. Con todo, la posibilidad de emancipación se puede asegurar a través de la complejización de identidades y formas orgánicas autónomas y la introducción de sus intereses en la arena pública. Este fenómeno empieza a estar presente en América Latina gracias a múltiples experiencias locales innovadoras, lo que indica que existe la posibilidad de construir una comunidad de ciudadanos a partir de una nueva articulación entre lo nacional y lo popular.

La existencia de estos elementos de democracia deliberativa y de mecanismos de cogestión es condición necesaria para que una política pública pueda influir de forma positiva en la construcción de una esfera pública democrática. El grado de innovación social se puede estimar a partir de la presencia de esos elementos en la implementación de una política pública, de sus resultados y de sus efectos con relación a las dimensiones de integración, participación y distribución.

La proliferación de innumerables experiencias innovadoras a partir de rearticulaciones entre gobiernos y sociedad locales en América Latina han demostrado que existen posibilidades de que la ingobernabilidad crónica de la región, fruto de un déficit permanente de legitimidad de los gobiernos, sea al fin superado a partir de una nueva articulación entre Estado y sociedad.

No obstante, la construcción de una comunidad de ciudadanos ha estado restringida al ámbito local, lo que impide una nueva articulación entre lo nacional y lo popular. Sólo superando esta limitación y extrapolando estas innovaciones al ámbito nacional será posible pensar en una comunidad nacional de ciudadanos. Ahora bien, esta superación no podrá representar un retroceso en los avances en el sentido de la construcción de un espacio de poder y de gobernación locales. Aun así, hace falta una morfología reticular de la esfera pública.

En este sentido, es imprescindible recuperar la dimensión territorial de la ciudadanía, ya que en la ciudad el ciudadano se constituye (Fleury, 2006) en un proceso relacional que envuelve tanto la dimensión material como la simbólica.

«El territorio en el que vivimos es más que un simple conjunto de objetos con los que trabajamos, con los que circulamos, en los que habitamos; es también un dato simbólico» (Santos, 1997: 61). Más que la mera

condición de vivir en un determinado territorio, la cohesión de las personas se da tanto por la producción social como por la elaboración simbólica que una colectividad hace sobre ese espacio. Esta simbología sobre el territorio en el que vivimos es fruto de una producción colectiva y, por tanto, parte esencial de la cohesión social. Compartir vivencias y un bagaje histórico común permite que cada individuo aislado se sienta parte de una colectividad, de un pasado y de un futuro. En este sentido, las ciudades abarcan tanto la pluralidad de identidades como su interconectividad, algo que en las metrópolis va más allá de un entramado de historias locales.

La ciudades necesitan esta experiencia colectiva, o solidaridad orgánica, ya sea por las necesidades que aporta la producción social, relativas al suministro de bienes y servicios, ya sea en la construcción de instituciones y de una cultura comunes.

Santos (1996: 5) formula su propuesta de encuadramiento del espacio a partir de lo que él denomina «modelo cívico»:

El modelo cívico está compuesto por dos componentes esenciales, entre otros: la cultura y el territorio. El componente cívico supone la definición previa de una civilización, esto es, la civilización que se quiere, el modo de vida que se desea para todos, una visión común del mundo y de la sociedad, del individuo en cuanto ser social y de sus reglas de convivencia [...] El componente territorial supone, por una parte, una instrumentación del territorio capaz de atribuir a todos los habitantes aquellos bienes y servicios indispensables, independientemente del lugar que ocupe esa persona; por otra, una adecuada gestión del territorio, mediante la cual se asegure la distribución general de los bienes y servicios públicos.

La propuesta de Santos de analizar el territorio a partir de un modelo cívico pretende recuperar al ciudadano como la perspectiva político-normativa que incluye un componente territorial y otro cultural, definido por el proyecto de civilización que se pretende para los ciudadanos.

Entender la ciudad como territorio de los ciudadanos implica asumir la construcción política de una esfera pública donde los individuos están igualados bajo la condición de ciudadanos. La esfera pública como orden simbólico relacional es el espacio en el que los sujetos constituidos como tales afirman su identidad e intercambian significados que dan sentido y dirección a sus acciones. En este espacio, en la relación entre discurso y acción, encontramos el lugar de la producción del milagro de la subjetivación.

## Bibliografía

- Arendt, Hannah (1993a), *Será que a política ainda tem de algum modo sentido? A Dignidade da Política*, Editora Relume Dumará, Río de Janeiro.
- (1993b), *A Condição Humana*, Ed. Forense Universitária, 6ª ed., São Paulo.
- Badiou, Alain (1990), *Manifiesto por la Filosofía*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- , ed. (1994), *Para uma nova teoria do sujeito*, Editora Relume Dumará, Río de Janeiro.
- Banfield, Edward (1998), *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, Nueva York.
- Bauman, Zygmunt (1998), *O Mal-Estar da pós-Modernidade*, Jorge Zahar Editor, Río de Janeiro.
- , ed. (2005), *Vidas Desperdiçadas*, Jorge Zahar Editor, Río de Janeiro.
- Bobbio, Norbert (1993), *A Era dos Direitos*, Editora Campus, Río de Janeiro.
- Buci-Glucksmann, Christine (1980), *Gramsci e o Estado*, Paz e Terra, Río de Janeiro.
- Calderón, Fernando (2006), *Inclusión social, ciudadanía y desarrollo humano*, PNUD, Buenos Aires.
- Castel, Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Librairie Arthème Fayard, París.
- Castells, Manuel (1998), «A Era da Informação. Economia, Sociedade e Cultura», vol. 2, *O Poder da Identidade*, Paz e Terra, São Paulo.
- Crouch, Colin (1999), «La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación», en Soledad García y Steven Lukes, comps., *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Siglo XXI, Madrid.
- Da Matta, Roberto (1983), «Você sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil», *Carnavais, Malandros e Heróis*, Zahar Editores, Río de Janeiro.
- Dahl, Robert (1971), *Polyarchy*, Yale University Press, New Haven.
- Dejours, Christophe (1999), *A Banalização da Injustiça Social*, FGV, Río de Janeiro.
- Dumond, Louis (1983), *Essais sur l'individualisme: une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*, Éditions du Seuil, París.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey.
- Fannon, Frantz (1979), *Os Condenados da Terra*, Ed. Civilização Brasileira, Río de Janeiro.
- Fedozzi, Luciano (1997), *Orçamento Participativo - Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre*, Editora Tomo, Porto Alegre.
- Fitoussi, Jean-Paul y Pierre Rosavallon (2003), *La nueva era de las desigualdades*, Manantial, Buenos Aires.

- Fleury, Sonia (1994), *Estados sem Cidadanos*, Fiocruz, Río de Janeiro.
- , ed. (1998), «Política social, exclusión y equidad en América Latina», *Revista Nueva Sociedad*, n.º 156, Caracas.
- , ed. (2002), *Legitimidade Política, Estado e Cultura*, IDH/ PNUD, La Paz, Bolivia.
- , ed. (2006), «A cidade dos ciudadanos», *Ser Social*, n.º 17, julio-diciembre.
- , ed. (2007), «Salud y democracia en Brasil: valor público y capital institucional en el sistema único de salud», *Salud Colectiva*, vol. 3, n.º 2, mayo/agosto, Buenos Aires.
- Foucault, Michel (1977), *Vigiar e Punir*, Vozes, Petrópolis.
- Foweraker, J. y T. Landman (1977), *Citizenship Rights and Social Movements*, Oxford University Press, Nueva York.
- Fraser, Nancy (2001), «Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na era Pós-Socialista», en Jessé Souza, ed., *Democracia Hoje: Novos Desafios para a Teoria Democrática Contemporânea*, Editora UNB, Brasília.
- Friedman, Milton y Rose Friedman (1980), *Liberdade de Escolher*, Record, Río de Janeiro.
- From, Erich (1975), *Conceito Marxista do Homem*, Zahar Editores, Río de Janeiro.
- Genro, Tarso (1996), «O Novo Espaço Público. 21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista», *Folha de São Paulo*, 9 de junio.
- Giddens, Anthony (1994), *Two Theories of Democratization*, citado en Vargas (2001).
- Gramsci, Antonio (1971), *La política y el Estado moderno*, Península, Barcelona.
- Guatarri, Felix y Suely Rolnick (2005), «Micropolítica: Cartografias do Desejo», Editorial Vozes, 7ª ed., Petrópolis.
- Guendel, Ludwig (2007), *El sujeto y la política pública: del poder como instrumento al poder como servicio*, UNICF, Ecuador.
- Habermas, Jünger (1984), *Mudança estrutural na esfera pública*, Tempo universitário, Río de Janeiro.
- , ed. (1998), «The Inclusion of the Other», *Studies In Political Theory*, MIT Press, Cambridge.
- Honneth, A. (2003), *Luta por Reconhecimento. A gramática Moral dos Conflitos Sociais*, Editora 34, Saõ Paulo.
- Kymlicka, Will y Wayne Norman (2000), *Citizenship in Diverse societies*, Oxford University Press.
- , ed. (1997), «El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. La política», *Revistas de estudios sobre el Estado y la sociedad* n.º 3, octubre, Paidós, Buenos Aires, pp. 5-40.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (2001), «Hegemony and Radical Democracy», en *Hegemony and Socialist Strategy*, Verso, Londres.

- Landi, Oscar (1981), «Sobre lenguajes, identidades y ciudadanías políticas», en Norbert Lechner, ed., *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, México.
- Macpherson, C. B. (1979), *A Teoria Política do Individualismo Possessivo: de Hobbes a Locke*, Paz e Terra, Río de Janeiro.
- Marcuse, Herbert (1968), *Eros e Civilização, uma interpretação filosófica do pensamento de Freud*, Zahar Editores, Río de Janeiro.
- Marshall, T. H. (1965), «Citizenship and Social Class», *Class, Citizenship and Social Development*, Anchor, Nueva York.
- Mouffe, Chantall (1996), *O regresso do Político*, Gradiva, Lisboa.
- Morin, Edgar (2004), *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*, 10ª ed., Bertrand Editora, Río de Janeiro.
- O'Donnell, Guillermo (2001), «La irrenunciabilidad del Estado de Derecho», *Instituciones y Desarrollo*, n.º 8/9, mayo, Barcelona.
- Polanyi, Karl (1980), *A Grande Transformação*, Campus, Río de Janeiro.
- Procacci, Giovanna (1999), «Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados del bienestar», en Soledad García y Steven Lukes, comps., *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Siglo XXI, Madrid.
- Putnam, Robert (1996), *Comunidade e democracia: a Experiência da Itália Moderna*, FGV, Río de Janeiro.
- Reis, Elisa (1995), «Desigualdade e Solidariedade: uma Releitura do Familismo Amoroso de Banfield», *Revista de Ciências Sociais*, n.º 29, año 10, ANPOCS, pp. 35-48.
- Reis, Fabio Wanderley y Mônica Castro (2001), «Democracia, civismo e cinismo: Um estudo empírico sobre normas e racionalidade», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, febrero.
- Ron-Pedrigue, Miguel (1997), *La nostalgia de la política: el problema del sujeto en la filosofía política de Hannah Arendt*, Fondo Editorial Tropykos, Caracas.
- Said, Edgard (2006), *Orientalismo*, Ediciones del Bolsillo, 4ª ed., Barcelona.
- Santos, Boaventura de Souza (1994), *Pelas Mãos de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*, Edições Afrontamento, Oporto.
- , ed. (1995), *A Construção Multicultural da Igualdade e da Diferença*, VII Congreso Brasileño de Sociología, Río de Janeiro.
- Santos, Milton (1996), *O Espaço do Cidadano*, 3ª ed., Nobel, São Paulo.
- , ed. (1997), *Espaço e Método*, 4ª ed., Nobel, São Paulo.
- Santos, Wanderley Guilherme (1993), «O Híbrido Institucional Brasileiro», *Razões da Desordem*, Rocco, Río de Janeiro.
- Sen, Amartya (2005), *What is it like to be a human being?*, Third Forum on Human Development, Cultural Identity, Democracy and Global Equity, PNUD, París.

- Telles, Vera (1994), «Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos», en Renata Villa-Boas, ed., *Participação popular nos governos locais*, n.º 14, Pólis, São Paulo.
- Titmuss, R. M. (1970), *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*, Allen and Unwin, Londres.
- Tocqueville, Alexis (1977), *A Democracia na América*, EDUSP e Livraria Itatiaia, São Paulo e Belo Horizonte.
- Touraine, Alain (1988), *Return of the Actor: Social Theory in Postindustrial Society*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- , ed. (1996), *O que é a Democracia?*, Vozes, Petrópolis.
- Vargas, Virginia (2001), «Ciudadanías globales y sociedades civiles globales. Pistas para el análisis», *Forum Social Mundial*.
- Wallerstein, Immanuel (1998), *Utopistics or Historical Choices of the Twenty-first Century*, The New Press, Nueva York.
- Walzer, Michael (1993), *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y de la igualdad*, Fondo de Cultura, México.
- Young, Iris Marion, ed. (1989), «Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship», *Ethics*, n.º 99, pp. 250-274.
- , ed. (1990), *Justice and the politics of difference*, Princeton University Press, New Jersey.
- (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford,



---

# Documental sobre las innovaciones locales frente a las inseguridades globales: experiencias en Brasil y España

*Sonia Fleury, Ismael Blanco, Luciana Sucupira y Maria Gabriela Monteiro*

## Introducción

Durante los últimos años, diversas transformaciones han alterado profundamente las bases de la sociedad industrial. Son transformaciones multidimensionales que afectan a la economía, al mercado de trabajo y a las estructuras demográficas sociales, entre otros. Se trata de cambios de alcance global que aunque generan nuevas oportunidades, también producen nuevos riesgos, como los de exclusión social ligados a la precarización del empleo, al aislamiento de la sociedad, a la desprotección y a la falta de reconocimiento de los derechos de ciudadanía. Asimismo, riesgos de privatización de los problemas y de debilitamiento de la acción colectiva y de la democracia.

Como reacción a esta serie de riesgos, en la actualidad asistimos a la aparición de incontables experiencias innovadoras en el ámbito local, gracias a la acción de sujetos que se forman a partir del esfuerzo de transformación de una experiencia vivida. Estos sujetos se convierten en multiplicadores de ideas y muchos de ellos lideran procesos de movilización, de toma de conciencia y de afirmación de la identidad de una comunidad socialmente excluida. Las prácticas innovadoras, tanto en el ámbito de la sociedad como en el del Estado, aparecen como estrategias originales de inclusión social y de fomento de la ciudadanía activa.

En este sentido, el Programa de Estudos da Esfera Pública (PEEP) de la Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas de la Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), desde Brasil, y el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona (IGOP/UAB), desde España, en colaboración con la Fundación CIDOB,

han realizado una investigación con el objetivo de analizar experiencias de innovación local orientadas a promover la inclusión social y la ciudadanía activa. Bajo la coordinación de Sonia Fleury en Brasil y de Ismael Blanco en España se formó un equipo de investigadores<sup>1</sup> para realizar el trabajo de campo, cuyo objetivo consistía en identificar las experiencias y documentarlas. La decisión de utilizar un medio visual para presentar las experiencias la impulsó la necesidad de captar aspectos que trascienden a la racionalidad inherente al discurso escrito, pues comprenden la emoción y el contexto como parte de la innovación. El principal resultado de ese estudio fue la creación de un documental, que introducimos en este capítulo y que se incluye en formato DVD en este libro, con la intención de compartir con nuestros lectores estas experiencias y transformarlas en un material didáctico importante para el estudio de las innovaciones locales.

El propósito del DVD es ilustrar las iniciativas locales que, tanto en Brasil como en España, han conseguido generar respuestas colectivas innovadoras frente a situaciones de inseguridad social e identificar los elementos alternativos de acción y comprender la esencia de la transformación de los individuos en sujetos políticos que, incluso en situaciones adversas, han sido capaces de llevar a cabo esas iniciativas innovadoras para el fomento de la inclusión social.

## Objetivo y metodología

Tanto en Brasil como en España se han encontrado numerosas pruebas empíricas que ilustran este tipo de procesos de innovación local. Aunque estas experiencias se han dado de forma aislada, han proporcionado una nueva perspectiva de la problemática social al buscar nuevos elementos basados en el reconocimiento, en la participación y en la redistribución para desarrollar las políticas públicas. Se trata de prácticas e instituciones renovadas, alentadas por una acción innovadora, que buscan dar respuesta a las nuevas cuestiones sociales, que cada vez son más complejas.

Al igual que Arendt (1993)<sup>2</sup>, creemos que el hombre, con su acción sobre la realidad, es capaz de realizar lo improbable y lo imprevisible. Por esto, al identificar las prácticas de innovaciones locales que formaron parte del documental, hemos dado el primer paso para construir lo

que llamamos «banco de milagros». Con la creación de este banco pretendemos identificar y publicar el mayor número de casos de iniciativas locales de inclusión social y promoción de la ciudadanía activa y, con ese conjunto de experiencias exitosas, repensar las políticas y estrategias para la ampliación de la esfera pública.

Los casos se seleccionaron teniendo en cuenta algunos criterios generales como, por ejemplo, que se dieran en contextos territoriales desfavorables, en diferentes localidades y que se desarrollaran en una escala «micro» con un enfoque comunitario y con una iniciativa asociativa. Además intentamos seleccionar experiencias diversificadas, que abarcaran distintos ámbitos de actuación, desde las artes y la educación hasta la producción y la economía solidarias. A la hora de elegir, también se tuvo en cuenta la visibilidad de las experiencias, la cantidad de información disponible y el conocimiento adquirido, la posibilidad de contacto y la disponibilidad para reunirnos en el tiempo que determinamos para las entrevistas.

Los medios empleados para desarrollar la investigación fueron la exploración documental y las entrevistas. Las entrevistas se realizaron con los principales líderes de cada proyecto; el cuestionario de la entrevista se elaboró de manera que permitiera no sólo comprender el funcionamiento del proyecto, sino sobre todo entender la trayectoria vital de cada líder, cómo se constituyó en sujeto político y cuáles fueron el contexto social y las transformaciones que cada proyecto operó en sus propias vidas, en la organización comunitaria y en la realidad en la que viven. La idea de tomar la construcción de la subjetividad como hilo conductor de la entrevista no excluye las determinaciones sociales y las relaciones grupales, comunitarias y políticas. A través del hilo que constituye el individuo como actor político encontraremos el papel que desempeñan el Estado y las políticas públicas —ya sea prestando apoyo a los proyectos, ya reprimiendo a sus líderes—, las redes sociales que se forman, otros actores políticos, así como los conflictos y tensiones en el seno del propio grupo social. En varios casos queda patente la importancia de esta red de apoyo y, sobre todo, del acceso al conocimiento, como fundamentos para reconstruir la autoestima y la relación del sujeto con el mundo.

El vídeo se elaboró a partir de extractos de cada entrevista. Cada capítulo del documental se inicia con un relato de la trayectoria política del entrevistado; después este presenta el proyecto (su origen, las líneas

de trabajo y los resultados); a continuación se muestra una selección de fragmentos sobre el entorno (amenazas, conflictos y apoyos); por último se incluye el mensaje que el entrevistado dirige al espectador.

Se seleccionaron ocho proyectos, cuatro en Brasil y cuatro en España. El cuadro siguiente presenta una breve explicación de cada experiencia.

PROYECTOS EN BRASIL

Proyecto	Lugar	Inicio	Objetivos	Línea de trabajo
Nós do Morro	Favela do Vidigal Río de Janeiro (Río de Janeiro)	1986	Movimiento cultural para fortalecer la autoestima de la población, formar ciudadanos a través del arte y mejorar la calidad de vida.	Escuela de formación de cine, teatro y danza.
Rádio Favela	Conglomerado da Serra Belo Horizonte (Minas Gerais)	1981	Prestar voz y proyectar las demandas y reivindicaciones de las favelas más allá de sus fronteras y servir de medio para la defensa de los derechos de ciudadanía.	Divulgación de artistas de la favela, promoción de la cultura y programas de radio abiertos a la comunidad para la exposición de demandas y de debates sobre la problemática local.
Banco Palmas Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras	Conjunto Palmeiras Fortaleza (Ceará)	1980	Articulación y organización de los habitantes del barrio, creación de una identidad local, desarrollo urbano y economía solidaria.	Microcrédito, palma card, laboratorio de agricultura urbana, agencia de foto empleo, incubadora femenina para mujeres en situación de riesgo, palma <i>fashion</i> , palma limpieza, taller de costura.

PROYECTOS EN BRASIL (*continuación*)

Proyecto	Lugar	Inicio	Objetivos	Línea de trabajo
Associação Quilombola de Conceição das Criolas	Conceição das Criolas Salgueiro (Pernambuco)	2000	Organización de los habitantes en la relación con los gobiernos municipal, estatal y federal en cuestiones relacionadas con la titularidad de la tierra y demás acciones de desarrollo local, fortalecimiento de la cultura e identidad <i>quilombola</i> .	Participación de redes de comunidades <i>quilombolas</i> (comunidades descendientes de esclavos negros), generación de trabajo y renta por medio de la producción artesanal e incentivo a la formación cultural de jóvenes de la comunidad.

## PROYECTOS EN ESPAÑA

Proyecto	Lugar	Inicio	Objetivos	Línea de trabajo
Ateneu Popular de Nou Barris/Escuela de Circo	Trinitat Nova Barcelona	1977	Asociación dirigida por un conjunto de entidades con el objetivo común de fomentar la participación artística y cultural para el desarrollo social.	Clases de circo para profesionales y aficionados y demás actividades artístico-culturales, como teatro y música, entre otras.

PROYECTOS EN ESPAÑA (*continuación*)

Proyectos	Lugar	Inicio	Objetivos	Línea de trabajo
Saregune	Centro histórico de Vitoria País Vasco	2003	Espacio de encuentro y uso gratuito de la tecnología para la dinamización social y comunitaria.	Acceso libre a las tecnologías, cursos de formación de monitores, cursos para la población; elaboración de contenidos en páginas de Internet que tengan relación con el barrio y que contribuyan a la dinamización de los movimientos sociales locales.
Casal dels Infants del Raval	Raval Barcelona		Formación complementaria de niños y jóvenes con apoyo a la familia.	Apoyo social y escolar, integración de jóvenes inmigrantes e inserción en el mercado de trabajo.
El Patio	Islas Canarias		Combatir la marginalidad y promover la integración social de niños y jóvenes a través de trabajos socio-educativos y el desarrollo del entorno comunitario.	Trabajo complementario con las instituciones educativas, dinamización socio-educativa en el espacio público, trabajo comunitario.

## Balance de las experiencias

Aunque estos proyectos traten con necesidades distintas, sobre todo al comparar los de Brasil con los de España, todos constituyen formas originales de inclusión social revestidas de un ideal transformador y, por supuesto, la diferente realidad de los dos países influye directamente en el origen y desarrollo de dichos proyectos. A continuación destacamos

algunos aspectos que diferencian los casos estudiados y otros más comunes que los unen como células creadoras y regeneradoras de ciudadanía.

En los casos brasileños, por ejemplo, hay una enorme ausencia del Estado como proveedor de bienes y servicios; es más, este incluso aparece, paradójicamente, como represor de las iniciativas. La falta de presencia del Estado y la pérdida de fe en sus instituciones son manifiestas en las experiencias brasileñas. El caso de Rádio Favela es un buen ejemplo de ello, pues no se respetó la integridad física del individuo: se llegó incluso a irrumpir en casas de los participantes del proyecto para agredirlos. Tanto el dirigente de Rádio Favela como los integrantes de la Associação Quilombola de Conceição das Criolas sufrieron amenazas que coartaron su libertad. En los casos españoles, en cambio, el Estado aparece como un elemento colaborador y financiador; es más, en Canarias, el gobierno influye directamente para impulsar el proyecto El Patio. Victoria necesitaba un espacio que, además de ser local de encuentro entre diferentes individuos, promoviera la inclusión tecnológica e incentivara el conocimiento, y el municipio financió la iniciativa de la sociedad.

Así pues, los poderes públicos de Brasil y España adoptan posturas opuestas: de apoyo y de coerción. Esa divergencia de relación entre el Estado y las actividades de la comunidad también comporta diferentes grados de institucionalidad entre los proyectos. Las experiencias brasileñas presentan una trayectoria de conflicto con el propio aparato estatal al cuestionar la estructura y los intereses dominantes. La dificultad para consolidar los proyectos es una de las características señaladas en los cuatro casos brasileños. El Conjunto Palmeiras —que creó el Banco Palmas— tuvo que ganar judicialmente, contra el Banco Central de Brasil, el derecho a dejar circular la moneda social *Palma*. En España, el proyecto Casal dels Infants del Raval cuenta con un convenio con el departamento de educación del municipio de Barcelona, que contribuye positivamente en el trabajo con los niños y las familias. El reconocimiento de las experiencias sociales por parte del poder público les proporciona capacidad de alcance y activación. La institucionalidad también se puede medir en términos de infraestructuras, que son extremadamente dispares en los proyectos realizados en Brasil y España. En todo caso, esto no significa que en la relación entre las experiencias locales y las administraciones españolas no existan conflictos. Un ejemplo, entre otros, es la dificultad a la hora de conciliar autonomía y financiación.

Otra diferencia entre los casos estudiados, y que está relacionada con la anterior, es el origen del liderazgo del proyecto. En lo que respecta a los espacios españoles, sus dirigentes «llegan de fuera» con un bagaje de vida diferente de la realidad local y un perfil de «técnicos» o «profesionales» contratados; en cuanto a los brasileños, los dirigentes tienen un fuerte vínculo con el lugar, en el que se mezcla la historia de vida del sujeto con la historia de la propia comunidad y con una orientación más política y combativa como consecuencia de la confrontación con la Administración pública.

Pese a las diferencias señaladas entre los proyectos, hallamos elementos comunes importantes que muestran las posibilidades de transformación social a partir de experiencias originadas en el ámbito local, donde existen carencias, si bien de dimensiones y proporciones diferentes. En esos lugares surgen proyectos que incluyen la posibilidad de vislumbrar en esa realidad social el impulso motivador del cambio. Estos proyectos conforman alternativas innovadoras con miras a rediseñar el futuro a partir de la historia y el esfuerzo colectivos. Estas acciones aparecen como alternativa a la tendencia a ejecutar políticas sociales segmentadas y, en su esencia, tienen diversos objetivos relacionados entre sí, que buscan la integración de la compleja realidad de esos espacios sociales, proyectos que comprenden el medio en que se ubican y sus debilidades y en los se intenta actuar entrelazando solidaridad y reivindicación, fortaleciendo principalmente las relacionales sociales.

El protagonismo asociativo y la dimensión comunitaria son elementos innovadores importantes que se encuentran en las experiencias estudiadas. La comprensión de la realidad social y un desarrollo sensible de los ideales perseguidos van más allá de la reivindicación de derechos y vislumbran la construcción de los derechos como estrategia de actuación. La comunidad, por tanto, es el principal sustento de las acciones realizadas en esos lugares. Las debilidades se abordan de forma colectiva y, además de una relación de proximidad, se genera el contrapunto a la paradoja de la individualización. Tanto la asociación de habitantes de Conceição das Criolas como del Conjunto Palmeiras nacieron de la energía canalizada a través del trabajo comunitario. En el Conjunto Palmeiras, la asociación tuvo el importante papel de incentivar la creación de otras asociaciones. El barrio está formado por 26 asociaciones que se reúnen en el foro popular del barrio para discutir los problemas y la distribución de programas y proyectos. En Vitoria, Saregune se convirtió en

un espacio de referencia en el centro de la ciudad, en un local que cumplió su objetivo al convertirse en un punto de encuentro (aséptico desde el punto de vista ideológico, cultural y religioso) que estimula y facilita la relación entre los individuos. En Canarias, un proyecto dedicado a niños marginados consiguió hacer que su trabajo trascendiera y alcanzara a las familias y a la comunidad de manera general y logró revitalizar los espacios de convivencia.

La característica comunitaria se refuerza con el sentido participativo que atraviesa todo el proceso de construcción de experiencias. La fuerza de la colectividad en Fortaleza, en Brasil, supera obstáculos particulares y, a través de un esfuerzo conjunto y participativo, es capaz de construir un plan de acción para el barrio con una perspectiva de diez años. La espera pasiva de acciones públicas es desesperanzadora en lugares marcados por años de exclusión social. El fomento de la implicación del individuo con su singularidad en el todo forma parte de la propia base estructural de los proyectos estudiados. Sin ese eje aglutinador que active el deseo de cambio de cada individuo en el colectivo, las experiencias pierden su fuerza de acción. Los proyectos se orientan en el sentido del desarrollo cognitivo y la concienciación como medio para la construcción de sujetos autónomos. Esta renovación y multiplicación de capacidades proporciona a los individuos la posibilidad y el poder de hacer frente a una falta de respuestas a sus necesidades. En este sentido, el entrevistado del proyecto Rádio Favela enfatiza la importancia que supone incluir a la comunidad en el proceso reivindicativo. El propio individuo es quien acude a la radio para dar a conocer las cuestiones que le afectan. Durante el desarrollo del proyecto, esta forma de actuación se exploró precisamente como una manera de hacer que el individuo deje a un lado su casa, su particularidad, y comparta sus demandas con el conjunto de la sociedad.

Otros elementos innovadores que destacamos en todas las experiencias, tanto en Brasil como en España, son el trabajo a partir de potencialidades internas y la utilización de herramientas alternativas. La creatividad aflora en lugares donde la desesperanza reprimía la imaginación. El teatro, el cine, el circo, la artesanía, la música y las nuevas tecnologías aglutinan un trabajo de rescate de la dignidad y la autoconfianza, de desarrollo cognitivo y estético, así como el apoyo financiero e institucional. En Conceição das Criolas, la artesanía es un medio para la difusión de la historia de la comunidad, ya que las muñecas que se fabri-

can no son sólo muñecas, sino sujetos de la historia del lugar. Son individuos que forman parte de la construcción de la comunidad y dan un sentido afectivo a la producción artesanal. Además de la importancia del conocimiento del origen de la comunidad y del fortalecimiento de la cultura y e identidad *quilombolas*, las muñecas, hechas a partir de recursos naturales locales, acercan a los individuos a su tierra. El teatro, el cine, el circo y la música se usan como herramientas de dinamización comunitaria e inclusión social en la Escola de Teatro Nós do Morro, en el Ateneu Popular de Nou Barris y en el proyecto El Patio.

Por tanto, se trata de proyectos que, a partir del desarrollo de dimensiones interrelacionadas, entrelazan aspectos afectivos, colectivos, productivos y estimulan la sensación de ser dueño de uno mismo, esto es, de buscar constantemente la libertad. Esa perspectiva multidimensional contribuye al proceso de construcción de identidad y de conciencia colectiva, de vínculos comunitarios, de redes de reciprocidad y de confianza interpersonal. El descubrimiento de las potencialidades internas del sujeto conduce a producir nuevos imaginarios, en los que se recupera el sentido de la existencia, del conocimiento y de la creatividad. Por tanto, la acción reivindicativa es consecuencia de ese trabajo de rescate del propio sujeto. En este sentido, el potencial transformador de los casos estudiados está, entre otros aspectos, en esa capacidad de despertar al sujeto, de hacer que el individuo se responsabilice del colectivo.

Son proyectos con efectos multiplicadores, pues las transformaciones de las relaciones personales promovidas reflejan cambios económicos, políticos y culturales (y se reflejan en ellos), cambios que garantizan a cada individuo la posibilidad de realizar su singularidad. En Conceição das Criolas, la movilización para el rescate y valorización de la cultura *quilombola* está asociada al rescate de la raza. La visibilidad que el Banco Palmas de la ciudad de Fortaleza alcanzó en Brasil y en el mundo fue decisiva para el cambio de imagen del Conjunto Palmeiras. La fabricación de productos y la creación de la marca *Palmas* van más allá del sentido económico y transforman la relación de las personas con el lugar, de manera que la vergüenza y el estigma se superan y se adquiere un sentimiento de orgullo. En Nou Barris, en veinte años se logró cambiar la imagen que se tenía del barrio gracias a la identificación con el circo y la movilización social. El trabajo interno realizado por las ocho experiencias estudiadas subvierte lógicas de exclusión y discriminación, rompe la dominación y jerarquización y revaloriza la diversidad. Desde una pers-

pectiva más tangible, estos proyectos también transforman lo local conquistando instituciones educativas, posibilidades de ocio y el acceso a la cultura, entre otros aspectos.

Además de lo expuesto, los proyectos fueron capaces de trascender el ámbito local y alcanzar otras esferas sociales. La organización y articulación no sólo interna se suman en estos casos a relaciones y colaboraciones con otras asociaciones y movimientos. El proyecto Nós do Morro, por ejemplo, participa en el *movimento F4* («favela cuatro») que une cuatro proyectos en favelas de Río de Janeiro para un trabajo artístico-cultural con jóvenes de varias comunidades. La Associação Quilombola de Conceição das Criolas forma parte de la secretaría ejecutiva de la comisión estatal de comunidades *quilombolas* de Pernambuco y de la coordinadora nacional de comunidades *quilombolas* y trabaja conjuntamente con otros movimientos en defensa de los derechos humanos. El compromiso con el desarrollo con justicia social une a esos proyectos que tienen en común el ideal transformador y, juntos, se apoyan a la hora de superar momentos difíciles en sus trayectorias. En el proyecto de inserción de jóvenes en el mercado de trabajo desempeñado por el proyecto Casal dels Infants, la colaboración con empresas permite una inclusión transversal de los jóvenes, con un interés por la formación personal y profesional.

## Consideraciones finales

Los individuos son el medio, el fin y la razón de los proyectos estudiados. Se les animar a pensar en cambiar y a desarrollarse, una libertad fundamental para transformar la realidad, la vida y el mundo en el que vivimos. Así pues, la organización local de la sociedad en los casos estudiados tiene como principal consecuencia la construcción de nuevos sujetos políticos. A partir de esa premisa se le atribuye la responsabilidad de rediseñar las líneas generales que rigen la sociedad. Este documental, por tanto, es una prueba de que existen experiencias innovadoras con capacidad para consolidar las bases de una transformación social, donde la utopía parece tener cabida.

Aunque abriguen la brizna de esperanza necesaria que permite mantener la utopía, no faltan límites en los proyectos. No obstante, a di-

ferente escala son experiencias de carácter microsociales y atomizadas en la medida en que aún falta una coordinación más sólida entre ellas. La carencia de recursos para ampliar las experiencias y tener la posibilidad de una actuación a gran escala también constituye un gran obstáculo para el desarrollo de esas acciones. La falta de coordinación con el Estado, sobre todo en las experiencias brasileñas, dificulta el crecimiento y la multiplicación de la idea en otros lugares. Es indudable que la suma de esfuerzos entre la sociedad civil y el Estado aumenta la proporción y el alcance de los beneficios generados por las propuestas innovadoras de la propia comunidad local. Estas propuestas no representan la sustitución del papel del Estado, sino que muestran una nueva realidad, la de la sociedad compuesta por sujetos que tienen en su acción colectiva una convicción de transformación social. La complejidad de la problemática social requiere una acción política conjunta entre distintos actores sociales y escalas de gobierno que explore formas alternativas de actuación.

Dicho esto, se pone de manifiesto la necesidad de revisar la cuestión social desde una nueva perspectiva para ir más allá de la tendencia a comprenderla y tratarla de forma compartida y centralizada. Las experiencias estudiadas que proceden de la sociedad civil muestran, sobre todo, las posibilidades y beneficios de elementos innovadores y originales de inclusión social para rediseñar la realidad mundial. Surgen espacios públicos de un nuevo orden donde lo local se fortalece en cuanto a la ejecución de políticas transformadoras frente a las incertidumbres que afectan a la comunidad global. Se impone la necesidad de unir las fuerzas potenciales de afrontamiento, que surgen de lo local con el alcance global. Y esto significa que se está convencido de nuestra capacidad para transformar:

Soñar mucho, crear utopías, imaginar que es posible, que vamos a conseguir crear un mundo justo, bello, armonioso, donde dé gusto vivir. A mi entender se trata de unir la fuerza y la lucha con la utopía, la libertad con los sueños, con la esperanza, unirlo todo y tener fe en que saldremos vencedores, tener fe en que somos algo posible.

(Joaquim, Banco Palmas)

## Notas

1. En el equipo de Brasil participaron: Valéria Rosa Bicudo, María Lazo, Luciana Abranches Sucupira, Maria Gabriela Monteiro y Anne Mello. En España participaron Ismael Blanco y Jordi Xercavins (cámara y edición). (Traducción de Roser Vilagrassa.)

2. Hannah Arendt (1993), «Será que a política ainda tem de algum modo um sentido?», *A dignidade da Política. Ensaios e Conferencias*, Editora Relume Dumará, Río de Janeiro.





