

Cuestión de ciudadanía, autoridad estatal y participación ciudadana¹

MATÍAS LANDAU*

Resumen: Desde mediados del siglo XIX, los problemas sociales y políticos asociados a la ciudadanía se han convertido en una cuestión que ha conllevado a la construcción de diversas respuestas estratégicas. Hasta los años setenta, los modos de resolución de la cuestión de ciudadanía supusieron una progresiva “autorización” estatal a partir del doble proceso de estatización de las autoridades representativas y gubernamentales. Desde entonces comenzó a establecerse un camino inverso que llevó a que las autoridades estatales fueran cuestionadas.

Abstract. Since the mid-19th century, the social and political problems associated with citizenship have become a matter that has led to the construction of various strategic responses. Until the mid-1970s, the ways in which the question of citizenship was resolved implied progressive state “authorization” on the basis of the dual process of statization of representative and government authorities. Since then, a reverse process has begun to be established, leading state authorities to be questioned.

Palabras clave: Estado, autoridad, ciudadanía, participación, gobierno, ciudad.
Keywords: State, authority, citizenship, participation, government, city.

1. LA EMERGENCIA DE LA CUESTIÓN DE CIUDADANÍA Y LA CONSTITUCIÓN DE LA AUTORIDAD ESTATAL

Cuando la ciudadanía se vuelve una “cuestión”

Los lineamientos básicos del pensamiento contractualista liberal dieron marco a los principios filosófico-políticos que guían a las democracias liberales, desde su surgimiento durante el siglo XVIII

* Doctorante en Sociología, en co-tutela de tesis entre l’Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS) de París y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FCS/UBA). Líneas de investigación: relaciones que se establecen entre autoridades estatales y ciudadanos a partir de la incorporación de la participación en los programas de gobierno en el ámbito urbano. Dirección: Bogado 4427, 1ero “B”. C. P. 1183. Buenos Aires, Argentina. Tel.: (00 54 11) 4862-1469. Fax: (00 54 11) 4866-5450. Correo electrónico: matiaslandau@hotmail.com.

¹ Este trabajo recupera algunas reflexiones teóricas e históricas presentadas por el autor en “La participación promovida por el Estado: transformaciones en el vínculo entre las autoridades estatales y los ciudadanos en la ciudad de Buenos Aires”,

en Europa y Estados Unidos y hacia principios del siglo XIX en los países latinoamericanos.² La concepción del hombre que subyace a estas teorías parte del supuesto de que el ser humano es un ser consciente, autónomo y racional que tiene la capacidad de pensar sus acciones y tomar con base en ello decisiones que son el origen de las relaciones de poder que luego lo regulan. A partir de estos fundamentos es que puede plantearse, muy esquemáticamente, la forma en que se concebirá la ciudadanía, la cual podemos resumir en los siguientes puntos: a) *La ciudadanía es un estatus individual otorgado a cada uno de los miembros del pacto.* Ese estatus supone, de un lado, la aceptación de la ley soberana; y, del otro, la adquisición de derechos y deberes respecto de la comunidad política creada. b) *La ciudadanía inaugura el plano de la universalidad y el de la igualdad.* Todos los ciudadanos son iguales en tanto tienen el mismo lugar en la construcción del pacto y de la ley; y esta última es universal en tanto que todos los miembros de la comunidad deben atenerse por igual a ella. c) *La ciudadanía inaugura un límite a la libertad natural pero trae consigo la libertad civil,* y constituye el elemento central para garantizar tanto la seguridad como la propiedad de los individuos. En este sentido, la ciudadanía inaugura una libertad negativa, es decir, un límite a la violencia interpares e incluso a la intervención estatal en los asuntos privados.

Una de las críticas más tempranas y claras a la mirada del contractualismo liberal sobre la ciudadanía la formuló Karl Marx en “La cuestión judía” que data de 1843 (Marx, 1991). Para Marx, la ciudadanía plantea una igualdad formal, expresada en los derechos del ciudadano, que se opone a la desigualdad real, establecida a partir de la situación socioeconómica que impone el capitalismo.³ La tensión entre la igualdad proclamada y la desigualdad efectiva pronto hará notar la imposibilidad de regular los conflictos políticos y sociales que se derivan de esta

tesis de maestría en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2006.

² Nuestro análisis parte de las formulaciones liberales sobre la ciudadanía. Para un análisis más amplio en términos históricos véase Andrenacci (1997, 2003) Macor (1999) o Isin (1997).

³ En otro lugar nos hemos ocupado de analizar cómo la ciudadanía se constituye sobre una permanente tensión entre lo universal y lo particular. En ese marco hemos desarrollado un análisis más extenso tanto de la forma en que el contractualismo pensó a la ciudadanía, como de la posterior crítica marxista. Para una profundización de estos temas véase Landau (2005).

desigualdad, a partir de la aplicación de los principios contractualistas. Mientras el contractualismo se mantuvo como teoría formal, no entró en crisis. Pero estos principios teóricos se volvieron insuficientes cuando llegó la hora de ponerlos en práctica, como fue el caso de la Francia posrevolucionaria. Es aquí cuando, en palabras de Donzelot, se produce la “fractura del derecho”. Los sucesos de 1848 habían demostrado la invalidez de “la respuesta republicana a los problemas de la vida en sociedad, desacreditando el modelo rousseauiano de una sociedad fundada sobre un contrato social que podría deducirse de la voluntad de todos y respetar la voluntad de cada uno” (Donzelot, 1983: 7).

Esta “fractura del derecho” hará que la ciudadanía no pueda ser pensada como un elemento a-problemático sino que, como nos dice Andrenacci, refiera a una *cuestión* que “lleva la marca de las tensiones propias de los sistemas sociopolíticos modernos” (Andrenacci, 2003: 2). Más que pensar a la ciudadanía como un haz de derechos igualitarios hay que concebirla como un “estatus excluyente y desigual” (*ibid.*: 5). En este sentido, la ciudadanía no sólo demarca un límite de exclusión de los ciudadanos respecto de los no ciudadanos, sino que, además, dibuja jerarquías que diferencian a los mismos ciudadanos entre sí. Durante mucho tiempo, las fronteras y las jerarquías de la ciudadanía estuvieron claramente estipuladas. Pero esta situación se vuelve realmente problemática cuando, desde los diversos planteamientos contractualistas, se desarrolla una idea de ciudadanía que tiende a abolir las diferencias previas. Es justamente este problema en torno a las fronteras y jerarquías de la ciudadanía lo que va a hacer estallar la *cuestión política* y la *cuestión social*. Como plantea Andrenacci, en la primera cuestión estaba en juego la extensión del poder político una vez abolidas las diferencias de sangres, castas, etc. “¿Por dónde pasaría la capacidad de elegir o ejercer el gobierno, la capacidad política?”. En la segunda, se jugaba el alcance material que se derivaría de la igualdad jurídica: “¿Hasta dónde podía traducirse ésta en acceso a bienes y condiciones de vida, en posiciones en la estructura socioeconómica?” (*ibid.*: 1).

Esto puede leerse en la hipótesis que plantea Donzelot, que aunque conocida, no deja de ser sugerente. El problema social y el problema político surgen conjuntamente.

La *cuestión social* aparece con la inauguración de la República en el momento en que la aplicación (por primera vez) del sufragio universal hizo resaltar el contraste entre la igual *soberanía política* de todos y la inferioridad de

la condición civil de algunos, de aquellos mismos que acababan de acceder a la capacidad política; el estado de cuasi sometimiento político en el que se encuentran” (1983: 9, las cursivas son nuestras).

Como vemos, la *cuestión política* refiere a los problemas que aparecen en torno a la *soberanía*: ¿quién es soberano?, ¿quién es ciudadano?, ¿cómo se toman las decisiones? La imposibilidad de hacer coincidir el reconocimiento de la capacidad política igualitaria con la igualdad en las condiciones de vida da lugar al surgimiento de la *cuestión social*: ¿cómo garantizar ciertos niveles de igualdad aun cuando éstos no puedan garantizarse desde el marco del derecho, para asegurar la estabilidad social y evitar el conflicto?

Donzelot dice que la respuesta que se encontró para resolver esta “fractura del derecho” es la de la “invención de lo social”, esto es, la de la construcción de una nueva realidad que no pueda reducirse ni a lo civil ni a lo político, cuya resolución, si bien opera sobre determinadas personas o problemas concretos, se hace en nombre del bienestar de la sociedad en su conjunto. De esta forma se supera la contradicción de la soberanía y se hace “gobernable una sociedad habiendo optado por la lógica del contrato” (*ibid.*: 2). Es en este momento que se evidenció que hacía falta complementar la idea de la ciudadanía civil y política igualitaria con alguna otra fórmula que regulara las desigualdades sociales por fuera de los marcos interpretativos que se imponen desde las teorías jurídicas. Pero para que ello ocurriera, hubo que modificar la concepción acerca de *qué significa gobernar* y construir un nuevo significado por fuera del esquema de la soberanía. Es entonces que comenzaron a difundirse las voces de aquellos que proclamaban pensar al poder desde la óptica del “arte de gobierno” (Foucault, 1991, 1990, 1988, 2004).

El debate en torno al significado y el accionar del gobierno es previo al desarrollado en torno a la ciudadanía moderna, puesto que se remonta a los siglos XVI y XVII. Foucault (1991) describe este debate a través de las diversas críticas que le hicieron en ese momento a los planteamientos que volcara Maquiavelo en “El Príncipe”. Lo que subyacía a esas críticas⁴

⁴ Según la lectura que hacen sus críticos, el florentino consideraba que el príncipe se encuentra en una relación de singularidad y exterioridad respecto de su principado. De ahí su sentimiento de fragilidad y permanente amenaza. De esta exterioridad se deriva que el objeto del poder político esté dado por el territorio y todo lo que allí se encuentre. Y el único objetivo y principio de racionalidad es el de mantener el poder sobre ese territorio, asegurando el interés del príncipe. Al primer punto, los críticos plantean que

eran las diferencias profundas existentes en dos formas de reflexionar sobre el ejercicio del poder: la soberanía y el naciente “arte de gobierno”. Soberanía y “arte de gobierno” constituyen dos formas muy distintas de concebir el ejercicio del poder. Para la soberanía el fin era implícito, y se deducía de sus principios y del cumplimiento de la ley; mientras que el fin del gobierno está en la “conducción de la conducta”. Así, los instrumentos que utilizan son diferentes también: el poder de soberanía cree en la fuerza de la ley; el poder de gobierno se basa en la persuasión ejercida por técnicas y tácticas multiformes. Hasta el siglo XVIII, la política, en tanto gobierno del Estado, era pensada bajo un esquema de soberanía; la economía y la moral, en tanto que gobierno de la familia y de sí mismo, respectivamente, eran concebidos desde el naciente “arte de gobierno”. Las teorías del *Contrato Social* serán, en la visión de Foucault, un primer intento por congeniar soberanía y gobierno. Un intento fallido, por supuesto, puesto que aún no pueden superar la tentación de hacer “deducir de una teoría renovada de la soberanía los principios directos de un arte de gobierno” (1991: 20).⁵

una verdadera relación de gobierno nunca se realiza desde una posición de trascendencia sino de inmanencia. El gobernante no está en un espacio exterior respecto del gobernado sino junto a él. El objeto de gobierno, entonces, no es un territorio sino el complejo relacional entre hombres y cosas que se encuentran dentro del mismo. El cambio no es menor. Si lo primero alude a un lugar, lo segundo se vincula con una relación. Para lograr esto, el objetivo no será establecido sólo en relación con el interés del gobernante, sino también del gobernado. Lo que se busca es el bien de cada una de las cosas que hay que gobernar. De allí que el gobierno sea definido como una “conducción de la conducta” (Foucault, 1988: 239) que busca no el fin del príncipe ni el de la voluntad general, sino el bien de cada uno de los sujetos que son gobernados.

⁵ El contrato no supera la contradicción entre el marco demasiado amplio, abstracto y rígido de la soberanía y el modelo demasiado estrecho de la economía pensada en relación con la familia. Este intento fallido queda claro en el caso de Rousseau. En el *Contrato Social* se pregunta: “¿Qué se entiende, pues, por gobierno? Un cuerpo intermedio, establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes y de la conservación de la libertad, tanto civil como política” (1970: 88). Dos cuestiones se recortan de esta definición: por un lado, la de entender al gobierno como un mecanismo de reaseguro del poder del soberano y, por lo tanto, de la libertad y del contrato social que la funda y garantiza. Por el otro, la de interpretar que el mecanismo mediante el cual esto se hace posible es el del cumplimiento de la ley. Esta definición se rige por los mismos principios que mencionábamos para el caso de la ciudadanía: una concepción del hombre en tanto individuo consciente y racional; y una representación de la sociedad como una comunidad de individuos regulada por la fuerza de la ley. Ciudadanía y gobierno son definidos desde una matriz de pensamiento basado en la idea de soberanía, y, a partir de ella, de un poder trascendente.

Ahora bien: ¿cómo se ha llegado a incorporar la lógica inmanente del “arte del gobierno” a la administración de los asuntos del Estado? Foucault describe este proceso a partir de lo que denominará el nacimiento del problema de la población y el consecuente desbloqueo (*déblocage*) del “arte de gobierno”: desde entonces, la economía deja de ser familiar para constituirse como “economía política”, es decir, el estudio de las formas a través de las cuales una sociedad produce sus riquezas, su salud, la duración de sus vidas. En este sentido, la familia deja de ser un modelo de gobierno específico para constituirse como un instrumento privilegiado para el gobierno de la población. Ello permite que el “arte de gobierno” trascienda el marco de la familia y que, poco a poco, a partir del proceso de “gubernamentalización del Estado” (1991: 25), se establezca una progresiva incorporación de la lógica del gobierno a las prácticas estatales.

Hacia mediados del siglo XIX, observamos la siguiente situación: por un lado, se había desbloqueado el “arte de gobierno”; por el otro, fracasaron las teorías contractualistas y sus visiones sobre la ciudadanía. Se abrió entonces una posibilidad de pensar el problema de la *ciudadanía* no sólo desde la perspectiva de la *soberanía* sino también desde la perspectiva del “arte de gobierno”. En este punto es que se encuentran ciudadanía, soberanía y “arte de gobierno”. Pero no hay que confundirse. Lo que se construyó a partir de entonces no fue la superación de la soberanía por el “arte de gobierno”. Por el contrario, si bien para Foucault el gobierno sería la forma de ejercicio de poder privilegiado, ambas coexisten a lo largo de los años. Desde entonces, las preguntas por la ciudadanía apelan tanto a cuestiones de soberanía como a las de gobierno. Las primeras desarrollan los problemas asociados a la *cuestión política* y las segundas refieren a los problemas vinculados con la *cuestión social*; aunque, como ya hemos mencionado, los límites de ambas cuestiones son difíciles de establecer, debido a que soberanía y gobierno no son dos realidades separadas sino que, por el contrario, constituyen dos problemas inescindibles.

Recapitemos lo expuesto hasta aquí: 1) a mediados del siglo XIX, y luego de los sucesos de 1848, la forma en la que los contractualistas concebían tanto a la ciudadanía como al gobierno entraron en crisis; 2) esta crisis se asentaba en la imposibilidad de resolver ambos problemas a partir de principios basados exclusivamente en un modelo de soberanía, puesto que lo que se evidencia es una distancia insalvable entre la proclamación de la soberanía igualitaria y la desigualdad efectiva de los

ciudadanos; 3) esto dio lugar al desbloqueo del “arte de gobierno” y a la incorporación de una forma de ejercicio de poder que ya no estaría basado en el modelo trascendente de la soberanía, sino que imprimía a las relaciones una lógica inmanente, y 4) a partir de este desbloqueo, la cuestión de ciudadanía comenzó a resolverse a partir de un esquema que complementa el problema de la soberanía, que se expresaría por la *cuestión política*, y el problema de las desigualdades materiales, que daría lugar a la *cuestión social*.

Las dos dimensiones de la autoridad estatal: la autoridad representativa y la gubernamental

Para comprender con mayor exactitud por qué con la “fractura del derecho” la ciudadanía se constituye en una *cuestión*, es preciso introducir la distinción existente entre *lo político*, “entendido como instancia antropológicamente originaria y socialmente fundacional, es decir, como espacio de una ontología práctica del conjunto de ciudadanos, como todavía se la puede encontrar en la noción aristotélica de *zoon politikón*”, y *la política*, “entendida como ejercicio de una ‘profesión específica’ en los límites institucionales definidos por el espacio ‘estático’ del Estado jurídico” (Grüner, 2002: 21). Aunque ya estaba presente en el mundo griego,⁶ “la tensión entre lo político y la política adquiere una nueva forma a partir del surgimiento del capitalismo” (Castorina, 2004: 81). De hecho, lo que subyace a la crisis de las teorías contractualistas (y a la crítica esbozada por Marx) no es otra cosa que la imposibilidad de establecer una forma democrática de gobierno basada en la idea de “lo político”. Esto es lo que origina la “fractura del derecho” del que nos habla Donzelot. Es entonces cuando surge *la política*. El gobierno se convertirá en una tarea de especialistas.

⁶ Esta distinción se remonta a la Grecia clásica, y se observa en la discusión entre la postura que expresaban los demócratas y la forma de gobierno que proponían Sócrates y Platón. Los primeros proponían una igualdad de todos los ciudadanos en lo relativo a la toma de decisiones colectivas. Como plantea Abal Medina, “su mismo nombre —*demos* (pueblo), *kratos* (gobierno)— hace referencia a un principio rector: el autogobierno del pueblo [...] Lo central de la idea clásica de democracia es que sólo se es libre cuando se gobierna a sí mismo, cuando se da sus propias normas (autonomía)” (2004: 23-24). Por el contrario, los segundos eran partidarios del gobierno de los mejores o aristocracia. “Al asociar virtud con sabiduría, la mejor forma de gobierno sería aquella en la que todos aceptaran ser conducidos por los más sabios” (Abal Medina, 2004: 27).

En esta nueva situación, el Estado cobrará una relevancia fundamental, en tanto que se constituirá en el espacio de acción para los nuevos políticos profesionales. En ellos comenzará a recaer cada vez más la resolución tanto de la *cuestión política* como de la *cuestión social*. Esta situación hace surgir un nuevo campo de discusión, que está definido por la constitución de novedosas formas de *autoridad estatal*. Cuando nos referimos a autoridad pretendemos dar cuenta de la posibilidad de tomar decisiones a la vez autónomas y reconocidas por quienes resultarán implicados por ellas. En este sentido, la noción de autoridad remite a tres dimensiones inescindibles: decisión, autonomía y reconocimiento. La dimensión del reconocimiento supone algún grado de participación de quien se ve afectado por ella. Como veremos, por un lado, el intento de resolución de la *cuestión política* hará surgir la idea de *autoridad representativa*; por el otro, el interés por resolver la *cuestión social* dará lugar al surgimiento de la *autoridad gubernamental*. A continuación, y antes de reflexionar específicamente acerca del lugar que ocupa la dimensión *estatal* en la constitución de las autoridades, nos detendremos a analizar, la relación que se establece entre autoridad y representación, así como entre autoridad y gobierno.

La autoridad representativa

La *cuestión política*, como hemos expresado, se vincula con la dimensión de la soberanía, la cual surge por la imposibilidad de garantizar, justamente, que todos los ciudadanos ejerzan la soberanía que habían ganado. En otras palabras, la *cuestión política* es el resultado de la imposibilidad de establecer decisiones basadas en *lo político*. Esto es lo que vinculará la *cuestión política* con *la política*. Pero en tanto que *la política* reemplaza a *lo político*, este ejercicio comenzará a estar mediado por autoridades que tienen la facultad de *representar* a los ciudadanos. En efecto, la cuestión de la representación es uno de los efectos derivados de este pasaje de lo político a la política. Grüner explica cómo, luego de la Revolución francesa, el imaginario fundacional comunitario quedó constituido, perdió su potencial constituyente “y a partir de allí es representado [...] por el Estado y sus instituciones, disociando y disolviendo aquel imaginario de unidad original (‘el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes’)” (2002: 19).

El problema de la representación se puede hallar ya en Hobbes y, en este sentido, es previo al surgimiento de lo que hemos denominado *cuestión política*. Sin embargo, se podría plantear que la preocupación por ésta cobra una mayor relevancia desde el momento en que la política se vuelve una tarea de los políticos y no directamente de los ciudadanos. Y ello es así porque ahí surgen los interrogantes por el vínculo que une a los representantes con los representados. Por supuesto que esta relación fue definida de diferentes formas a lo largo de la historia, puesto que, como veremos unas páginas más adelante, ésta fue modificándose según los esquemas con los cuales se resolvía, en cada momento histórico, la *cuestión de ciudadanía*. Sin embargo, por ahora lo que nos interesa dejar en claro es que la representación, en tanto que se vincula con el establecimiento de *la política*, supone la construcción de un tipo de autoridad. En este sentido, compartimos con Novaro que la categoría de representación supone una doble mediación “entre la decisión y las ideas que fundamenta la autoridad, por un lado, y entre la decisión y el reconocimiento de quienes han de obedecer, por otro” (2000: 104). En este sentido, “la responsabilidad y el reconocimiento fundan la autoridad representativa, permiten entender por qué en ella cuenta la persona del representante y la de los representados” (*ibid.*: 114).

Para avanzar en un desarrollo más acabado respecto de la construcción de la autoridad representativa recurriremos a las reflexiones que Laclau volcara sobre el proceso de representación. Para este autor, la lucha por la hegemonía es una construcción política en la que se articulan particulares y universales. Como plantea Laclau: “Lo universal [...] no tiene un contenido concreto propio (lo que lo cerraría en sí mismo) sino que es el horizonte siempre más lejano que resulta de la expansión de una cadena indefinida de reivindicaciones equivalentes” (1996: 67). La pregunta obvia es cómo se construye el horizonte de la universalidad, si no tiene un contenido predeterminado. Laclau plantea que la sociedad genera *significantes vacíos*, es decir, significantes que no pueden ser directamente asimilados a ningún significado preciso, y que tienen la capacidad de aglutinar particularidades construyendo una cadena equivalencial. La posibilidad de determinar el significado del significante vacío y de aglutinar a las particularidades diferenciales en torno a él es lo que constituye la lucha política y la hegemonía. Ahora bien, plantear esto supone pensar que la lucha política establece necesariamente una dimensión de *representación*, en tanto que el concepto de hegemonía indica justamente que un elemento particular pasa a representar al

universal. Como expresa Laclau: “el significante vacío puede operar como punto de identificación sólo porque *representa* una cadena equivalencial” (2005: 204, las cursivas son del original).

Este esquema le permite a Laclau polemizar con las teorías clásicas de la representación, las cuales parten de una imagen en la que el representado existiría *antes* del proceso de representación. Es decir que, a partir de su voluntad, el representado transfiere su representación al representante. Pero esta imagen supone que la identidad del representado es previa al proceso de constitución del lazo representativo; Laclau nos permite ver que esto no es así. El representante opera como punto de identificación de una cadena equivalencial de demandas que no son necesariamente iguales entre sí. Es por ello que la imagen ideal de la representación perfecta, en tanto vínculo transparente que relaciona la voluntad de los representados con la decisión del representante, no existe. Y no por una cuestión de disfuncionalidad o de lo que es empíricamente alcanzable sino por la misma lógica del proceso de representación.

A partir de lo expuesto podemos plantear algunas reflexiones que son centrales en el argumento que aquí desarrollamos: 1) La representación es un fenómeno inherente al juego político de nuestras sociedades. 2) La relación de representación es lo que constituye, a la vez, a los representados y a los representantes. En ese sentido, no hay voluntad previa de los representados sino que ésta surge a partir del mismo proceso de representación. 3) El representante actúa en un medio diferente al de los representados. En ese sentido, se constituye como una autoridad (tal como hemos definido a este término), en tanto que tiene capacidad de decisión, autonomía y reconocimiento por parte de los representados. 4) Por último, tal dimensión del reconocimiento supone que la conformación de la autoridad representativa sólo puede establecerse a partir de un proceso en el que participan tanto los representados como el representante. Y más aún, ni unos ni otros tienen existencia previa a la relación. Por lo tanto, no hay una participación anterior de los representados respecto de la generación de la autoridad representativa. Por el contrario, la participación es lo que da la existencia, conjuntamente y en el mismo momento, a ambos polos de la relación. 5) La constitución de la autoridad representativa es el medio a partir del cual se tenderá a resolver (siempre parcialmente) el problema de la *cuestión política*, en tanto que mediante la representación se transfiere la capacidad política (entendida como posibilidad de acceder a la toma efectiva de decisiones que los afecten) de los ciudadanos a sus representantes.

La autoridad gubernamental

El pasaje de *lo político* a *la política* también puede ser pensado desde la óptica del “arte de gobierno”. Foucault plantea que es a partir del siglo XVII, cuando surgen las nuevas voces del “arte de gobierno”, que la palabra política comienza a ser entendida como cierta manera de pensar, de calcular, de razonar sobre aquello que debe hacer el gobierno. En palabras de Foucault: “por oposición al problema jurídico-teológico del fundamento de la soberanía, las políticas serán las que tratarán de pensar por ellas mismas la forma de la racionalidad de gobierno” (2004: 251). Por supuesto que esta forma de pensar a la política no podrá desarrollarse plenamente hasta que no se haya desbloqueado el problema del gobierno. Pero cuando esto suceda, *la política* reemplazará definitivamente a *lo político*. Ya hemos visto cómo una de las consecuencias de este pasaje de *lo político* a *la política* se vincula con la constitución de la autoridad representativa. Y para ello analizamos cómo se conforma la relación de representación. Ahora, nos ocuparemos de la autoridad gubernamental.

En el apartado anterior hemos mostrado que el naciente “arte de gobierno” se planteaba como una “conducción de la conducta”. Aquí “conducción” se refiere a acciones orientadas a estructurar el posible campo de acción de los otros (Foucault 1988, 1990, 1991, 2004). El blanco principal del gobierno son los hombres y sus relaciones con otros hombres y con las cosas. Para que pueda decirse que existe una “conducción de la conducta” es necesario que el “gobernado” sea totalmente *reconocido* y se lo mantenga como sujeto de acción. Esto supone que el sujeto debe ser libre, y aquí libertad no se relaciona con una cuestión jurídica (si así fuera volveríamos al modelo de soberanía), sino simplemente con una cuestión de capacidad. El sujeto que toma parte de una relación de gobierno debe poder desplazarse, modificar las cosas, oponerse; en suma, resistir. Esta continuidad conceptual de poder-libertad-capacidad-resistencia es fundamental para la comprensión de esta perspectiva de análisis.

Para analizar el modo en que se desarrolla el ejercicio del gobierno Foucault acuñó el concepto de “gubernamentalidad” (1991, 2004), un neologismo compuesto que parte de la conjunción de “gobierno” y “mentalidad” (De Marinis, 1999a). La “mentalidad” del gobierno alude a *las racionalidades políticas* a partir de las cuales se problematiza su forma de ejercicio. Esta perspectiva prescinde de ver en la *racionalidad* un

proceso de creciente racionalización o el de una racionalidad *a priori* que es activada en el momento de su ejercicio. Por el contrario, el concepto de racionalidad política, en este marco, alude a una racionalidad específica. No hay una racionalidad política uniforme, sino que cada instancia de gobierno moviliza sus racionalidades.

Las racionalidades políticas se expresan a través de determinados *programas de gobierno*. Así, éstas se expresan en mecanismos concretos que buscan regular las relaciones y conducir las según la lógica prefijada. La actualización de estos programas de gobierno se hace a través de tecnologías de gobierno específicas (técnicas de cálculos, procesos de examinación, inauguración de determinados profesionales especialistas, etc.), que no son más que “mecanismos mundanos” (Rose y Miller, 1991: 13) a través de los cuales las autoridades llevan adelante la prácticas de gobierno. Como vemos, la relación entre racionalidades y programas no es de simple derivación o determinación sino de traducción (*translation*). Hay una transacción entre lo que se percibe como “deseable” y su aplicación en una problemática concreta, que determina lo que es “posible”. Sin embargo, esto no debe leerse como dos momentos temporales sino como dos momentos lógicos. No hay primero una racionalización de la acción de gobierno y luego su puesta en práctica.

Las tensiones entre gobierno y libertad o, lo que es lo mismo, entre poder y resistencia, pueden ser pensadas a partir de las tensiones entre la autoridad y la participación. Como lo plantea Dean: “Gobierno es una actividad más o menos calculada y racional, llevada a cabo por una multiplicidad de *autoridades* y agencias, que emplean una variedad de técnicas y formas de conocimiento” (1999: 11, la traducción y las cursivas son nuestras) La perspectiva de análisis del gobierno implica, entonces, preguntarse tanto por las formas en que las autoridades llegan a constituirse como tales, como por los modos en que dichas autoridades son ejercidas. Ahora bien, para que una autoridad se constituya como tal, los gobernados deben reconocerla como tal, y para ello deben participar de la relación. En otras palabras, para que exista relación de gobierno, ambos jugadores deben jugar: la participación es, por tanto, indispensable para poder pensar una relación de gobierno.

En este punto podemos plantear algunas cuestiones: 1) en nuestras sociedades, las relaciones de gobierno atraviesan al cuerpo social; 2) más arriba expresábamos para el caso de la representación que es la relación la que constituye, en el mismo movimiento, al representante y a los representados. Lo mismo puede decirse en lo relativo al gobernante y a

los gobernados; 3) esto es así porque la posibilidad de estabilizar la “conducción de la conducta” supone la creación, en el mismo momento, del gobernante y del gobernado, a partir del reconocimiento de la conducción que uno tiene sobre otro; 4) Esta dimensión del reconocimiento de la decisión que el gobernante toma respecto de los gobernados, es lo que refiere a la institución de la autoridad gubernamental; 5) el complemento del proceso de construcción de la autoridad gubernamental está dado por la participación del gobernado en este proceso. Autoridad y participación son los elementos que constituyen a la relación de gobierno, y 6) a partir del desarrollo de las autoridades gubernamentales se establecerá, según el momento histórico y las características de cada sociedad, una forma específica de encontrar resoluciones a la siempre latente *cuestión social*.

Representación y gobierno: dos dimensiones de la autoridad estatal

Ya hemos visto cómo se constituyen tanto la autoridad representativa como la autoridad gubernamental; sin embargo, aún nos queda por analizar cómo ambas se constituyen en las dimensiones sobre las que se asienta la *autoridad estatal*. Partiremos de los análisis weberianos, puesto que constituyen un hito en la historia de la reflexión política y sociológica sobre la constitución de la *autoridad estatal*. Para Weber, el verdadero funcionario burocrático debía ser un simple administrador regular e imparcial, que basa sus decisiones en un orden legal y que sigue las indicaciones de sus superiores. En este sentido, el burócrata carecía de autonomía y de poder de decisión propios. Weber contrapone a esta figura la del “jefe político”; a diferencia del anterior, éstos, para ser responsables, deben ser libres en cuanto a la decisión que toman. Están por fuera del orden burocrático, y desde esta posición pueden renovar los lineamientos que deben guiar a los funcionarios. Para Weber, el lugar que ocupan los jefes políticos es fundamental, puesto que sólo ellos pueden poner un contrapeso al proceso de despolitización y automatización del desarrollo burocrático.

La lectura que Novaro (2000: 135-137) hace de Weber nos permitirá reflexionar acerca de la dimensión representativa de la *autoridad estatal*. Según este autor, Weber concibe al Estado moderno como un conjunto de funciones regidas por la ley. Frente a esta situación, el jefe político, tiene dos formas posibles de relacionarse con ella: una, objetiva, a partir

de las funciones normativamente regladas que él desempeña; en este caso, el jefe político queda reducido a la lógica burocrática. La otra, subjetiva, en la que se mantiene aún un rasgo de tipo carismático, es externa a la misma institución. El jefe político, en este caso, es un mediador entre las masas y la burocracia. Pero, para Novaro, lo que Weber no llegó a desarrollar es el vínculo entre estas dos dimensiones, “que en la objetividad de la forma política, de la vida institucional le da una inscripción al liderazgo y su productividad política; esto es, una teoría de la representación” (*ibid.*: 136). Novaro cree que Weber no llegó a concebir la pertenencia de las estructuras burocráticas de dominación a la forma política que caracteriza al Estado moderno, que excede a esas estructuras. Es decir, que no contextualizó su análisis en torno a la burocracia en tanto dominación técnica en una teoría más amplia sobre el Estado y sobre las formas modernas de autoridad política. Este análisis le permite a Novaro plantear que no hay que confundir el problema organizativo de la toma de decisiones con la capacidad representativa de las decisiones que toma una persona.

Ambas cuestiones se relacionan, pero no se confunden. Y Weber, al dar ese “salto” parece confundirlas. En cuanto a lo que nos interesa, el carácter personal de la responsabilidad política, y por lo tanto de la representación, lo que cuenta es que sólo la persona representativa es responsable, puede actuar por otros y concitar la obediencia (*ibid.*: 138).

Estas líneas nos permiten plantear que la representación opera, en la constitución de las autoridades políticas, más allá de todo fundamento técnico. La autoridad representativa, para Novaro, puede beneficiarse de la noción weberiana de “responsabilidad personal”. Esta responsabilidad no es jurídica ni técnica, es política. En palabras del autor, “las personas representativas existen dentro de instituciones, como voluntades que persiguen un proyecto de reforma del mundo de acuerdo con una idea, una ‘cierta visión de orden’” (*ibid.*:145).

Otra vez, los aportes de Laclau nos permitirán avanzar hacia una comprensión más acabada acerca de la dimensión estatal de la autoridad representativa. Para ello hay que recurrir a dos cuestiones: la tensión entre lo ético y lo normativo (2003: 85-88), y la diferenciación entre una totalización populista y una institucionalista (2005: 107-108). Lo ético, para Laclau, refiere a los principios que en cada momento histórico nombran a la plenitud ausente de la sociedad: unidad, libertad, igualdad,

son algunos ejemplos posibles, los cuales son significantes vacíos en los que la universalidad habla por sí misma. Lo segundo se vincula con las formas concretas en que estos principios universales se encarnan en una particularidad. Apropiarse del sentido de lo ético y recodificarlo en un marco normativo es lo que constituye a la hegemonía. Como nos recuerda Laclau: “Hegemonía es, en este sentido, el nombre para esa relación inestable entre lo ético y lo normativo” (2003: 88). Esta relación nos remite a la distinción que hace entre una totalización populista y una institucionalista; en ésta última, las demandas que emergen son inscritas dentro de los límites de significación hegemónicos. Son, en palabras de Laclau, “demandas democráticas” (2005: 158-161), en tanto que se realizan a los poderes estatales y son resueltas dentro del mismo. Solamente en el caso en que las demandas no sean satisfechas por el sistema y se genere una cadena equivalencial que se oponga al mismo, es que puede surgir un nuevo significante vacío y da lugar al surgimiento de una totalización populista; dentro de dicha totalización, las demandas son resueltas dentro del marco normativo comunitario existente. Es en este punto en el que cobra sentido hablar de la dimensión representativa de la *autoridad estatal*. Ello es así porque en estas condiciones, la *autoridad estatal* opera como punto de articulación para la inversión normativa de lo ético, y es a través de su accionar que las demandas son resueltas como “demandas democráticas”. Esto sólo es posible si la autoridad estatal se constituye en el representante de los demandantes en el doble sentido de la representación: en tanto forma de fijar el universal ético en un marco normativo específico, y como forma de canalizar la demanda hacia una resolución institucional.

Avanzaremos ahora sobre la dimensión de gobierno presente en la *autoridad estatal*. Para ello, también partiremos del planteamiento weberiano. En éste, los burócratas no poseen ningún tipo de autoridad, en tanto que no son responsables por lo que hacen, sino que se atienen a órdenes de superiores y a elementos jurídico-técnicos. Producto de diversas transformaciones políticas, sociales y epistemológicas el planteamiento foucaultiano, más de medio siglo después, se alejará inexorablemente del weberiano. En el de Weber se puede percibir aún una relación entre burocratización y racionalización, que evidencian una valoración de la supremacía de la ley como forma de dominación. El pensamiento foucaultiano, por el contrario, se opone tanto a la perspectiva de la racionalización como a la supremacía de la ley para pensar el ejercicio del poder.

La concepción foucaultiana de racionalidad ya fue expuesta a partir del concepto de “racionalidad política”, presentado más arriba. En éste se trasluce una apuesta por separar el concepto de racionalidad del de racionalización. Y ello no es casual. Está en la base de un planteamiento teórico que trata por todos los medios de separarse de cualquier mirada evolutiva o teleológica de lo social.⁷ Algo similar ocurre con el problema de la legalidad. Foucault trata, por todos los medios, de evitar caer en una forma de concebir el poder en términos jurídicos. Este interés está en la base de su crítica a las teorías contractualistas y al intento de pasar de una mirada trascendente del poder (pensado en términos de soberanía), a una concepción inmanente del mismo (pensado en términos de gobierno). Es por ello que para él hay que analizar el poder en el extremo menos jurídico de su ejercicio. Esto no supone desconocer el lugar que tienen las leyes en las sociedades contemporáneas, sino simplemente pensar que lo jurídico debe ser pensado como una forma más de construcción de la verdad, como técnicas y tácticas de gobierno.⁸ Así como Weber le otorga un lugar central a la ley, Foucault lo hace con la construcción de saber científico.⁹ En este punto, el lector advertirá que la mirada foucaultiana nos permite introducir el concepto de autoridad ausente en el planteamiento weberiano de la burocracia. La autoridad gubernamental estará sustentada por ser la que pone en práctica la “racionalidad política” que guía su accionar; y los fundamentos de esta racionalidad no estarán dados por un elemento jurídico

⁷ Foucault dice que “no creo que yo sea weberiano, puesto que [...] no creo que pueda hablarse de ‘racionalización’ en sí, sin suponer por un lado un valor absoluto y sin exponerse, por el otro, a poner un poco de todo en la rúbrica de las racionalizaciones. Pienso que es preciso limitar esta palabra a un sentido instrumental y relativo” (1983a: 222). Y en otra parte agrega: “Pienso que la palabra racionalización es peligrosa. Lo que tenemos que hacer es analizar las racionalidades específicas, en lugar de invocar siempre el proceso de la racionalización en general” (1988: 229).

⁸ En palabras de Foucault, “en el caso del gobierno no se trata de imponer a los hombres una ley, sino de disponer las cosas, es decir, utilizar más bien tácticas que leyes; en último término utilizar las mismas leyes como tácticas” (1991: 18).

⁹ Foucault muestra, en *Vigilar y castigar*, que el desarrollo de los dispositivos disciplinarios se asienta sobre un “complejo científico-judicial” (1989: 29). Esto queda claro, por ejemplo, en el caso del dispositivo punitivo de las sociedades disciplinarias. El proceso no recae solamente en el juez, sino que su función está atravesada por distintas pericias y análisis extrajudiciales a los que es sometido el delincuente, que son llevados a cabo por las nascentes ciencias del comportamiento (psicología, criminología, sociología, etc.). En este sentido, el juicio no es exclusivamente judicial sino que ya se sustenta en principios científicos.

sino epistemológico. La autoridad se construye sobre la base del conocimiento, pero aún no hemos dicho nada del vínculo que se establece entre la autoridad gubernamental y el Estado. A diferencia de la burocracia weberiana, pensar al Estado desde la óptica de gobierno permite desarrollar una perspectiva de análisis que prescinde de ver en él un aparato cerrado que posee una racionalidad uniforme. Esto es porque el Estado se pensará más que como un conjunto de prácticas de gobierno ensambladas entre sí. En este sentido: “El Estado no tiene entrañas en el sentido de que no tiene interior. El Estado no es otra cosa que el efecto móvil de un régimen de gubernamentalidad múltiple” (Foucault, 1993: 208-209).

Como ya hemos mencionado, en la base del análisis foucaultiano está la hipótesis de una creciente “gubernamentalización del Estado”, que se vincula con la progresiva incorporación de la lógica del gobierno a las prácticas estatales, desde el siglo XVIII en adelante, luego del desbloqueo del “arte de gobierno” que se opera entonces. Los problemas de la natalidad, de la mortalidad, de la riqueza general de la población crearán una serie de instancias de gobierno múltiples. Así, proliferarán técnicas asociadas a la construcción de la moralidad, a la educación de los niños, a la formación de los obreros. En todas ellas lo que se buscaba era conducir la conducta en busca del bienestar tanto del individuo como de la sociedad en su conjunto. Esta mirada permitió observar que los funcionarios burocráticos que están en el Estado poseen cierta autoridad.

Lo dicho hasta aquí nos permite concluir que la *autoridad estatal* se constituye tanto desde un fundamento representativo como desde un gubernamental. En general, quienes se ocuparon de reflexionar sobre la relación de gobierno, dejaron de lado abiertamente cualquier preocupación por la problemática de la representación. Y quienes se preocuparon por pensar la relación de representación, no problematizaron el problema del gobierno. Así, si desde la perspectiva del gobierno se privilegiaba un análisis del poder sustentado en una mirada que privilegiaba la *dispersión* de los elementos, la perspectiva de la representación sustentaba una interpretación basada en un interés sobre los modos de *articulación*.¹⁰

¹⁰ En el caso de Foucault, por ejemplo, lo que prima es la *dispersión* de los elementos, la multiplicidad de instancias de gobierno que pueden tener, incluso, racionalidades diferentes. El efecto de conjunto siempre parece tener algo de azaroso, en tanto no hay nada, *a priori*, que se constituya en un referente común. La estrategia se pensó como un

El esquema teórico que proponemos nos lleva a incorporar a ambos enfoques. La dispersión del análisis gubernamental nos permite ver cómo la *cuestión social* se resuelve cotidianamente a través de múltiples dispositivos y una lógica inmanente. La articulación que supone el proceso de representación nos permite analizar cómo se constituyen puntos de referencia que permiten resolver la *cuestión política*, dentro de un esquema que podríamos denominar de trascendencia contingente. A nuestro criterio, ambos enfoques pueden complementarse. El análisis de la dimensión representativa nos permite pensar a las autoridades estatales desde la lógica de la articulación. Pero no nos brinda las herramientas para estudiar los mecanismos prácticos, concretos, nimios, mediante los cuales esta operación se lleva a cabo. El enfoque del gobierno nos brinda las herramientas para hacer esto último, pero no nos da los elementos conceptuales para pensar una articulación discursiva en términos de representación.

La elección de este “encuentro” entre estos dos caminos teóricos surgió a partir de nuestras primeras aproximaciones al trabajo empírico, puesto que una de las primeras cosas que percibimos es que cuando las autoridades estatales dan cuenta de sus acciones, hacen mención a ambas dimensiones. Las justificaciones que dan de sus modos de actuar refieren tanto a elementos representativos como a elementos de gobierno. Por un lado, plantean que ellos representan el punto de vista de los ciudadanos; en este sentido, universalizan su punto de vista particular. Por el otro, estos fundamentos “universales” se materializan en determinadas acciones de gobierno, que encuentran su fundamento en el plano epistemológico-técnico de la racionalidad política. Y si, recuperando, aunque sea por un momento, los términos weberianos, en los funcionarios “políticos” está más presente la dimensión de representación, y en los “burócratas” la de gobierno, la autoridad política de ambos se edifica sobre las dos dimensiones: la representación es el camino para invertir el principio ético en un marco normativo. Pero esto conduce a la movilización de racionalidades políticas y a la toma de decisiones de gobierno.

proceso “anónimo”, que no podía ser manejado por nadie en particular; el “régimen de gubernamentalidad” o el “esquema de dominación” fueron vistos como un complejo ensamblaje entre los focos locales y los procesos estructurales. En el caso de Laclau, el énfasis está puesto en la *articulación* de los elementos; el efecto de conjunto, si bien siguió siendo contingente, fue menos azaroso, puesto que tuvo una referencia común. Este es el lugar de los “significantes vacíos” que guían y determinan la lucha por la “hegemonía”.

2. LAS AUTORIDADES ESTATALES EN EL TIEMPO

En este apartado haremos una breve referencia a la forma en que se fue desarrollando la *cuestión de ciudadanía* a lo largo del tiempo, y a la manera en que ésta se expresó en el espacio urbano. Cada una de las diferentes respuestas que se encontraron al problema de la *cuestión de ciudadanía*, y que supusieron una forma determinada de construcción de la *autoridad estatal* la englobaremos dentro del concepto de *estrategia de ciudadanía*.¹¹ Como veremos, desde el surgimiento de la cuestión de ciudadanía y hasta la década de los años setenta del siglo pasado, las respuestas desarrolladas a lo largo de los años condujeron al reforzamiento de la *autoridad estatal*, a partir de los procesos de estatalización de la autoridad representativa y gubernamental. Pero desde entonces, el proceso se ha invertido: las autoridades estatales comenzaron a ser criticadas, y sus acciones pasaron a ser pensadas no ya como un remedio para la resolución de la cuestión de ciudadanía, sino como parte de la enfermedad. Veamos como se desarrolló este proceso.

La estatalización de las autoridades representativas y gubernamentales

Es bajo el liberalismo clásico que comenzaron a desarrollarse las dimensiones representativas y gubernamentales de las autoridades estatales. En términos de la primera, se estableció, en la gran mayoría de los países europeos, durante el siglo XIX, el sistema parlamentario, y con él, los primeros partidos políticos modernos. Este esquema estableció una forma definida de construir la autoridad representativa. Como plantea Abal Medina (2004: 52-53), la representación surgió cuando los individuos comenzaban a pensarse como pertenecientes a una “parte” de la sociedad y, en consecuencia, se sentían representados por un “partido”, y fue cuando se constituyó la forma moderna de participación política.

El modelo parlamentario se correspondió con un periodo de escaso desarrollo de las instituciones estatales. Y esto es porque, en términos de racionalidad política, el liberalismo rechazó cualquier injerencia por parte del Estado en la vida de los sujetos. Sin embargo, como ya hemos visto,

¹¹ Aunque con algunas leves diferencias respecto a nuestro enfoque, el concepto de *estrategia de ciudadanía* es desarrollado por Procacci (1999).

se hizo necesario el desarrollo de las técnicas de gobierno, lo cual creó una situación particular: había que gobernar, pero lo menos posible.¹² Las *autoridades gubernamentales* se constituyeron a partir de distintas formas de conocimiento positivo en torno a la conducta humana. Como plantea Preterossi, el desarrollo de la ciencia en el siglo XIX hizo que se constituyeran autoridades que se planteaban como “apolíticas” (2002: 87). Estas autoridades interpelaron a los sujetos según un esquema de individualización descendente. Esta lógica puede ser remitida a las cuestiones vinculadas con la ciudadanía. En una palabra, las técnicas de gobierno del liberalismo clásico se desarrollaron a partir de procedimientos que se plantearon como meta el encauzamiento de los desviados hacia los parámetros del ciudadano normal.¹³ Ahora bien, en este esquema, las autoridades gubernamentales aún no eran estrictamente estatales. Estamos en medio del proceso de “gubernamentalización del Estado” al que ya nos hemos referido. Esta situación hizo que todavía la dimensión representativa pudiera pensarse independientemente de la de gobierno. El representante tenía, como única misión, la discusión de ideas generales en el marco legislativo. Pero aún era escaso el desarrollo de la burocracia estatal.

A comienzos del siglo XX, la complejidad del mundo social se intensificó a partir de los procesos de industrialización y urbanización. La *cuestión política* y la *cuestión social* volvieron a instalarse como un problema renovado, aunque con nuevas formas. Como plantea Castel (1997: 325-327), por estos años se pasó de lo que él denominó la

¹² Como plantea Foucault, “el liberalismo está atravesado por el principio ‘siempre se gobierna demasiado’ o, al menos, hay que sospechar que se gobierna demasiado” (1983b: 240). ¿Cuándo es indispensable gobernar? Cuando las cosas no marchan como deberían. Y esto será tanto en el nivel individual, con las técnicas disciplinarias que operan sobre el hombre-cuerpo, como en el plano general, con las técnicas de regulación del biopoder que operan sobre el hombre-ser viviente. Foucault ha dedicado gran parte de sus formulaciones a tratar estas cuestiones (que no serán desarrolladas aquí). Lo que sí nos interesa es remarcar que el liberalismo se desarrolla a través de una multiplicidad de dispositivos que pretenden crear sujetos “normales”, que se gobernarán solos. Y que estos dispositivos se construyen a través de muchas técnicas y tácticas específicas que buscan la normalización de los desviados.

¹³ Como plantea Rose, las técnicas de gobierno del liberalismo clásico “provocan una división entre los miembros civilizados de la sociedad y aquellos que carecen de posibilidades de ejercer una *ciudadanía responsable*: la mujer infanticida o el monomaniaco regicida en los tribunales de justicia, los niños y niñas delincuentes en los reformatorios, las prostitutas [...] los hombres y las mujeres considerados locos” (1997: 28).

“condición proletaria” a la “condición obrera”. Esto significa que los trabajadores comenzaron a tener un grado de organización inédita hasta entonces, a partir de la creación de sindicatos. La presión realizada por entonces condujo a la incorporación, más tarde o más temprano, del sufragio universal, y con éste vino aparejado el desarrollo creciente de la burocracia estatal. Esto generó una nueva relación entre las dimensiones representativas y de gobierno de la *autoridad estatal*. Respecto de la *autoridad representativa*, se impuso un pasaje del modelo parlamentario al modelo de partido de masas, y con ello una creciente “politización” de la sociedad que trajo consigo cambios en cuanto al desarrollo de la dimensión de gobierno de la *autoridad estatal*. La universalización del sufragio agudizó la tensión siempre latente de la *cuestión social*; otra vez el problema que se planteaba era cómo se generaban mecanismos de regulación que no afectaran las desigualdades propias del sistema capitalista. Pero en esta situación, la estrategia liberal clásica ya no era efectiva: se necesitaba una presencia más activa por parte del Estado. Es en este escenario que se “inventaron” los “derechos sociales” y las “políticas sociales”, los cuales suponían una ruptura innovadora en el campo de los derechos (Procacci, 1999: 22) y no una continuación de una evolución natural.¹⁴ Procacci nos dice que “las políticas sociales nacen de un análisis de la ineficiencia del individualismo (caritativo, económico, jurídico) así como de un proceso de subjetivación de la sociedad; respondían a una necesidad de estabilizar la economía y el poder político a través de una despolitización de los conflictos relacionados con la desigualdad” (1999: 21). La problemática del derecho social introdujo un recorrido respecto de la regulación basada en la idea de la compensación hacia los más débiles: ya no concentraba la acción de gobierno sólo en los “desviados”.

Las nuevas respuestas vinieron de la mano del desarrollo del *keynesianismo* como racionalidad política preponderante y la construcción de la idea de *Estado social*¹⁵ como marco para las nuevas técnicas de

¹⁴ La mirada oficial de la historia de la ciudadanía liberal tiende a ver, siguiendo el conocido esquema desarrollado por T. H. Marshall (1997), una historia evolutiva en la que se sucede la aparición de los derechos civiles, políticos y sociales. Un análisis exhaustivo de la discusión sobre ciudadanía a partir de los planteamientos de Marshall puede leerse en Kymlicka y Norman (1997).

¹⁵ Por ello no se entiende sólo la idea de un “Estado providencia” sino más bien de un “Estado interventor” en lo social. La diferencia no es menor. La distinción radica en que la constitución de las formas estatales a partir de la posguerra no se realizó a partir

gobierno. Las autoridades se constituyen a partir de la interpelación a los sujetos desde parámetros universales. Los derechos sociales suponían que todos los sujetos tienen derecho a ser beneficiados por los bienes sociales. Si en la estrategia liberal las autoridades se desarrollaron a la par de las ciencias positivas sobre la conducta humana, en este caso comenzaron a jugar un papel central las políticas sociales. A través de ellas las autoridades definieron los bienes concretos que serían asociados a los derechos sociales. El Estado debía garantizar que todos los ciudadanos quedaran incorporados al circuito laboral, que tuvieran asegurada la salud, la educación, la vivienda, la jubilación, etc. El horizonte deseado era lograr la estabilidad a partir de la homogeneización, establecer niveles mínimos de bienestar que mitigasen las diferencias económicas y sociales. El lugar que ocupó lo estatal en el esquema del Estado social trajo aparejada una novedad tanto en lo tocante a la resolución de la *cuestión política* como de la *cuestión social*. En lo relativo a la primera, luego de la incorporación del voto femenino, también por vez primera todos los ciudadanos llegaron a tener capacidad política. En cuanto a la segunda, por primera vez, todos los ciudadanos adquirieron derechos a la protección estatal. Esto hizo que la *autoridad estatal* desarrollara en toda su magnitud las dos dimensiones, a diferencia de lo que ocurría, como hemos visto, en el liberalismo clásico.

Este proceso histórico estuvo marcado por determinada relación entre la ciudadanía y el desarrollo de lo urbano. A partir del surgimiento de la *cuestión social*, la ciudad comenzó a cobrar un significado muy diferente al que poseía hasta entonces. Si sólo existía la ciudadanía política, la ciudad no era más que el espacio en el que se expresaba el vínculo entre los ciudadanos. Si, como ocurrió a partir del siglo XVIII en Europa, la ciudadanía pasó a ser parte del poder sobre la vida, la ciudad fue más que un mero escenario en el que se desenvolvían estas relaciones. Era un laboratorio en el cual las diversas autoridades de gobierno actuaban sobre las fuerzas vivas de la sociedad con el objetivo de mejorar

de una dádiva desinteresada hacia los ciudadanos, sino más bien como una estrategia de intervención para garantizar niveles de regulación y estabilidad. “Era también un modo de gestión política que asociaba la propiedad privada y la propiedad social, el desarrollo económico y el logro de derechos sociales, el mercado y el Estado” (Castel, 1997: 375). Por lo tanto, articulaba políticas reguladoras a partir de un pensamiento económico “keynesiano”, con el desarrollo creciente de derechos sociales a partir de la “seguridad social”.

la vida de la población. Es por ello que, como lo plantea Foucault, “a partir del siglo XVIII todo tratado que considere la política como arte de gobernar a los hombres tiene uno o varios capítulos sobre urbanismo, los abastecimientos colectivos, la higiene y la arquitectura privada” (1984: 1). Este lugar que ocupó la ciudad en los tratados de gobierno cobró vital importancia luego de los sucesos de 1848 y el estallido de la *cuestión social*. Los problemas que hicieron estallar la cuestión de la ciudadanía (revueltas, revoluciones, problemas de hacinamiento, insalubridad, enfermedades, etc.), eran específicamente problemas surgidos a causa de la vida urbana. Donzelot plantea que la “cuestión urbana clásica” (1999: 89) surge a partir de los procesos de urbanización e industrialización. En relación con Argentina, Murillo (2005), muestra que la cuestión urbana surgió hacia finales del siglo XIX, cuando los inmigrantes que llegaban al país no gozaban de derechos políticos y estaban condenados a vivir en condiciones inhumanas.

Hacia principios del siglo XX, como comenta Topalov comenzó un proceso mediante el cual “la cuestión social se fragmenta en una serie de ‘problemas sociales’ con la intención de hacerla desaparecer” (2004: 53). A cada uno de estos problemas empezó a corresponder un ámbito de saber, una especialidad profesional y técnicas específicas de intervención. Desde entonces, como plantean Osborne y Rose (1999: 738-739), comenzó a desarrollarse un “saber sobre la ciudad” que dio lugar a una “gubernamentalidad urbana”. A partir de este nuevo saber, se constituyeron autoridades de gobierno que, con el tiempo, fueron creando distintas “verdades” acerca de la forma en la cual debe organizarse el espacio y la relación de los individuos que lo conforman. Durante la primera mitad del siglo XX, el gobierno de la existencia urbana estaba inspirado, como plantea Rose (2000), en un sueño utópico: el de una ciudad completamente racional planeada de forma tal que maximizara eficiencia, tranquilidad, orden y felicidad de los habitantes, mientras se minimizaban el crimen, el desorden, los vicios, las enfermedades, etc. En la segunda mitad del siglo XX, a partir de las transformaciones ocurridas en torno a la *cuestión de ciudadanía*, entró en crisis la metáfora de la ciudad como un cuerpo vivo y, con ella, esta “utopía” fue abandonada. En lugar de ésta, los discursos del liberalismo avanzado construyeron una nueva forma de pensar al gobierno de la ciudad. Sobre esta cuestión nos concentraremos a continuación.

Cuando la autoridad estatal se constituye en una “cuestión”

Hacia mediados de la década de los años setenta entró en crisis el modelo de Estado social, a causa de problemas económicos que afectaron a los países capitalistas centrales. Pero, además, proliferaron movimientos políticos y sociales que expresaban la crítica a la dependencia estatal, y que hicieron estallar nuevamente los viejos problemas de la *cuestión política y la cuestión social*. Sin embargo, la situación era muy distinta a la que se evidenció en el pasaje de la estrategia liberal clásica a la del Estado social. En ese caso, los cambios llevaron a *estatizar* aún más las autoridades representativas y de gobierno. A través de la universalización de la capacidad política, hubo una profundización del fundamento de la soberanía de los ciudadanos que fundó la autoridad representativa. A través del desarrollo de las políticas sociales se estableció una ampliación del lugar que tenían los conocimientos “científicos”, en lo relativo a la administración pública, que fundaron la autoridad gubernamental. En este caso, sin embargo, la crisis no podía ya ser resuelta dentro de estos parámetros. La *autoridad estatal* comenzó poco a poco a ser cuestionada, tanto en sus fundamentos representativos como en los gubernamentales. El proceso iniciado hace aproximadamente 30 años, que culminó con la transformación de la *autoridad estatal* y el surgimiento de una *estrategia de ciudadanía* en la que tanto la problemática de la participación ciudadana como la de la descentralización tuvieron un lugar central, puede resumirse sucintamente en cinco puntos que presentamos ahora.

1. La “governabilidad”. O de cómo recuperar la autoridad (sea cómo sea)

En 1975 se publicó el informe de la Comisión Trilateral, “The crisis of democracy” (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975).¹⁶ Los autores presentaron una serie de tendencias que, según su enfoque, impedían la toma de decisiones y generaban un problema de “governabilidad”. El argumento planteado supone que la expansión de la democracia, expresada en una participación política ampliada y un avance de la igualdad entre los ciudadanos había traído consigo varios problemas, entre los que se destacaban la pérdida de liderazgo, de legitimidad de la

¹⁶ La Comisión Trilateral fue creada en 1973 por iniciativa de David Rockefeller, y rápidamente se constituyó en un espacio en el que dirigentes de empresas

autoridad, sobrecarga en el gobierno, fragmentación de intereses, nacionalismo, etc. El problema de la gobernabilidad, en este marco, refería a una nueva preocupación por generar las condiciones que permitieran resolver un nuevo estallido de la *cuestión de ciudadanía*. Lo que mostraba, evadiendo cualquier tipo de eufemismo, no era otra cosa más que una renovada preocupación por el problema del orden y de la autoridad.¹⁷ Ahora bien, la resolución de este problema no planteaba ninguna preocupación por la forma en que éste se resolvía. En este sentido, no había una preocupación por el carácter “democrático” que deben tener las autoridades. Es más, algunos autores, como Coppedge (2001), plantean abiertamente que gobernabilidad y democracia son dos términos antagónicos: mientras que la primera requiere la representación de los grupos en proporción a su poder, la segunda supone una representación de grupos en proporción al número de personas que lo apoyan.¹⁸

2. “Desautorizando” a la autoridad estatal (privatización, desregulación, promoción de la sociedad civil)

El documento citado de la Comisión Trialateral establecía como cuestión prioritaria la solución de ciertos problemas (en el campo del mundo del trabajo, la educación, las instituciones) y se planteaba que “desgraciadamente, estos problemas no están sujetos a un fácil ordenamiento legislativo o a la intervención ejecutiva. Ellos requieren de una dolorosa transformación de las relaciones sociales, de los patrones culturales y de

multinacionales, grandes banqueros, políticos y algunos académicos realizaban encuentros e informes con el fin de diagnosticar los principales problemas del mundo de la triada capitalista (compuesta por Estados Unidos, Europa y Japón) y establecer líneas futuras de acción. El informe “The crisis of democracy” fue escrito por Michael Crozier, (por Europa), Samuel Huntigton (por Estados Unidos) y Joji Watanuki (por Japón). Para un análisis de la historia de este organismo véase Corbalán (2002: 25-60).

¹⁷ Como plantea Strasser, en un agudo análisis de los discursos de la gobernabilidad, más allá de los matices que pueden encontrarse en diferentes definiciones, el término “expresa, simplemente, que un régimen político dado está en capacidad (y se evidencia capaz) de absorber los mayores conflictos sociales o de intereses presentes en la sociedad, mientras va configurando, formulando y aplicando con efecto sus decisiones de gobierno a lo largo del tiempo” (2003, 144).

¹⁸ En palabras de Coppedge: “la gobernabilidad respeta la lógica del poder, mientras que la democracia respeta la lógica de la igualdad política” (2001: 214).

autoridad, e incluso de los modos de pensamiento” (Crozier *et al.*, 1975: 185). Muchas de las ideas que allí estaban esbozadas cobraron fuerza en las recetas que se plantearon desde el “Consenso de Washington”, a principios de los años ochenta y se profundizaron a principios de los noventa. Las reformas que se aplicaron apuntaron directamente contra la construcción que pacientemente se había edificado respecto de la *autoridad estatal*.¹⁹ Respecto de la dimensión representativa, se potenció una concentración de autoridad en figuras personalistas, dando lugar a lo que Bosoer y Leiras engloban como un “neodecisionismo” (1999). Las políticas de gobierno se decidían en secreto y se aplicaban sin pasar por una discusión política en la cual participasen los distintos actores de la sociedad. Respecto a la dimensión del gobierno, se produce un proceso que Rose (1997) denomina “desgubernamentalización del Estado” y “desestatalización del gobierno”, que refiere a la transferencia de autoridad a agentes no estatales a partir de los procesos de privatización, desregulación y transferencia de funciones a organismos de la sociedad civil. Lo que subyace a estos procesos es una transformación fundamental en las racionalidades políticas que guiarán las acciones de gobierno. De lo que se tratará es de trasladar la lógica mercantil a esferas no económicas como la educación, la salud o la política penal (Foucault, 1983b: 244).

3. El ciudadano “activo” y su “comunidad”

La nueva situación creada a partir del liberalismo avanzado supone el pasaje de lo social a lo postsocial.²⁰ Bajo el imperio de “lo social”, los problemas que afectaban a parte de la población (desempleo, enfermedad, accidentes, etc.) eran pensados como problemas “sociales”, y merecían una respuesta, por parte de las autoridades estatales, enmarcada en el criterio de “socialización del riesgo”. Por el contrario,

¹⁹ Como plantea Lechner, “las reformas operaron primordialmente como correctivo de la acción estatal” (1997: 10).

²⁰ El pasaje de “lo social” a lo “postsocial” es tomado por autores diversos que remiten a distintas tradiciones teóricas. Por ejemplo, es utilizado por Rose (1997) o De Marinis (1999b, 2005), quienes desde una perspectiva foucaultiana intentan analizar las transformaciones en el ejercicio del gobierno. Pero también aparece en otros autores para referirse a las transformaciones políticas operadas sobre la relación entre el Estado y los ciudadanos en materia de representación política. En este sentido, por ejemplo, Abal Medina menciona la existencia de una “representación postsocial” (2004: 105) y García Delgado habla de una “ciudadanía postsocial” (1997: 39).

como plantea Procacci (1999: 38-40), en el liberalismo avanzado se tiende a la “individualización del riesgo”: a partir de entonces, cada uno debía convertirse en un gestor de su propia vida, “autogobernarse” y no plantearse como un ser “dependiente” del Estado. Esta situación es a la vez causa y consecuencia del desprestigio creciente que comenzaba a gozar la *autoridad estatal*. Y surgió de allí una doble invención sobre la que se sostuvo este esquema: la de la “comunidad” y la del “ciudadano activo”. Desde entonces, como nos dice Rose, la ciudadanía comenzó a ser pensada como una “comunidad de afinidad” (2000: 98). Esta situación conlleva a una fragmentación del espacio urbano (Bauman, 1999): la ciudad ya no se pensó como una totalidad uniforme sino como un complejo ensamblaje de zonas (y poblaciones) diferenciales. En este marco, como ha mostrado Lacarrieu (2004) el barrio cobra un renovado interés, ya que comienza a ser concebido como si fuera un espacio social y culturalmente homogéneo y no conflictivo. En este sentido, como plantea Frederic (2004), proliferan discursos, análisis y políticas públicas que parten de una idealización de las relaciones de vecindad. A partir de ello, como nos dice Tecco se construye la idea de que los habitantes de una ciudad son “vecinos antes que ciudadanos” (Tecco, 2004).

4. De la gobernabilidad a la *governance*. La necesidad de pensar en una nueva relación entre autoridad y participación

A mediados de los años noventa, la proclama del “autogobierno” que rezaba que si, paralelamente a las reformas estructurales, cada ciudadano se convertía en un gestor de su propia vida todo se resolvería, fue desmentida por los hechos. Es entonces cuando se volvió prioritario variar algunas de las premisas sobre las que el liberalismo avanzado había pensado el ejercicio de la autoridad. En 2000, la Comisión Trilateral publicó el libro *Dissaffected Democracies* (Pahrr y Putnam, 2000), a veinticinco años de la aparición del trabajo *La gobernabilidad de la democracia*. Lo interesante es que mientras que en 1975 se planteaba que el problema era que la participación generaba demandas “excesivas” de la población, poniendo en riesgo la “gobernabilidad”, aquí el diagnóstico se invirtió. Se planteaba que, aunque la democracia se consolidó como sistema, los ciudadanos habían perdido la confianza en sus gobernantes. Si por entonces se decía que las causas eran económicas, en ese momento se planteaba que “las causas eran políticas” (Pharr y Putnam, 2000: XIX). Y que, para resolver este nuevo problema había que trabajar

justamente sobre la modalidad de la relación que se establecía entre los gobernantes y los ciudadanos.

Este viraje argumental está en consonancia con un cambio sustantivo en el ángulo desde el que se enfocaron los discursos de los organismos internacionales, y de las principales teorías políticas que sirvieron de sustento a la construcción de políticas públicas. Respecto de los primeros, a mediados de los años noventa se evidencia un “redescubrimiento” del Estado y una renovada preocupación por marcar nuevos esquemas de articulación entre las autoridades estatales y los ciudadanos. En 1997, el Banco de México (BM) publicó el Informe sobre Desarrollo Mundial, “El Estado en un mundo cambiante”, en el que se promovía una amplia gama de reformas estatales tendientes no ya a reducir su injerencia en lo relativo a la economía, sino a “acercar el Estado a la sociedad” (1997: 125) y “salvar la distancia entre el Estado y el ciudadano” (1997: 147). Un año antes, en 1996, el Banco Mundial (BM) redactó el *Sourcebook* sobre “participación”. Este documento es un punto de inflexión. Si hasta entonces para el BM la prosperidad estaba asegurada a partir de las reformas estructurales de principios de los años noventa, desde la publicación del *Sourcebook*, comenzó a perfilarse un nuevo discurso que proponía que para alcanzar el desarrollo era necesaria la inclusión de la participación como metodología para lograr un “buen gobierno” (Rabotnicof, 2001). Respecto de las reformas, un elemento que nos sirve para evidenciar esta cuestión es el renovado interés por la perspectiva de la “governabilidad democrática” (Calderón, 2001: 263) o la *modern governance* (Mayntz, 2000) o “buen gobierno” (Stoker, 1998), en detrimento de su antecesor, la “governabilidad”.²¹ En todas estas formulaciones se puede vislumbrar un intento por generar nuevos esquemas de articulación entre las autoridades estatales y los ciudadanos. La idea de que puede (y debe) existir una “governabilidad democrática” plantea que “governabilidad” y “democracia” ya no serán términos antagónicos sino complementarios. Había que encontrar la forma para que el orden y la autoridad se desarrollaran dentro de determinados límites. Agregar “democrática” no era sólo adjetivar a la “governabilidad”; era recuperar una preocupación normativa para pensar la forma de articulación entre las autoridades estatales y los ciudadanos. Esto requirió, por cierto, pensar nuevas formas

²¹ Sería imposible enumerar la cantidad de textos que discuten las diferentes definiciones de estos términos. Un análisis minucioso puede encontrarse en Prats (2001). El mismo se enmarca en la extensa producción que posee el “Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya” (www.iigov.org).

de participación, distintas a las del modelo del Estado social y a la de las primeras recetas del neoliberalismo.

Esto dio lugar a que salieran a la luz las teorías de la *governance*. Si bien hay varias formulaciones, quizá la más conocida es la de Mayntz,²² que habla específicamente de la *modern governance*. La perspectiva de la gobernanza se asienta sobre una transformación profunda de la forma de concebir a la *autoridad estatal*. La misión de ésta será la de identificar a los actores relevantes para la resolución de un problema, y la generación de espacios de resolución conjunta. En ese sentido, cobró una importancia fundamental la “coordinación” y la “construcción de consensos”.

5. *Accountability* y *empowerment*. O cómo controlar a la autoridad estatal

Para comprender el vínculo que se establecerá entre las autoridades estatales y los ciudadanos en esta nueva configuración es fundamental tomar nota de dos cuestiones: la noción de *accountability* (rendición de cuentas)²³ y la de *empowerment* (empoderamiento). La primera cobró protagonismo en las ciencias sociales de los últimos veinte años a partir de los análisis que hiciera O'Donnell (2001) sobre la “democracia delegativa” y la “ciudadanía de baja intensidad”, que se habían construido a partir de la transición hacia la democracia de los gobiernos latinoamericanos en la década de los años ochenta. Para romper con ello, el autor proponía recuperar la dimensión del control, que es lo que llamó *accountability* (1997a: 295-296; 1997b: 324). Este concepto cobró fuerza en paralelo con el surgimiento del discurso del *buen gobierno* o la *gobernanza*. Se decía: los gobernantes tienen que “rendir cuentas” a los ciudadanos por sus acciones y éstos, a su vez, deben ejercer el poder de “control” sobre aquellos (Vieira, 1998: 247).

Ahora bien, para que los ciudadanos puedan ejercer el control, deben estar capacitados. Por lo tanto, la contraparte de la *accountability* es el

²² Para esta autora, la “gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados participan, y a menudo cooperan, en la formulación y aplicación de políticas públicas” (Mayntz, 2000: 1).

²³ Algunas conceptualizaciones y utilizaciones de este concepto pueden verse en Vieira (1998) o García Delgado (1997)

empowerment.²⁴ Esta idea del empoderamiento ya estaba presente en las primeras recetas del neoliberalismo. Por entonces se planteaba que los habitantes de un barrio o una localidad tenían un “saber” más profundo sobre los problemas que los aquejaban que el que pudieran tener las autoridades estatales, aunque a veces no supieran realmente cuáles eran sus verdaderas capacidades. Empoderarlos significaría entonces transferir poder desde el Estado hacia los ciudadanos y capacitarlos para ejercerlo; este significado se mantuvo. Sin embargo, a partir de la última mitad de los años noventa, hubo una leve modificación: si entonces se apuntaba a empoderar a los ciudadanos para generar el “autogobierno” y la “autonomía” respecto de las autoridades estatales, ahora de lo que se trataba era de generar las capacidades para controlar a las autoridades, y cooperar con ellas, en el marco de un “buen gobierno”.

Rendición de cuentas y empoderamiento operaban directamente tanto sobre la construcción de la figura de la *autoridad estatal*, como del vínculo que ésta debía establecer con los ciudadanos; o, en otras palabras, con la modalidad de relación que se establecía entre autoridad y participación. La rendición de cuentas supone un control de los representados hacia los representantes, con el objetivo de resolver los desvíos que la democracia “delegativa” supone respecto de una buena relación de representación. El empoderamiento se vincula con la incorporación del saber del ciudadano en la gestión de los problemas públicos que otrora fueron materia exclusiva de la *autoridad estatal*.

3. LA “CUESTIÓN” DE LA AUTORIDAD ESTATAL Y EL SURGIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO URBANO

Resumiendo podemos observar que: 1) la década de los años setenta del siglo pasado evidencia un momento de corte respecto de la forma en que se resolvía la *cuestión de la ciudadanía*. Se decía que para generar mayor “governabilidad” había que modificar los patrones de autoridad; 2) es entonces que el accionar de la *autoridad estatal* pasó de ser concebido como parte esencial de la resolución de la *cuestión de ciudadanía* a ser

²⁴ La relación entre empoderamiento y rendición de cuentas se convirtió, en los últimos años, en un elemento central de la construcción discursiva del Banco Mundial. No es casual que justamente la *Estrategia Regional para el Trabajo con la Sociedad Civil en América Latina y el Caribe 2002-2004* lleve por título “Empoderar a los pobres y promover la rendición de cuentas en Latinoamérica y el Caribe”.

pensado como una *cuestión* que había que resolver; 3) esto condujo a los procesos de privatización, desregulación y promoción de organizaciones de la sociedad civil. Con ello se modificó profundamente la naturaleza de la *autoridad estatal*; 4) este proceso de “desestatalización” de la *autoridad estatal* hizo que cambiara el significado de la ciudadanía, el cual giró desde una identificación de la relación ciudadanía-Estado, asociado con el modelo de “lo social”, a una caracterización del vínculo ciudadanía-comunidad, relacionado con la ruptura de “lo social” y el surgimiento de una ciudadanía postsocial. Por entonces, y en respuesta a lo que consideraban una excesiva dependencia estatal, proliferaron los discursos que pretendían generar un ciudadano “activo” en el ejercicio de su “autogobierno”; 5) hacia mediados de los años noventa comenzaron a sentirse las consecuencias del modelo neoliberal: desocupación, pobreza, crisis financieras, surgimiento de movimientos sociales. Es entonces que se “redescubrió” la importancia de lo estatal: tanto los discursos de los organismos internacionales como las teorías del *buen gobierno* o *gobernanza* sugerían una nueva forma de relación entre las autoridades estatales y los ciudadanos, basada en una cooperación mutua, 6) esta idea se fortaleció por las nociones de rendición de cuentas y empoderamiento, que los promovían ante los ciudadanos para “controlar” el accionar de las autoridades estatales.

En este último apartado, y para cerrar el artículo, nos interesa mostrar cómo todo ello permitió comprender por qué el surgimiento de los discursos y las políticas que promovían la descentralización y la participación ciudadana en el ámbito urbano debían ser pensados como parte esencial de la construcción de una *estrategia de ciudadanía* contemporánea. La participación ciudadana se pensaría como una forma superadora de resolver la *cuestión de ciudadanía* que se aleja tanto de los modelos “estatistas” como de los “neoliberales” (Vieira, 1998). Para que los ciudadanos pudieran participar, se promovían procesos de descentralización, pensados como un correctivo de lo que se consideraba que había sido la excesiva tendencia centralizadora de los años de la posguerra (Borja, 1987). Participación y descentralización, en este sentido, comenzaron a ser pensados como parte de un mismo proceso. Como claramente señala Lacarrieu: “Descentralización y participación son dos palabras que suelen aparecer ineludible y estrechamente articuladas. La descentralización suele visualizarse como un proceso eficaz para la promoción de la ‘participación directa’ de los ciudadanos,

en tanto se supone el ámbito por excelencia para ampliar los canales de participación” (2004: 169).

Los discursos que promovían la “participación ciudadana” cobraron una fuerza inusitada desde el momento en que comenzó a plantearse una nueva forma de vinculación entre autoridades estatales y ciudadanos, basada en una lógica de cooperación mutua. La participación ciudadana fue vista como una forma de generar una “deliberación pública” con base en la aceptación del “pluralismo ideológico” (Ziccardi, 2004). En este sentido, la idea de “participación ciudadana” se construye por oposición a otras dos formas de participación: la política y la comunitaria. Por un lado, la participación ciudadana surge como una participación “apolítica”, que promovería el bien común y no la lucha de intereses sectoriales. Por el otro, la participación ciudadana se diferenciaría de la participación comunitaria, así que mientras esta última se asociaría a un modelo de autogestión local, en el cual los actores se autogobiernan y tienen relaciones puntuales con los agentes estatales, la primera se sustenta en la construcción de un espacio de interacción permanente y cotidiano entre agentes estatales y participantes. El complemento de la participación ciudadana está dado por la descentralización.²⁵ Se dirá que para permitir el encuentro entre ciudadanos y autoridades estatales habrá que avanzar en una dirección descentralizadora, entendida como la transferencia de funciones de organismos centrales a entes locales.

Todo esto nos permite enmarcar los fenómenos de la “descentralización” y de la “participación ciudadana”, y comprender por qué a través de ellos se opera una transformación fundamental en la forma de relación entre autoridades estatales y ciudadanos. Diversos autores (Borja, 1989, 1987; Coraggio, 1997; Rivoir, 1997; Assies, 2003) concuerdan en que ambos conceptos no son exclusivos de ningún sector político o ideológico. Sin embargo, en general, el argumento central que presentan tanto políticos como académicos es que la nueva realidad construida a partir del proceso de participación ciudadana y descentralización permite que los ciudadanos puedan a la vez controlar y cooperar con las autoridades estatales.

El fomento de la participación ciudadana y la descentralización tenderá a modificar el lugar que ocupa la ciudad. En primer lugar, el

²⁵ Algunos autores, como Castells, plantean que diferenciar ambos términos permite “hacer de ambos procesos mecanismos complementarios que se refuerzan mutuamente en aras de una mejor gestión y de una profundización de la democracia” (1987: 171).

ámbito urbano se constituirá en el espacio ideal para hacer coincidir descentralización y participación. En uno de los libros más difundidos sobre el tema en los últimos años, Borja y Castells plantean que tanto la “gestión participativa” como la “cooperación público-privada”, son centrales para la gestión de las ciudades metropolitanas de hoy (1997: 299-300). Pronto este creciente interés por la descentralización y la participación ciudadana se encontró con las teorías del “buen gobierno”, dando lugar al desarrollo del concepto de *governance urbana* (Brugue, Gomà y Subirats, 2002: 307). En segundo lugar, la ciudad dejó de ser pensada como una totalidad y cobró importancia la escala barrial o local, dando lugar al proceso de “descentralización municipal” (Borja, 2005: 5). Así, se establecerá una vinculación entre lo local y el desarrollo de la participación ciudadana, puesto que comenzará a desarrollarse la idea según la cual, como plantea Ziccardi, “es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva” (2004: 139).

BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, Juan. *La muerte y la resurrección de la representación política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

ANDRENACCI, Luciano. “La ciudadanía como status desigual”, mimeo., 2003.

———. “*Imparis Civitatis*. Elementos para una teoría de la ciudadanía”. Ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP); Universidad Nacional de Río Cuarto, 14 al 17 de noviembre de 2001.

———. “Ciudadanos de Argirópolis”. *Revista Ágora*, núm. 7 (1997) Buenos Aires.

ARONSKIND, Ricardo. “Globalización en Argentina, o la voluntad soberana de subdesarrollarse”. *Revista Época*, núm. 3 (2001), Buenos Aires.

ASSIES, WILLEM. “La descentralización en perspectiva”. Disponible en Internet en < <http://www.urbared.ungs.edu.ar/download/documentos/La%descentralizacion%20perspec.doc>>, 2003.

- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo cambiante*. Washington D. C., 1997.
- . *Sourcebook of participation*. Washington D. C., 1996.
- BAUMAN, Zygmunt. *La globalización, consecuencias humanas*. São Paulo: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- BORJA, Jordi. “El gobierno del territorio y la urbanización”. Disponible en Internet en: <http://www.urbaed.ungs.edu.ar/debates_presentacion.php?expID=26>, 2005.
- . *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/SUR, 1989.
- . “Descentralización, una cuestión de método y participación ciudadana”. *Organización y descentralización municipal*, compilado por Jordi Borja. Buenos Aires: Eudeba, 1987.
- ; y Manuel Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997.
- BOSOER, Fabián; y Santiago Leiras. “Posguerra fría, ‘neodecisionismo’ y nueva fase del capitalismo”. *Tiempos violentos*, compilado por Atilio Borón y Naum Minsburg. Buenos Aires: Flacso, 1999.
- BRUGUÉ, Q.; R. Gomà y J. Subirats. “Gobierno y territorio: del Estado a las redes”. *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, compilado por J. Subirats. Barcelona: UIMP, 2002.
- CALDERÓN, Fernando. “Gobernabilidad, competitividad e integración social”. *Los desafíos de la gobernabilidad*, compilado por Antonio Camou. México: Flacso, 2001.
- CASTEL, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- CASTELLS, Manuel. “Administración municipal, democracia política y planeamiento urbano en América Latina”. *Organización y descentralización municipal*, compilado por Jordi Borja. Buenos Aires: Eudeba, 1987.
- CASTORINA, Emilia. “Lo político vs. la política. Una revisión ideológica de los fundamentos de la cultura política occidental”. *La política en conflicto. Reflexiones en torno a la vida pública y la ciudadanía*, compilado por Ana María García Raggio. Buenos Aires: Prometeo, 2004.

- COPPEDGE, Michael. "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina". *Los desafíos de la gobernabilidad*, compilado por Antonio Camou. Mexico: Flacso, 2001.
- CORAGGIO, José Luis. *Descentralización, el día después...* Buenos Aires: Cuadernos de Posgrado UBA/CBC, 1997.
- CORBALÁN, Alejandra. *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento*. Buenos Aires: Biblos, 2002.
- CROZIER, Michel; Samuel Huntington; y Joji Watanki. "The crisis of democracy". *Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission Report*. Nueva York: University Press, 1975.
- DEAN, Mitchell. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Londres: Sage, 1999.
- DE MARINIS, Pablo. "16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidades". *Revista Papeles del CEIC*, núm. 15 (2005), Universidad del País Vasco.
- . "Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (o un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)". *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, compilado por Ramón Ramos Torre y Fernando García Selgas. Madrid: CIS, 1999a.
- . "La disolución de lo social y la reinención de la comunidad (apuntes para una sociología de la postsocialidad)". Ponencia presentada en el XXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Universidad de Concepción, Chile, 1999b.
- DONZELOT, Jacques. "La nouvelle question urbaine". *Revista Esprit*, núm. 258 (1999), París.
- . *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*. París : Éditions du Seuil. Traducción resumida de Mariana Vázquez para la Cátedra Matellanes de Economía Internacional (FCS/UBA), 1983.
- FOUCAULT, Michel. *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*. París: Gallimard-Le Seuil, 2004.
- . "Fobia al Estado". *La vida de los hombres infames*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1993.

- . “La gubernamentalidad”. *Espacios de poder*. Madrid: La Piqueta, 1991.
- . “Omnes et singulatim: hacia una crítica de la razón política”. *Tecnologías del yo y otros textos*. Barcelona: Paidós, 1990.
- . *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1989.
- . “El sujeto y el poder”. En H. Dreyfus y P. Rabinow. *Michel Foucault, más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. México: UNAM, 1988.
- . “Espacio, saber y poder”. Entrevista publicada en *Paul Rabinow. The Foucault Reader*. Disponible en Internet en: <<http://www.bazaramericano.com/arquitectura/filosofia>>, 1984.
- . “Contestación al círculo de Epistemología”. *Michel Foucault. El discurso del poder*. Buenos Aires: Folios Ediciones, 1983a.
- . “Informe de la cátedra: Historia de los sistemas de pensamiento (1978 y 1979)”. *Michel Foucault. El discurso del poder*. Buenos Aires: Folios Ediciones. 1983b.
- FREDERIC, Sabina. “Participación política y reconocimiento: paradojas de la ‘descentralización’ de la gestión urbana en Buenos Aires”. *Federalismo y descentralización en grandes ciudades. Buenos Aires en perspectiva comparada*, compilado por Marcelo Escolar, Gustavo Badía, y Sabina Frederic. Buenos Aires: Prometeo. 2004.
- GARCÍA DELGADO, Daniel. “Crisis de representación, nueva ciudadanía y fragmentación en la democracia argentina”. *Ciudadanía y democracia en el Cono Sur*, compilado por Susana Mallo. Montevideo: Editorial Trazas, 1997.
- GRÜNER, Eduardo. “La Tragedia, o el fundamento perdido de lo político”. *Teoría y filosofía política. La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano*, compilado por Atilio Borón. Buenos Aires: Clacso, 2002.
- ISIN, Engin. “Who is the new citizen? Towards a genealogy”. *Citizenship Studies*, vol. 1, núm. 1 (1997), Londres.
- KYMLICKA, Will; y Wayne Norman. “El retorno del ciudadano”. *Revista Ágora*, núm. 7 (1997), Buenos Aires.

- LACARRIEU, Mónica. “Construyendo participación y ciudadanía en el marco de las Comunas de la Ciudad de Buenos Aires”. *Federalismo y descentralización en grandes ciudades. Buenos Aires en perspectiva comparada*, compilado por Marcelo Escolar, Gustavo Badía, y Sabina Frederic. Buenos Aires: Prometeo, 2004.
- LACLAU, Ernesto. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- . “Identidad y hegemonía: el rol de la universalidad en la constitución de identidades políticas”. *Contingencia, hegemonía, universalidad*, compilado por Judith Butler, Ernesto Laclau y Slavoj Žizek. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- . *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel, 1996.
- LANDAU, Matías. “Reflexiones sobre ciudadanía y gobierno: entre las tensiones universal-particular y autoridad-participación”. Ponencia presentada en las Terceras Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, 29 y 30 de septiembre de 2005.
- LECHNER, Norbert. “Tres formas de coordinación social”. *Revista de la CEPAL*, núm. 61 (1997).
- MACOR, Darío. “Estado, democracia y ciudadanía. Una perspectiva histórica”. *Estado, democracia y ciudadanía*, coordinado por Darío Macor. Buenos Aires: UNLP-Página/12, 1999.
- MARSHALL, T. H. “Ciudadanía y clase social”. *Revista de Investigaciones Sociológicas*, núm. 79 (1997) (1949).
- MARX, Karl. *La cuestión judía y otros escritos*. Buenos Aires: CS Ediciones, 1991.
- MAYNTZ, Renate. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, núm. 21 (2000), Caracas.
- MURILLO, Susana. “La gubernamentalidad urbana. La mutación desde una protopolítica científica hacia el gerenciamiento de los riesgos y la denegación”. *Nuevas identidades urbanas en América Latina*, compilado por Susana Murillo, Jorge Roze y Ana Nuñez. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2005.

- NOVARO, Marcos. *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Rosario: Homo Sapiens, 2000.
- O'DONNELL, Guillermo. "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías". *Los desafíos de la gobernabilidad*, compilado por Antonio Camou. Mexico: Flacso, 2001.
- . "¿Democracia delegativa?". *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997a.
- . "Otra institucionalización". *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997b.
- OSBORNE, Thomas; y Nikolas Rose. "Governing cities: notes on the spacialisation of virtue". *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 17 (1999), Londres.
- PAHRR, Susan; y Robert Putnam. *Dissaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- PRATS I CATALÀ, Joan. "Gobernabilidad y democracia para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico". *Instituciones y Desarrollo*, núm. 10 (2001), Barcelona.
- PRETEROSSO, Germinello. *Autoridad. Léxico de la política*. Buenos Aires: Nueva Visión, 2002.
- PROCACCI, Giovanna. "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados de Bienestar". En *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, compilado por Soledad García y Steven Lukes. Madrid: Siglo XXI Editores, 1999.
- RABOTNICOF, Nora. "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva de los BMDs". *Revista Nueva Sociedad*, núm. 171 (2001), Caracas.
- RIVOIR, Ana Laura. "El debate latinoamericano sobre la descentralización y el desarrollo". En *Postales urbanas del fin del milenio. Una construcción de muchos*, compilado por Hilda Herzer. Buenos Aires: UBA/CBC, 1997.
- ROSE, Nikolas. "Governing cities, governing citizens". *Democracy, Citizenship and the Global City*, compilado por Engin Isin. Londres: Routledge, 2000.

- . “El gobierno de las democracias liberales ‘avanzadas’: del liberalismo al neoliberalismo”. *Archipiélago. Cuaderno de crítica de la cultura* 29, 1997.
- ; y Peter Miller . “Political power beyond the state. Problematics of government”. *British Journal of Sociology*, núm. 43 (1991), Londres.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *El Contrato Social*. Buenos Aires: Aguilar, 1970.
- STOKER, Ferry. “El ‘buen gobierno como teoría’: cinco propuestas”. Disponible en Internet en: < <http://www.unesco.org/issj/rics155/stokerspa.html>> , 1998.
- STRASSER, Carlos. *La vida en la sociedad contemporánea*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- TECCO, Claudio. “La gestión urbana descentralizada: mitos y realidades”. En *Federalismo y descentralización en grandes ciudades. Buenos Aires en perspectiva comparada*, compilado por Marcelo Escolar, Gustavo Badía, y Sabina Frederic. Buenos Aires: Prometeo, 2004.
- TOPALOV, Christian. “De la ‘cuestión social’ a los ‘problemas urbanos’: los reformadores y la población de las metrópolis a principios de siglo XX”. Disponible en Internet en: < [http://www.urbaed.ungs.edu.ar/textos/Topalov%20\(2004\).pdf](http://www.urbaed.ungs.edu.ar/textos/Topalov%20(2004).pdf)> , 2004.
- VIEIRA, Liszt. “Ciudadanía y control social”. En *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, compilado por L. C. Bresser Pereira y Grau Cunill. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Paidós, 1998.
- ZICCARDI, Alicia. “La participación ciudadana y el gobierno de la ciudad de México”. En *Federalismo y descentralización en grandes ciudades. Buenos Aires en perspectiva comparada*, compilado por Marcelo Escolar, Gustavo Badía, y Sabina Frederic. Buenos Aires: Prometeo, 2004.
- . “Las ciudades y la cuestión social”. *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, compilado por Alicia Zicacrdi. Buenos Aires: Flacso, 2001.

Recibido el 14 de agosto de 2006

Aceptado el 9 de mayo de 2007