



## LA FALACIA DE LA CIUDADANÍA ACTIVA Y GLOBAL

José G. Vargas Hernández<sup>1</sup>

### RESUMEN:

*En este trabajo se pretende demostrar la falacia de la propuesta de la ciudadanía activa y global como propuesta neoliberal a través de mecanismos que apoyan la elección racional del consumidor y la libertad del mercado. Se inicia el análisis delimitando las nociones de ciudadanía y democracia, los elementos relacionados con la participación política y el desarrollo de la gobernabilidad ciudadana, hasta llegar a la emergencia de la ciudadanía activa y global.*

*Esta separación de las concepciones de ciudadanía identifica al ciudadano como cliente y lo despoja de sus derechos para fiscalizar las funciones públicas, para exigir su participación, el cumplimiento y la transparencia de las políticas y programas públicos. Extender la ciudadanía social a los excluidos socialmente, es entrar en un proceso de democratización de la globalización. La existencia de la miseria, la exclusión y la marginación dan cuenta del fracaso que ha tenido la ciudadanía social.*

**Palabras claves:** Ciudadanía activa, ciudadanía global, participación política ciudadana, gobernabilidad ciudadana.

### ABSTRACT:

#### *THE FALLACY OF ACTIVE AND GLOBAL CITIZENSHIP*

*This study intends to prove the fallacy proposed by the active and global citizenship as neoliberal proposition, through mechanisms that support the rational election of the consumer and the liberty of the market. The analysis starts defining the notions of citizenship and democracy, the elements related to participation and the development of citizen government, and the emergency of an active and global citizenship.*

*The citizen as owner of human rights, political rights, economic, social, republican, patrimonial, etc., is reduced to a client or user integrated to a market more than to a participative society. Under this conception of active and global citizenship, citizenship itself becomes critical and drags along the principle of equalitarian reason.*

**Key words:** Active citizenship, global citizenship, political participation, citizen government.

## INTRODUCCIÓN

La ciudadanía como una identidad abstracta es una construcción política que es cuestionada por la identidad social. La conformidad cultural es una condición y un medio para la obtención de la ciudadanía de quienes participan en las prácticas sociales y sus correspondientes valores, adaptándose a los patrones culturales dominantes que movilizan su conexión con una comunidad imaginada, cuyo ideal es la comunidad cultural, lingüística, étnica, religiosa.

Las nociones de ciudadanía y democracia se vinculan como atributos del Estado, del régimen político y de la sociedad. La tesis de la congruencia cultural apoya la evidencia de la relación que existe entre las creencias de los ciudadanos y la emergencia de la democracia. La noción de democracia implica los conceptos de ciudadanía política, ciudadanía civil y ciudadanía social. Existe teóricamente una cuidadosa separación de la ciudadanía política y la

<sup>1</sup> Vargas Hernández, José G., Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán, Jalisco, México.

ciudadanía social de la productividad económica, en donde la identidad conferida sobre el ciudadano no es una de subjetividad individualizada sino una contractual, de titularidad cuidadosamente itematizada.

El régimen democrático que protege la ciudadanía política subsiste con un Estado autoritario que garantiza poca ciudadanía cívica y una sociedad inequitativa que es altamente deficitaria de una ciudadanía social. La existencia de la miseria, la exclusión y la marginación dan cuenta del fracaso que ha tenido la ciudadanía social. La ciudadanía civil involucra el goce de garantías fundamentales protegidas por el Estado. No obstante, la posición es clara, la ciudadanía civil, política y social se reclama, se conquista, se logra a través de luchas, cruentas muchas de las veces.

Existen varias culturas democráticas que pueden ser delimitadas a partir de los elementos de la cultura política. Las instituciones y los patrones de acción de un sistema político deben ser congruentes con la cultura política nacional (Almond y Verba, 1963, 1980). El surgimiento de nuevas culturas políticas bajo el concepto de “Nueva Política”, implica que los actores sociales y políticos adquieren nuevos símbolos y medios para dar lugar a nuevas formas de identidad ciudadana y de participación política.

Para Linklater (1998), en las comunidades políticas surgen las luchas por la transformación que dan lugar a la inclusión o a la exclusión, debido a que los grupos dominantes privan a ciudadanos de sus derechos legales y políticos, porque los grupos menos privilegiados lo son debido a que sus derechos legales y políticos por sí mismos, no mejoran su situación sino se acompañan de una mejor distribución de la riqueza y el poder y, finalmente, porque se preservan las diferencias culturales entre los ciudadanos.

Hasta nuestros días, los derechos ciudadanos, sociales y democráticos planteados por la Revolución Francesa no han sido conquistados todavía a escala mundial. En la misma Francia, la revolución de 1830 derrocó a Carlos X e instauró en el poder a Luis Felipe, el “ciudadano rey”. Contrariamente al supuesto de las ideas modernas igualitarias, *liberté-égalité* del legado común del pensamiento clásico y republicano, que podemos traducir en la libertad del mercado e igualdad de derechos, la historia de la ciudadanía ha sido exclusiva y solamente confinada a unos pocos altamente educados. (Meredyth, 1997)

Los ciudadanos se fragmentan en una variedad de temas públicos distintos, enfocándose en aquellos de importancia personal e inmediata. Así, los intereses privados se desarrollan mediante la asociación de los individuos en la comunidad, por lo que, en el interior de la sociedad, se organizan los intereses privados del ciudadano y cuando ellos están animados por una voluntad de defensa de lo propio y de lo colectivo, de servicio público, de asociación en provecho de derechos sociales y políticos, surge la sociedad civil. La sociedad civil está integrada por una red compleja de asociaciones voluntarias de ciudadanos con una participación activa para mantener los intereses comunes en forma independiente y autónoma del Estado. En vez de depender de elites políticas o grupos de referencia, los ciudadanos tratan con las complejidades de la política y toman sus propias decisiones políticas.

La sociedad civil es una red asociativa que comprende todos los intereses sociales y facilita la participación de los ciudadanos que forman parte de un sistema político. La asociatividad de las organizaciones tradicionales formales disminuye mientras se aumenta la

participación en asociaciones con objetivos específicos y claros. Así, las organizaciones de la sociedad civil promocionan el desarrollo de capacidades sociales y políticas de los ciudadanos, en lo que Putnam (1993) ha denominado como la formación del capital social. La asociatividad forma parte de las virtudes de los ciudadanos que participan en la gobernabilidad democrática y limita los excesos populistas, corporativistas y clientelares de los gobiernos.

Cuando estos ciudadanos convertidos en actores de la sociedad civil se preocupan por los problemas de la comunidad se dimensionan en la esfera pública y se expresan en una opinión como reconocimiento de que comparten intereses generales. El fortalecimiento de la sociedad civil se logra a través de la participación ciudadana en los asuntos públicos y en el involucramiento ciudadano en los ámbitos de gestión pública local. Una sociedad civil marginada no permite el acceso de los ciudadanos al mercado político ni al disfrute de los bienes públicos democráticos. En las autocracias, los ciudadanos perciben que pueden proveerse los bienes públicos por sí mismos, como lo hacen los grandes Estados, donde los grupos demandan mejores arreglos institucionales para hacer un uso más efectivo de los recursos.

## PARTICIPACIÓN POLÍTICA CIUDADANA

Según Orozco (2001), la participación política ciudadana se refiere al *“grado en que se involucra el individuo y la sociedad”* con el fin de *“señalar pautas o agendas de acción social y política que afectan sus intereses”*. La naturaleza de la política ciudadana en las sociedades avanzadas se encuentra en procesos de transformación.

Los ciudadanos tienen sus propios intereses y procuran los espacios convenientes para expresarlos, ya sea en el ámbito local, nacional o en el transnacional. En este sentido, el ejercicio de la ciudadanía implica una ampliación del espacio público frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear más sociedad, con una conciencia más difundida acerca de las responsabilidades de los individuos y los grupos respecto del conjunto de la organización social, de los espacios de deliberación y de formación de acuerdos entre los ciudadanos, y la participación directa de ellos en la creación y disfrute de *“bienes y servicios públicos”* y *“bienes de valor social”*. La creación de estos espacios públicos facilita la transmisión de las demandas de los actores afectados y, en general, de la ciudadanía a los dirigentes del gobierno.

El ámbito local es el espacio territorial y cultural para la interrelación ciudadana de los diferentes actores económicos, sociales y políticos. La localización del espacio público de los gobiernos locales permite dentro de su ámbito de autonomía la incorporación de los ciudadanos mediante mecanismos de reconocimiento que garantizan su acceso a la información, a los procesos de formulación e implantación de las políticas públicas, al desahogo de agendas de trabajo que promuevan el crecimiento económico y el desarrollo social y político, al fortalecimiento interno de las capacidades de gobierno y su función prestadora de servicios públicos, a propiciar los mecanismos de gobernabilidad de la organización social, etc.

La revalorización del espacio local como la instancia donde se interrelacionan los actores del gobierno y la sociedad deja de manifiesto la necesidad de generar capacidades políticas y de poder de los gobiernos locales para facilitar la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas mediante la apertura de canales de comunicación.

La dimensión social y pública de la política tiene como referencia directa el poder estatal. La naturaleza del poder político que expresa el Estado se delimita en función del grado de legitimidad alcanzado por la participación ciudadana. Las fuentes alternativas de información disponibles son una característica de la democracia política en donde el poder político proviene de los ciudadanos quienes ejercen un control imperfecto sobre el comportamiento que busca el beneficio propio de los actores políticos.

La participación ciudadana requiere de mecanismos simples y directos, medios de comunicación efectivos y procesos de toma de decisiones apropiadas de todos los agentes económicos y actores políticos y sociales. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación instrumentalizan la comunicación política y transforman la práctica. Los mecanismos de coordinación y comunicación horizontal con la ciudadanía permiten la creación de un sistema complejo de redes que facilita la participación democrática para la toma de decisiones y para la implementación de las políticas públicas.

En vez de depender de los métodos estructurados e institucionalizados de participación política, los ciudadanos buscan la democracia directa desde los grupos comunitarios hasta los movimientos sociales, lo cual desarrolla un patrón ecléctico y egocéntrico de acción ciudadana. Los elementos de la participación política que garantizan su existencia son, de acuerdo con Orozco (2001), la inclusión social y política, la cultura política, la educación y opinión informada del ciudadano, el contacto con ideas y disfrute de libertad, la calidad de vida, el buen gobierno y una sociedad activa y organizada.

La participación de los grupos heterogéneos de la sociedad o de sus representantes involucrados en estos procesos de toma de decisiones y de resolución de conflictos para la defensa de sus propios intereses, precisa del ejercicio político, administrativo y económico de carácter autónomo del gobierno local, de tal forma que su cercanía con la ciudadanía facilite las oportunidades para la transmisión de las demandas y las respuestas.

Homogeneidad y rigidez de normas son obstáculos para la autonomía de los procesos de descentralización que no permiten a los gobiernos locales que avancen en función de sus propias posibilidades, oportunidades y potencialidades, definiendo sus propias instancias y mecanismos de participación, los cuales se orientan a la gestión de proyectos y construcción de obras, sin otorgar a los ciudadanos el poder de decisión para convertirlos en actores políticos. No existe información comparativa sólida sobre el diseño de políticas efectivas de descentralización. La mejora de la infraestructura social y los servicios públicos reclama con urgencia la participación de la ciudadanía para incrementar los niveles de calidad de vida.

Los conceptos de desarrollo humano sustentable y de buen gobierno son conceptos intrincados. El "Buen Gobierno" local aprovecha y estimula la eficiencia adaptativa de su comunidad, enriquece su capacidad a través de la incorporación de estilos de gestión que privilegian la participación ciudadana. Esta participación ciudadana reclama de la apertura de nuevos espacios que incluya a todos los actores sociales y políticos en los procesos de tomas de decisiones y de formulación e implantación de políticas públicas.

Los procesos de descentralización considerados como una estrategia de las prácticas de la nueva gestión pública con orientación neoliberal adaptan la administración burocrática a las demandas de la ciudadanía, aumentan la participación política y el empleo de mecanismos de contraloría social y de accountability o rendición de cuentas. La rendición de cuentas so-

cietal la delimita O'Donnell (1999) como un *“mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales. Por lo tanto, la ciudadanía exige la rendición de cuentas y la adaptación de los servicios públicos, los cuales pueden ser más eficientes a escala local”*.

En todo caso, los usuarios constituyen el eslabón débil de la cadena, cuya actuación en la auditoría social tiene que ser en pleno ejercicio de su función de usuarios en su dualidad tanto para satisfacer sus propias necesidades como su papel dentro del sistema de control social, incluyendo la connotación cultural negativa del término que alude al control que ejercen los gobiernos sobre las libertades y derechos de la ciudadanía y que debe ser sustituido por el término control de lo social.

En las mismas formas de organización social que están estrechamente vinculadas con la política, ocurre la estructuración de la sociedad civil que fomenta relaciones asociacionales animadas por ciertos valores ideales democráticos para dar sustento a la participación ciudadana. Una mayor participación ciudadana incrementa las posibilidades de cambio en la relación del Estado/sociedad si en la agenda se incluye a los excluidos.

Tanto el voluntarismo como los patrones de la sociedad civil refuerzan los movimientos de acción ciudadana. Casquette (1998) y Riechmann (1994) explican que la emergencia de los nuevos movimientos sociales politizan la vida cotidiana de los ciudadanos que rechazan la dicotomía público/privado y la subordinación de la esfera sociocultural respecto de la política. Los nuevos movimientos civiles defienden la soberanía, los derechos de los pueblos y el control de las políticas domésticas para sobrevivir con dignidad. Los nuevos movimientos sociales expanden su acción política mediante la legitimación de medios y métodos directos de participación, como la protesta y otras actividades de iniciativa ciudadana, que forman parte de los derechos democráticos, a pesar de que las protestas siempre retan al viejo orden establecido.

## GOBERNABILIDAD CIUDADANA

La gobernabilidad entendida como grado de gobierno hace referencia a las percepciones sobre el desempeño del gobierno que tienen los ciudadanos. La gobernabilidad, según Kaufmann (2000), es un concepto clave en el dominio de las libertades públicas y se revela indispensable a los ciudadanos que desean pronunciarse sobre la acción del Estado. Tanto una mayor participación ciudadana como una mayor autonomía de los gobiernos locales son elementos imprescindibles para consolidar la gobernabilidad democrática entendida como una cualidad de la sociedad que establece el conjunto de normas que estructuran las interrelaciones entre los diferentes actores estratégicos sociales y políticos y sus representantes, para regular los procesos de toma de decisiones así como los mecanismos para la resolución pacífica de conflictos.

En la orientación teórica que describe la democracia y la política como orden, la premisa de igualdad exige el consentimiento autónomo y escindido de lo social y lo político para

reconfigurarlo como una totalidad homogénea de ciudadanos y para establecer entre estos ámbitos la intervención política mediante el voto para una representación legítima y representativa.

El orden político tiene como principios la relación que existe entre los fines legítimos del gobierno y los derechos de los ciudadanos, en cuanto al establecimiento de límites a la toma de decisiones gubernamentales. La relevancia de decisiones políticas sobre derechos que son ampliamente y valiosamente aceptados da lugar a mayores niveles de captura de rentas, por lo que North, Summerhill y Weingast (2002), concluyen que una reducción en la relevancia de las decisiones políticas permite al Estado la creación de compromisos más creíbles, esenciales para mantener los derechos políticos. Si se considera el orden político como una condición necesaria para el desarrollo económico, se reconoce que el sistema político garantiza los derechos de la ciudadanía que sirven de fundamento al modelo de crecimiento económico.

El buen gobierno propicia beneficios que facilitan la participación ciudadana, mantienen la estabilidad política, garantizan la transparencia y la existencia de un Estado de Derecho que crea confianza entre los ciudadanos (Orozco, 2001). Entonces, resulta importante la conceptualización de la sociedad civil con relación a la comunidad, el mercado y el Estado, si relacionamos la sociedad civil con los conceptos de democracia substantiva y de Estado de Derecho.

El reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en un Estado de Derecho y un sistema democrático, constituyen la base de los procesos de descentralización y el control de lo social. Entre otras ventajas, las organizaciones gubernamentales están en contacto estrecho con la ciudadanía de una comunidad para ejercitar su acción social y atender sus propias necesidades mediante estrategias: la planificación, financiamiento, producción, distribución y consumo de bienes y servicios públicos. La ciudadanía tiene que participar en la gestión de los servicios públicos para legitimar las acciones de un Estado ágil, con un gobierno que integración y equilibrio social y que atiende a las demandas sociales.

Los principios en que se sustenta el diseño del Estado definen: la caracterización de sus estructuras burocráticas formalistas, el proceso de toma de decisiones públicas altamente jerarquizadas y centralizadas, la obsesión por la búsqueda de una racionalidad operativa que homologa los trámites administrativos y despersonaliza o trata por igual a los ciudadanos, y la búsqueda afanosa de la calidad de los procesos que encarecen la entrega de servicios y bienes públicos sin que concurran los correspondientes beneficios, etc.

Los requerimientos de la democracia, de acuerdo a Dahl (1998), son la participación efectiva, la igualdad del voto, la posibilidad de un entendimiento informado y la existencia de un sistema institucional; todos estos elementos son necesarios para lograr la igualdad política de los ciudadanos con igual capacidad para influir en las políticas del Estado.

La democracia liberal representativa sustrae de los ciudadanos su derecho de decisión política para establecer la voluntad colectiva. En este tipo de democracia, el ciudadano se adapta con una participación limitada para formular y exigir el cumplimiento de las demandas. Esta conceptualización de democracia liberal representativa es contraria en la actualidad cuando los ciudadanos no participan en la elaboración de normas que luego están obligados a cumplir.

Prats (2001) señala que algunos de los componentes de la democracia liberal consisten en que las autoridades electas tienen la facultad de tomar las decisiones; de hacer las asignaciones; de determinar el control del Estado, mas una serie de instituciones autónomas estatales limitan al poder ejecutivo; de reconocer ciertos derechos a las minorías, ya que los ciudadanos son iguales en derechos políticos, con libertad de conciencia, opinión, discusión, etc., que pueden usar como canales de expresión y representación de sus intereses a los partidos políticos y a las elecciones, etc.

El sistema político constituido por las instituciones públicas y los partidos políticos es autónomo en su actividad política en la que participa la ciudadanía, y puede ser vehículo de intermediación entre el Estado y la sociedad civil. La democracia no es garantía del Estado de Bienestar, porque los ciudadanos pueden votar por un gobierno que elimine los programas asistenciales. La crisis del Estado de Bienestar puso en evidencia la necesidad de reinventar la ciudadanía y el gobierno. Así la democracia es un valor institucionalizado que no cubre las expectativas de la ciudadanía la que se fomenta por la receptividad a las demandas de los electores, la rendición de cuentas y el derecho que tienen los electores a destituir a los gobernantes electos. (Sartori, 1999)

Cambios inducidos en las normas sociales son importantes en el caso de los Estados de Bienestar selectivos o residuales y en los universales en donde los beneficios se atan más a la ciudadanía que a los bajos ingresos, lo que no hace evidente que los costos de administración sean menores en el sistema universal que en el selectivo.

La crítica al Estado de Bienestar se orienta contra las estructuras burocráticas centralizadas, que aniquilan la participación ciudadana en el diseño de los beneficios, como reconocimiento a la satisfacción de las necesidades individuales.

La república se concibe como una forma de gobierno basada en la libertad política de una comunidad de ciudadanos que viven el gobierno de las leyes. La premisa de libertad requiere de una voluntad general que no sea limitada por la resignificación constante de voluntades colectivas o particulares. Ciertamente, las conquistas de libertades se vinculan a las luchas de carácter político y social.

El impacto político de la comunidad marca el cambio de una sociedad gobernada por un gobierno representativo a una en que los ciudadanos participan directamente en la solución de sus problemas. En esta última, están ocurriendo procesos de transición democrática en los que se cuestiona la naturaleza misma de la democracia, las nuevas relaciones entre la ciudadanía y el gobierno, y los nuevos patrones de participación política (Dalton, 2002). Por eso, los procesos de transición democrática incrementan las formas de participación ciudadana, contribuyen a ampliar el debate público y a establecer la contraloría social; estos factores, a su vez, son reforzados a través de los procesos de descentralización y *devolution*.

La participación de los ciudadanos en los procesos de formulación, iniciativa e implantación de las políticas públicas es limitada, ocasional y está sujeta a procesos débilmente institucionalizados. Los niveles bajos de confianza de la ciudadanía en las instituciones socio-políticas debilitan el sistema democrático de una sociedad, debido principalmente a factores sociológicos, culturales, económicos y políticos, entre otros. La falta de incentivos adecuados para la participación ciudadana requiere del fortalecimiento del marco institucional.

Las instituciones son el conjunto de reglas del juego político que se relacionan con las formas de interacción de los actores y de las organizaciones que integran un sistema político, por lo que el cambio organizacional está relacionado con el cambio de dichas reglas de juego que condicionan las formas de acceso al poder y las relaciones de los ciudadanos con los gobernantes. Los arreglos institucionales delimitan en forma contingente el juego político, generando oportunidades, restricciones y riesgos al desarrollo.

Una gestión pública de calidad alienta la sinergia social orientada a incrementar los servicios a la sociedad, a través de profundos cambios en las estructuras institucionales del gobierno, y del establecimiento de condicionantes, como el establecimiento de una sociedad con un ambiente de legalidad, civilidad y cumplimiento de la ley, actualización constante de la normatividad de la administración pública para adecuarse a los cambios del entorno, de los valores, de los movimientos sociales, de los nuevos procesos políticos, de las demandas sociales, de las tendencias en la participación y corresponsabilidad ciudadana, etc. No obstante, Finot (1999) concluyó que *“sólo excepcionalmente se consiguió la participación de los ciudadanos en la gestión pública, además de en las elecciones”*.

Este programa de gobernabilidad busca la promoción de la política democrática orientada a la formación de una opinión pública mediante una regeneración de la vida ciudadana capaz de encausar los intereses y derechos de la sociedad civil que el mismo Estado reconoce. Así, la gobernabilidad democrática de los gobiernos locales se fortalece con el ejercicio autónomo de la autoridad para la formulación e implantación de sus propias políticas públicas, como respuesta a las demandas de la ciudadanía. La autoridad elegida por la ciudadanía tiene la capacidad para coordinar las relaciones inter-agencia.

No obstante, la gobernabilidad de la sociedad está en riesgo por los procesos de informalización de la política democrática que ha modificado los vínculos de lealtad entre el Estado y la ciudadanía. Por lo tanto, la calidad de la gobernabilidad democrática no solamente está en disparejo con los fundamentos materiales de la ciudadanía, puesto que estos experimentos democráticos hacen caso omiso de las expectativas razonables y legítimas de la población, magnificando la fortaleza de la clase dominante, como resultado de reforzar el papel de las relaciones de poder no institucionalizadas. (Boron, 1995)

## **EMERGENCIA DE LA CIUDADANÍA ACTIVA Y CIUDADANÍA GLOBAL**

La corriente “neoliberal” del desarrollo pone un énfasis mayor en la efectividad de la estrategia del racionalismo económico de una “ciudadanía activa”, que más que constituirse en un foro para la participación política, es reforzada por mecanismos que apoyan la elección del consumidor y la libertad del mercado.

Algunos economistas han tomado seriamente al mercado como una esfera pública, es decir como un espacio público abierto de ciudadanía contractual, en donde los individuos actúan más como agentes que se comprometen con el bien común bajo condición de que las políticas de asignación trabajen hacia grandes niveles de igualdad económica, más que de crear una difusa igualdad social, entre todos los participantes. Así, la ciudadanía que debe surgir de un sistema legal y que forma parte de una organización territorial del Estado mismo,

más que de un régimen, se reduce a su mínima expresión en la concepción economicista delimitada por el mercado.

Una ciudadanía activa en el ejercicio de sus derechos políticos, civiles y sociales y un Estado de Derecho legitimado son requisitos de un sistema democrático. La democracia necesita de una ciudadanía activa en los asuntos públicos y en la política para alcanzar altos niveles de legitimación y para convertirse en la fuerza que guía a una sociedad.

El concepto de ciudadanía global hace referencia al principio de igualdad basado en el derecho a la diversidad que reconoce los derechos políticos y civiles como indivisibles e interdependientes con los derechos económicos, sociales y culturales. A pesar de que el ejercicio de estos últimos requiere procesos políticos de exigencia por acción individual o colectiva para su reconocimiento y para tener el acceso al disfrute de los bienes y servicios que resultan. En la exigencia y reconocimiento de los bienes públicos globales todavía no se desarrollan las estructuras institucionales que garanticen la provisión adecuada de dichos bienes.

Las elites económicas que gobiernan en las democracias de mercado realizan campañas intensas para convencer a la ciudadanía mundial en el mito de un poder sin precedentes. Así, la desigual distribución de los beneficios económicos del mercado repercute en el poder social y político, de tal forma que el mercado debilita las bases de la ciudadanía política. En 1970 el 10% de los ciudadanos más ricos del mundo poseían 19 veces más riqueza que el 10% más pobre. En 1997, esa relación se había incrementado a 27 por 1 y el 1% de la población del mundo tenía los mismos ingresos que el 57% de los más pobres. Sólo 25 millones de ricos estadounidenses (que constituyen el 0.4% de la población planetaria) tenían unos ingresos combinados mayores que los de 2 mil millones de pobres de la tierra en (es decir, el 43% de la población total).

Sin embargo, por sí mismas, las empresas transnacionales no tienen las estructuras ni el poder que sí tienen los Estados nacionales para transformar las estructuras políticas, económicas y sociales que facilitan la libre circulación y los movimientos financieros, así como los flujos comerciales internacionales.

La conexión entre los procesos de globalización y la gobernabilidad se relaciona con la presión que la globalización pone sobre las naciones en términos de competitividad, la cual puede ser mejorada por los gobiernos mediante el incremento de la eficiencia de las instituciones de gobierno capaces de trasladar en los mejores servicios sociales a la ciudadanía en retomo de sus aportes fiscales. La globalización del conocimiento produce grandes beneficios en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos del mundo más desarrollado.

La calidad de vida de los individuos se mide por la capacidad para elegir su propio estilo de vida y no por un indicador utilitarista. La aplicación estratégica en el ámbito de la administración pública de técnicas de gestión de calidad para mejorar su propia actuación y para lograr un uso más eficiente de los recursos requiere del diseño de estructuras institucionales que acomoden las demandas de una ciudadanía más participativa y una sociedad más democrática en ambientes inestables y turbulentos de los fenómenos de globalización económica.

La teoría del interés público se centra en los procesos de reforma para fundamentar las respuestas políticas a las demandas de la ciudadanía que justifica el uso de nuevas formas de intervención del Estado mediante políticas públicas que dan respuesta a los servicios de-

mandados al gobierno. El análisis de las políticas públicas es el diseño instrumental de la nueva administración pública y de la denominada gerencia pública, cuyos objetivos no son solamente lograr la eficiencia y la maximización de utilidades, sino también lograr la legitimidad del modelo económico que postulan mediante la aprobación ciudadana, tomando en consideración que la conducta y la acción humanas se sustentan también en la cultura e instituciones.

La reforma del aparato burocrático administrativo del Estado está orientada en el nuevo gerencialismo a generar consumidores que, en mercados competitivos, realizan elecciones racionales, lo que termina reduciendo al ciudadano en un consumidor.

La identidad ciudadana se abandona y quiere ser sustituida por la condición de súbditos imperiales y consumidores-clientes. El ciudadano como el titular de derechos humanos o derechos de hombres que comprenden todos los derechos, los políticos, económicos, sociales, republicanos patrimoniales, etc., es reducido a su mínima expresión como cliente o usuario integrado más a un mercado que a una sociedad participativa. El ciudadano existe bajo la figura de consumidor, puesto como un eje para determinar la equidad. En general, los ciudadanos participan poco o son indiferentes en los asuntos políticos, no se identifican con el juego de la política ni con políticos ni partidos políticos a los que desdeñan y en ocasiones desprecian.

Por lo tanto, la aplicación de esta teoría al sector público consiste en la creación de un cuasi-mercado que transforma el aparato burocrático gubernamental en un conjunto de relaciones contractuales entre agencias públicas y privadas que buscan maximizar sus beneficios a pesar de que el interés de los agentes no siempre es coincidente con el interés de la ciudadanía. Las privatizaciones de las empresas propiedad del Estado no están dando los beneficios y ventajas esperadas a la ciudadanía y a la sociedad civil en términos de calidad, precios, etc., y sí han quedado más expuestas a los impactos de los efectos de las crisis financieras.

La orientación empresarial del Estado que busca la rentabilidad y la calidad total en todos los servicios que ofrece a un mercado de consumidores más que a ciudadanos, asume el bienestar como una función del poder adquisitivo de quien cuenta con los recursos para comprarla. Para Mintzberg (1996), la relación entre gobierno y ciudadano es distinta de la relación empresa-cliente en el sentido de que el gobierno tiene la legitimidad; y el ciudadano, derechos que trascienden el mero consumo.

Con las reformas al aparato burocrático del Estado nacional, se generan menos instancias de relación directa con la ciudadanía, las cuales se transfieren a los niveles de gobiernos locales mediante procesos de descentralización que tienen en común denominador el fortalecimiento de instituciones de gobierno que están más cerca de los ciudadanos para cerrar la brecha entre los procesos de formulación, implementación y control.

La nueva gestión pública es un proceso de reingeniería y rediseño de las relaciones entre los actores involucrados en la esfera estatal para la creación de valor público mediante el fortalecimiento de las instituciones a partir del aumento del capital social y el aprendizaje organizacional que promueven espacios de confianza entre el sector público, la ciudadanía y la sociedad civil.

Las nuevas formas de gobierno privilegian la colaboración entre los líderes que representan a diferentes grupos de intereses integrados por ciudadanos con diferentes expectativas. La recuperación del poder por la sociedad consiste en dar a los procesos democráticos un

sentido de gobernabilidad democrática que confiera al ciudadano participación en las decisiones y en la exigencia de la rendición de cuentas de las autoridades.

El Estado-nación ha sido el principal agente globalizador mediante procesos de cesión de soberanía política, que conforman la causa principal de conflictos entre el Estado y la nación y entre los ciudadanos y el Estado. Precisamente, en los tiempos en que se transita a la formación de una sociedad global centrada en la información y en el conocimiento, se presenta una crisis de valores institucionales que desvincula, paulatinamente, a la ciudadanía de la política y se pierde la confianza en las instituciones democráticas hasta volverse indiferente a su actuación y desempeño.

A pesar de que la ciudadanía orienta su actuación por las preferencias, tiene las habilidades políticas y los recursos para usar medios políticos convencionales y no convencionales (Dalton, 2002). Los individuos cambian sus criterios de toma de decisiones de factores a largo plazo, tales como la lealtad de los grupos y el afecto a los partidos, por consideraciones a corto plazo de preferencias de políticas y evaluaciones del desempeño.

Bajo esta concepción, la ciudadanía entra en crisis y arrastra consigo el principio de razón igualitaria. Esta separación de las concepciones de ciudadanía identifica al ciudadano como cliente y lo despoja de sus derechos de ciudadano para fiscalizar las funciones públicas, para exigir su participación, el cumplimiento y la transparencia de las políticas y programas públicos. Extender la ciudadanía social a los excluidos socialmente es entrar en un proceso de democratización de la globalización. La existencia de la miseria, la exclusión y la marginación dan cuenta del fracaso que ha tenido la ciudadanía social.

La CEPAL (2000) recomienda que, para subsanar las deficiencias de los procesos de globalización, estos se deben orientar hacia el trabajo en mejorar las relaciones de interdependencia entre las naciones y los niveles de equidad, lo que se puede lograr a través de la concentración en tres objetivos fundamentales: (a) garantizar el adecuado suministro de bienes públicos globales; (b) construir el sistema mundial sobre la base de una ciudadanía mundial y los derechos humanos; (c) superar las asimetrías del actual sistema económico global.

La falta de participación y debate de los ciudadanos en los procesos políticos de integración no contribuyen a crear una identidad social que sea el fundamento de una democracia post-nacional. Por lo tanto, la emergencia de nuevos movimientos sociales que actúan localmente pero que tienen impactos políticos globales se fundamentan en el uso indiscriminado de las nuevas tecnologías electrónicas que promueven una mayor libertad de acción colectiva que confunde las categorías de lo ciudadano y lo político con la aparición de actores no convencionales en el escenario global.

La reconfiguración política transnacional queda en función de ciertas limitaciones al ejercicio de la democracia liberal postnacional que entra en contradicción con los requerimientos institucionales de soberanía nacional, autonomía, procesos de representación y participación ciudadana. Así, se debilitan los lazos de solidaridad e identidad social, y, por lo tanto, se erosionan los procesos de legitimación y responsabilidad democráticas, como en el dilema de las mayorías múltiples.

La tendencia va hacia una democracia sin ciudadanos como la determinante de las democracias institucionalizadas en una estructura en la cual se afirman en la confianza del

sistema o se niegan en la pasividad de la participación política. Para revertir esta tendencia, es necesario disminuir la influencia del mercado en el desarrollo y asignar un papel protagónico a la “ciudadanía extensiva” y a la formación de una nueva sociedad.

## DISCUSIÓN

El colonialismo marcó el destino de muchos Estados hoy independientes con la prolongación de procesos clientelistas calificados por comportamientos corruptos que desafían la implantación, tanto de procesos de democratización como el establecimiento de mecanismos institucionales capaces de controlar el poder político motivado por los intereses de las elites económico-políticas. Se debe promover la participación ciudadana que acelere los cambios políticos, económicos y sociales.

Los Estados latinoamericanos se encuentran en procesos de transformación institucional bajo las premisas de que el mercado es mejor asignador de recursos de la economía y de que las funciones del Estado deben lograr una mayor eficiencia, transparencia y probidad en el uso de los recursos orientados a la promoción del crecimiento económico igualdad de oportunidades en la satisfacción de las necesidades y demandas sociales, fortalecer la participación de los ciudadanos y la defensa de sus derechos.

La gobernabilidad democrática en América Latina requiere la construcción de una cultura cívica sobre la base de un proyecto de ciudadanía participativa y de integración de la comunidad nacional que promueva el desarrollo humano. El impacto político de la comunidad como una forma en que la sociedad se organiza para lograr sus fines, señala el cambio de una sociedad gobernada por un sistema de democracia representativa a una democracia participativa donde la participación directa de los ciudadanos tiene más relevancia.

La participación ciudadana, mediante mecanismos de representación democrática como un proceso político-democrático y como un método de gestión de lo público, tiene diferentes caracterizaciones y connotaciones que el involucramiento directo de los miembros de una comunidad, a través de una democracia participativa en el mismo ámbito de lo público. La promoción de los procesos de democratización debe considerar las condiciones locales y asegurar su cumplimiento con las actividades que benefician a los ciudadanos.

La sociedad civil y el Estado, como esferas interdependientes están llamadas a involucrarse en la construcción de una ciudadanía más consciente de los cambios requeridos. Es necesario transformar el marco jurídico en que funcionan las jurisdicciones internacionales con el objeto de permitir a la sociedad civil (ciudadanos y sus asociaciones) actuar ante la justicia en las jurisdicciones nacionales como en el escalón internacional contra los Estados, las empresas o las organizaciones internacionales.

En el ámbito social, se señala una sociedad heterogénea y diversa, la falta del *ethos* ciudadano que promueve las libertades y sustente la legalidad en el ejercicio de la administración pública. El fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social.

La falta de incentivos adecuados para la participación ciudadana requiere del fortalecimiento del marco institucional. Las instituciones mismas tienen que fortalecer y, al mismo

tiempo, nutrirse de los valores sociales, como la democracia, la participación ciudadana, etc. El diseño de las instituciones debe garantizar a todos los ciudadanos un nivel de influencia y control similar sobre los procesos de gobierno colectivo, mientras que separa los procesos de toma de decisiones individuales y colectivas.

Se debe proponer instituciones democráticas que garanticen igual acceso de los individuos a los canales de influencia, proporcionar una esfera de autonomía individual y promover procedimientos que contribuyen a la formación de una ciudadanía democrática. Así, la institucionalización de la participación ciudadana avanza los aspectos integrativos y agregativos del *poder*. Además, el servidor público es visto como una encarnación del Estado y sus acciones y comportamientos son siempre importantes para otros ciudadanos.

Los procesos de gestión pública necesitan ser democratizados mediante la consolidación de la participación de los ciudadanos en la búsqueda de alternativas para una correcta y eficaz toma de decisiones que garantice su aplicación.

Bajo una teoría de la democracia integrativa, *apoderamiento* significa la transformación de los individuos en ciudadanos, mediante el incremento de sus habilidades para internalizar una perspectiva holista de gobierno societal y para desarrollar sus capacidades sociales e intelectuales. La participación de los ciudadanos es inherente al *apoderamiento* facilitado por el diseño de instituciones democráticas.

El reto para integrar la política social en las metas de desarrollo requiere identificar e introducir los sistemas representativos y procesos para los gobiernos y ciudadanos, para hacer elecciones, resolver diferencias y dar cuenta de las decisiones. La emergencia de nuevos movimientos sociales de resistencia a los procesos de globalización que vienen aparejados con la implantación del modelo de desarrollo socioeconómico neoliberal, requiere que los ciudadanos adquieran nuevos planteamientos conceptuales y metodológicos para el análisis de los procesos democráticos y políticos en su fase postnacional. Miguel Benasayag (*Proceso*, 2001) sentencia que *“La dinámica actual de las luchas contra el neoliberalismo es subversiva precisamente porque se desarrolla a partir de las multiplicidades. Y mientras más múltiple sea, más subversiva.”*

Sin embargo, se tiene que enfrentar con los retos reduccionistas del racionalismo económico, no poniendo oposición inherente entre ciudadanía y mercado, sino delimitando los clamores posibles de la ciudadanía, la “titularidad cívica”, y dando origen a muchos mercados discretos, por ejemplo, de etnicidad, género, acceso del medio ambiente y social, salud, etc. No obstante, es criticable la posición de Sen cuando se refiere al desarrollo como un modelo de intercambio de beneficios recíprocos complementado con un sistema de libertades y leyes que funcionan y sistemas judiciales que inspiran confianza a los ciudadanos. (Sen y Wolfenshon, 1999)

Por lo tanto, la discusión de la democracia postnacional es una discusión que nos compete a todos los ciudadanos y no exclusivamente a quienes la imponen en nuestro espacio como una forma dominante de gobernabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almond, Gabriel & Sidney, Verba** (1963): *The civic culture*. Princeton, Princeton University Press.
- Almond, Gabriel & Sidney, Verba**, eds. (1980): *The civic culture revisited*. Boston, Little Brown.
- Boron, A.** (1995): *State, capitalism and burocracy in Latin America*. Bolder, Colo Lynne.
- Casquette, J.** (1998): *Política, cultura y movimientos sociales*. Bilbao, Bakeaz.
- CEPAL** (2000): "Equidad, desarrollo y ciudadanía". Santiago, CEPAL, Naciones Unidas.
- Dahl, R.A.** (1998): *On democracy*. Yale University Press.
- Dalton Russell, J.** (2002): "Democracy and its citizens: Patterns of political change". Mimeo.
- Finot, Ivan** (1999): "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* Nº 15. Caracas.
- Kaufmann, Daniel** (2000): "Entrevista en el HCCI de Francia". Paris.
- Linklater, A.** (1998): *The transformation of political community*. South Carolina University Press.
- Meredyth, Denise** (1997): "Invoking citizenship: education, competence and social rights" en *Economy and Society* Nº 2, vol. 26, pp. 273-295.
- Mintzberg, Henry** (1996): "Managing government, governing management" en *Harvard Business Review*, mayo-junio. Cambridge, Mass., pp. 75-83.
- North, Douglas C., Summerhill, William y Weingast, Barry R.** (2002): "Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norteamérica" en *Instituciones y Desarrollo*. Barcelona.
- O'Donnell** (1999): "Horizontal accountability and new polyarchies" en Schedler, Andreas, et al. *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*. Boulder and London, Lynne Rienner, pp. 29-52.
- Orozco, Manuel** (2001): "Democracia y participación ciudadana" en *Instituto Internacional de Gobernabilidad Magazine* Nº 23. Barcelona.
- Prats, Joan** (2001): "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico" en *Instituciones y Desarrollo* Nº 10. Barcelona. [http://www.iigov.org/revista/re10/re10\\_04.htm](http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.htm).
- Proceso** (2001): "Los contrapoderes de la globalización neoliberal" en *Revista Proceso* Nº 1277. México D.F.
- Putnam, R.** (1993): *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- Riechmann, J.** (1994): "Una nueva radicalidad emancipatoria: Las luchas por la supervivencia y la emancipación en el ciclo de protesta 'post-68'" en Rechmann, J.; Fernández Buey F. (eds.) *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Barcelona, Piados.
- Sartori, Giovanni** (1999): "En defensa de la representación política" en *Claves de razón práctica*. España, p. 91.
- Sen Amartya y Wolfenshon, James, D.** (1999): "Una moneda con dos caras" en *Diario El Comercio*, 9 de mayo. Lima.