

## **Lo justo para todos o lo bueno para nosotros. Tensiones en las políticas entre criterios de justicia y criterios de representación política.**

**Mter. Cecilia Carrizo [1] y Mter. Alejandra Ciuffolini [2]**

*“Las que trabajábamos en el centro... había unas cuantas que no podían entrar en el proyecto porque estaban con los maridos... capacitaron todo un año y pico y después... que no está bien... quieren madres con muchos chicos pero está el marido ... y el tipo dice así : porque por una mejora que te van a hacer a vos yo me voy a ir de la casa, no pará... si estamos luchando juntos, la empezamos esto desde abajo... y es lógico entenderlo al hombre ... yo... muchas mujeres que han venido desde el principio, que nos capacitamos... que nos hacíamos reuniones y todo ...las reuniones eran soñar a futuro y resulta que tanto que soñaron les quedó el sueño en el camino ... y somos muy pocas las que estamos acá ... a las otras nada de nada...”*

*(el requisito que establecía que las beneficiarias debían ser jefas de hogar) ...apareció como una regla que había que cumplir se peleó, se recontra peleó, pero no, no dieron el brazo a torcer, ya está... ya habían firmado el contrato, fueron y firmaron el contrato con el hermano Recí con Palitio Ortega y chau se tuvieron que comer el garrón.” (Fragmento del grupo focal con usuarias del Proyecto Remodelación de Viviendas para Mujeres Jefas de Hogar - PAGV)*

### **Presentación**

El presente trabajo se inscribe dentro de los desarrollos de la teoría crítica, tendientes en la actualidad a revisar conceptos claves de la teoría política occidental a fin de lograr nuevas significaciones y articulaciones que posibiliten una crítica de las democracias "realmente existentes" [3]. En esta tarea los conceptos de ciudadanía, espacio público y sociedad civil, constituyen ejes centrales de la elaboración de una teoría de la legitimación discursiva de la democracia.

En la tradición de cuestionamiento a la forma estatal bienestarista, en tanto expansión de la burocratización a la esfera política que posibilitó la redefinición de ciudadano como pasivo cliente-consumidor de bienes y servicios producidos estatalmente, la tarea continúa en la actualidad con la reflexión y producción de conocimientos destinados a ampliar las capacidades de comprensión de científicos y sujetos sociales, acerca de las tensiones y límites con las que se enfrentan las estrategias de reforma, contribuyendo a expandir las capacidades colectivas en la búsqueda de soluciones.

En este trabajo, interesa particularmente aportar a la elucidación de los conflictos que se generan por la superposición de criterios de justicia y de representación política en relación a la participación ciudadana en el diseño, ejecución y control de políticas, programas y/o proyectos sociales que persiguen contrarrestar las modalidades administrativas y centralizadas.

Las nuevas formas de intervención del sistema político-administrativo postbienestarista, las políticas públicas focalizadas que promueven la participación de los usuarios y enuncian como objetivo el fortalecimiento de la sociedad civil, constituyen un espacio de interacción privilegiado para el análisis y el señalamiento de los límites ante las situaciones problemáticas producidas por la nueva institucionalización selectiva en curso [\[4\]](#).

La perspectiva pretende aportar a una radicalización de los potenciales emancipatorios de la democracia, asumiendo lo político como el ámbito del ejercicio de la libertad de los sujetos en las sociedades complejas. Tal condición exige por un lado, el reconocimiento de un concepto de poder dual de tipo normativo e instrumental, es decir la distinción habermasiana entre poder *generado por la comunicación* y el poder *empleado por la administración*: "El ejercicio de la autonomía política significa la formación discursiva de una voluntad común, pero no significa todavía la implementación de las leyes que surgen de ella. Con toda razón, pues, el concepto de lo político abarca *también* el empleo de poder administrativo en, y la competencia por el acceso a, el sistema político" [\[5\]](#). Por otro lado, la diferenciación y complejidad social exige dar cuenta de la diversidad institucional y la necesidad de coordinación de esa diversidad para evitar autoobstrucciones [\[6\]](#) de la intervención estatal destinada a compensar las desigualdades sociales. El develamiento de estos procesos autoobstructivos a la vez que contextualiza las prácticas y discursos de las políticas, permite la reflexión y discusión sobre los mismos supuestos de funcionamiento que las sostienen.

Desde la teoría social y política crítica se argumenta que la profundización de la democracia en la actualidad, se encuentra relacionada por un lado con un aumento de las capacidades de autocomprensión y reflexividad de los sujetos. En esta línea y siguiendo los argumentos de Fraser [\[7\]](#), se sostiene que la conformación de contra-públicos subalternos "en tanto terrenos discursivos paralelos en donde los miembros de los grupos sociales subordinados inventan y hacen circular contradiscursos, que, al mismo tiempo les permiten formular interpretaciones de oposición acerca de sus identidades, intereses y necesidades" promueve mejor el ideal de paridad participativa en sociedades estratificadas.

En el plano institucional, el argumento afirma la necesaria complementariedad y compenetración de dos tipos de política, la política dialógica y la política instrumental. La

pluralidad de formas de comunicación en las que puede formarse una voluntad común necesitan ser articuladas y suficientemente institucionalizadas. Siguiendo a Habermas [8], la solidaridad no se extrae solamente de las fuentes de la acción comunicativa, sino del desarrollo e institucionalización en términos del estado de derecho, de procedimientos de formación democrática de la opinión y la voluntad política en una diversidad de espacios públicos autónomos.

### **Criterios de justicia: lo justo para todos o lo bueno para nosotros**

**Problematización 1: el criterio de justicia instituido por la regla conforme a la cual las beneficiarias del programa deben ser Mujeres Jefas de Hogar con hijos menores a cargo, acorde a criterios técnicos que colocan a este grupo dentro de los más vulnerables en el momento actual versus el criterio de justicia reclamado por las usuarias, acorde a criterios de igual necesidad aunque tengan marido y hayan participado.**

Desde la perspectiva de la crítica immanente a las democracias realmente existentes, la pregunta por los recursos de legitimación y motivación generados por el sistema sociocultural tendientes a sostener los procesos de integración social y política, centra el debate actual de la teoría política en torno al concepto de ciudadanía y su institucionalización.

En este marco, los debates entre liberales y comunitaristas y los intentos de su superación ocupan un lugar central. A partir de diversas posiciones teóricas y prácticas, la crítica al liberalismo político se sostiene desde la puesta en cuestión de las pretensiones universalistas de la razón práctica. Del amplio espectro de posiciones comunitaristas fuertes o moderadas, la rehabilitación ética de las virtudes aristotélicas (A. MacIntyre), así como la apelación a la renovada idea hegeliana de eticidad comunal o substancial (Ch. Tylor), lo que está en juego en la actual crítica comunitarista al liberalismo político es la prioridad otorgada por este último a la idea de lo "justo para todos" sobre lo "bueno para nosotros".

Frente a la necesidad práctica de responder a la pregunta acerca de cómo una comunidad política compleja articula la pertenencia y participación de los ciudadanos que sostienen distintas concepciones de bien, las respuestas liberales apelarían a reducir el

espacio público a debates "razonables" [\[9\]](#) y a definiciones formales y procedimentales del bien basados en la universalidad de lo justo en una sociedad bien ordenada y democrática.

La exigencia de respeto a los principios de justicia instituidos legalmente sería su política del bien común. El estado, de esta manera, sería neutral respecto a los modos de vida diferentes o concepciones del bien de los ciudadanos.

Los comunitaristas por su parte, pretenden contraponer una versión contextual de lo moral entrelazada con una revalorización de la idea de tradición, desde donde no tendría lugar una identidad moral de los sujetos al margen de los contenidos y fines valorativos, priorizando de esta manera la particularidad del bien, "lo bueno para nosotros". Esta perspectiva concibe el bien común como dotado de un contenido, definido por el modo de vida de la comunidad, siguiendo a Kymlica, este modo de vida "constituye la base de una evaluación pública de las concepciones del bien"[\[10\]](#).

El ahistoricismo y universalismo de la posición liberal es contestada conforme el argumento de Hegel, para quien el bien del individuo se encuentra íntimamente ligado a la comunidad a la que pertenece, a los roles sociales y políticos que ocupa. El liberalismo exageraría la capacidad del individuo para poner en cuestión los mismos, operación que ocluiría que la identidad esta definida por ciertos fines que los sujetos no han elegido, "sino descubierto en la medida en que nosotros nos inscribimos en un contexto social común" [\[11\]](#).

Una de las críticas más comunes a las posiciones comunitaristas es su incapacidad para comprender y dar cuenta de la especificidad del contexto de la modernidad, cuya característica fundamental estaría dada por la reivindicación de los individuos "al derecho, y la responsabilidad de determinar ellos mismos si los roles que ellos heredaron meritan de ser respetados".

Sintetizando y por lo tanto esquematizando las posiciones, los comunitaristas afirman que la evaluación de los diferentes modos de vida deberá ser una cuestión de voluntad política mientras que los liberales sostienen que esa evaluación debe ser dejada al forum cultural. Para los comunitaristas el estado es el forum apropiado para formular las concepciones del bien porque esas concepciones necesitan de una investigación común.

Liberales y comunitaristas no se oponen sobre la necesidad de prácticas y de foros comunitarios, el desacuerdo de ellos radica sobre el rol del estado en la evaluación y la protección de estas prácticas.

Según Taylor, las instituciones políticas regidas por el principio de neutralidad son incapaces de preservar su legitimidad. Los ciudadanos no pueden identificarse con el estado y aceptar las exigencias como legítimas sino existe una forma de vida común que es considerada como un bien supremo, de suerte que los ciudadanos tengan empeño para mantener y desarrollar esa forma de vida por ella misma y no simplemente de manera instrumental por obtener sus diferentes bienes individuales o en tanto que son esos bienes individuales.

Los comunitaristas sostienen que esos fines comunes deben ser buscados en las prácticas históricas, sin ahondar en las formas de dominación en las que las mismas han sido escritas. El desarrollo de los argumentos comunitaristas logra así eclipsar precisamente lo destinado a criticar, las instituciones políticas del liberalismo.

La defensa de un concepto de comunidad fuerte, pierde así potencialidad crítica ante las consecuencias que históricamente ha tenido la institucionalización de la prioridad de lo justo sobre el bien. Es decir poco aporta a una evaluación realista de la política en la modernidad en su capacidad como para realizar dos rasgos fundamentales de la vida moderna: la exigencia de autonomía individual y la existencia del pluralismo social.

La posición de Rawls, hace eje precisamente en la afirmación de esos valores. Según éste, el hecho del pluralismo significa que "el espíritu de una comunidad política debe ser abandonado, si por tal comunidad nosotros entendemos una sociedad política unida en la afirmación de una concepción del bien general y comprensiva" (1993). La imparcialidad se afirma nuevamente en el cierre del espacio público a las deliberaciones sobre la vida buena.

Mediando en estas discusiones, Habermas toma distancia con el liberalismo y sostiene que la evaluación de diferentes modos de vida es una cuestión política. Al mismo tiempo se diferencia de los comunitaristas al no buscar promover la aceptación de un modo de vida de la comunidad por los individuos. La apuesta de habermasiana es precisamente la expansión de la deliberación política. Él piensa que la deliberación

política es necesaria precisamente porque en su ausencia, las personas tendrán la tendencia a aceptar las prácticas existentes como un hecho y perpetuarán así las falsas necesidades que acompañan esas prácticas.

La propuesta del modelo de la democracia deliberativa persigue la superación de los términos en que se ha planteado la controversia, en la medida en que el concepto de comunidad (integración social) y de sociedad (integración sistémica) no se oponen, sino que se integran en una perspectiva que posibilita el análisis empírico; por un lado, de la forma de consentimiento/acuerdo o imposición que exige cada uno en casos concretos, por otro, el grado de autonomía e interdependencia de contextos específicos de acción [12]. La tarea de la teoría política se inscribe así en el intento de permitir dar cuenta de los diferentes tipos de conflictos y de las formas de resolución de los mismos en las sociedades complejas, en referencia al caso que nos ocupa, acerca de los criterios de justicia que entran en tensión en la intervención estatal. Tal comprensión constituiría un reconocimiento efectivo de la diversidad y el pluralismo, posibilitando la visualización de una política que institucionalice y coordine la misma bajo premisas emancipadoras.

### **Criterios de representación política y participación ciudadana**

**Problematización 2: Las instancias que deciden las reglas de la política siguen criterios de representación institucionalizados en las estructuras del estado de derecho, legislativas y ejecutivas, versus, criterios de representación institucionalizados en las estructuras administrativas del estado de derecho.**

Una de las críticas que recorre la trayectoria de la democracia liberal se dirige a poner en cuestión la forma en que históricamente los conceptos de ciudadanía y representación se articularon en sus estructuras institucionales.

Las formas representativas del estado de derecho y del estado social y su dinámica, habrían desarrollado prioritariamente mecanismos de integración sistémica, ocluyendo los derechos de participación y comunicación política y obstaculizando su entendimiento y ejercicio como nuclear a la práctica de la ciudadanía en tanto autodeterminación.

Como señalara D. Held, respecto a las actuales posiciones en el espectro político, desde la nueva derecha [13] los señalamientos vienen a marcar la necesidad de

complementar o sustituir la aceptación pasiva de derechos con el ejercicio activo de responsabilidades y virtudes ciudadanas, en abierta crítica a lo que denominan la "cultura de la dependencia" que produjo el reconocimiento bienestarista. Desde la nueva izquierda, la apelación al ejercicio de la ciudadanía radicaliza la crítica, en este caso al carácter de dispositivo moralizante y terapéutico de la intervención estatal [14], en clave de una expansión de las capacidades de autorganización de los ciudadanos y de la sociedad civil.

Otros discursos, que convergen también en la problematización de los mecanismos de representación, provienen de la denuncia a las situaciones y conflictos políticos derivados de la profundización de la desigualdad y diversidad cultural actual, exacerbadas por profundos procesos de modernización social. La exigencia en este caso se dirige a su capacidad para poner en pie de igualdad a grupos históricamente excluidos y en su defecto, pensar en el diseño de conceptos y mecanismos institucionales destinados a ello, tales como el de "ciudadanía diferenciada", vales de representación, etc.

Frente a esta diversidad de cuestionamientos, la clásica diferenciación de Marshall entre distintos tipos de derechos que constituyen el status de ciudadano en las sociedades complejas, resulta significativa para estos desarrollos en dos sentidos. Por un lado, y más allá de las críticas a su linealidad que puede ser cuestionada desde distintas experiencias nacionales, lo que importa es su relación agregativa, su lógica. Los derechos no responden a un o esto o lo otro, sino que se constituyen en una secuencia en base al ejercicio de las libertades que instituyen. En segundo lugar, la institucionalización se corresponde con la existencia y desarrollo de ámbitos institucionales específicos, el sistema representativo de gobierno, la organización del bienestar (escuelas, hospitales, etc.), es decir sistemas de reglas destinadas a garantizar tales derechos y por este medio, la inclusión de los sujetos al orden social.

En la actualidad, la crisis de la forma estatal bienestarista y la crisis de representación política apuntan para su resolución a la transformación de las estructuras institucionales del bienestar y de las estructuras de representación política, lo que está en juego son tanto los fundamentos de legitimidad del orden, como las modalidades de integración social y política al mismo.

Las desarrollos dirigidos a evaluar las nuevas articulaciones entre el concepto de ciudadanía regenerado y los de sociedad civil y espacio público, permiten y potencian análisis situados de ambos tipos de transformaciones, coadyuvando a identificar las exigencias y los límites de la reforma de las estructuras institucionales.

Es en este punto donde interesa poner en relación los argumentos comunitaristas moderados de Taylor con los desarrollados por Habermas en su propuesta de superación tanto del debate liberal-comunitario, como de la dependencia del concepto de ciudadanía de procesos de identidad basados en la tradición a través del concepto de patriotismo de la constitución, propuesta que realiza a partir de una reconstrucción interna del derecho.

En este intento, de lo que se trata es de preservar un concepto de autonomía política que no sobreordene ni subordine la autonomía privada de los ciudadanos. En esta reconstrucción los derechos subjetivos y el derecho objetivo resultan cooriginales, siendo producto de la práctica de la autodeterminación de los miembros de una comunidad jurídica.

Es en este punto donde la argumentación habermasiana presenta su mayor tensión frente a la desarrollada por Ch. Taylor. Los individuos pertenecen a una comunidad abstracta, generada por las mismas normas jurídicas: "También ellas tienen como destinatarios sujetos individuales, pero a sujetos que no vienen individuados por su identidad personal desarrollada en términos biográficos, sino por su capacidad de ocupar el lugar de miembros (definidos mediante rasgos sociales típicos) de una comunidad jurídicamente constituida".

La capacidad y la práctica de la autolegislación tendría como efectos, por un lado procesos de individualización que tienen como fundamentos procesos intersubjetivos y por otro el resguardo de libertades subjetivas que aseguran la autonomía privada. "El derecho actúa como una especie de "máscara protectora" (H.Arendt) ante la fisonomía de la persona individuada por su propia biografía, que quiere actuar con conciencia y vivir en autenticidad".

El derecho constituiría el medio que vendría a posibilitar sostener las exigencias de pertenencia y autodeterminación ínsitas en el concepto de ciudadanía en las sociedades complejas, a través de la institucionalización jurídica de ámbitos de



interacción tradicionales y modernos, producidos como sistemas de acción formalmente organizados, contribuyendo a la autonomización y el equilibrio sistémico. Hasta aquí, estos desarrollos apuntan a sostener el componente de autodeterminación de los procesos de toma de decisiones en las sociedades complejas.

Una vez más recurriendo a Fraser para radicalizar el modelo, afirmamos que la existencia de un "público fuerte", la legislatura conformada por la representación formal, no necesariamente implica la afirmación de que los otros públicos se reconozcan como "débiles", en el sentido de su limitación a generar voluntad pero no procesos de toma de decisión vinculantes.

El problema vuelve a centrarse, al igual que respecto a las tensiones entre los principios de justicia, respecto a las formas de institucionalización y coordinación de una diversidad de públicos.

En relación a esta problemática, interesa traer aquí los desarrollos de Nuria Cunill [\[15\]](#) en torno a las características y déficit de los nuevos arreglos institucionales que tienen lugar a la sombra de lo que se ha dado en llamar "reformas de segunda generación" o reformas destinadas mejorar la "calidad" de las instituciones democráticas, permitiendo dar cuenta de las estrechas relaciones entre los arreglos dirigidos a reconocer los derechos sociales y los dirigidos a reconocer los derechos políticos.

Como una de las principales características de los procesos de reforma estatal actuales y luego de la primera ola de reformas orientada por el mercado, las preocupaciones reformistas se orientarían por un modelo posburocrático cuyas ideas fuerza serían sintéticamente las siguientes:

*Autonomía de los servicios públicos:* tendiente a la ruptura/inversión del modelo burocrático como negación de la discrecionalidad como principio de gestión. La crítica a la burocracia como separación de lo administrativo y político que frente al patrimonialismo se basaba en la impersonalidad de la norma y el apego a cadena de mandos, tuvo como correlatos una configuración organizacional autoreferida. El modelo posburocrático tendría como principio la autonomía y la descentralización territorial y funcional como criterio macroorganizativo. A nivel organizacional la propuesta tiende a la estructuración de

organizaciones planas, desreguladas, con modalidades de gestión que incentiven la creatividad y responsabilidad de sus trabajadores y públicos.

*Competencia:* la creación de cuasi -mercados es considerado el mejor medio para presionar por mayores niveles de eficiencia y eficacia. La competencia se constituiría en el medio de coordinación como alternativa al monopolio estatal. La estrategia se dirigiría así a la desreglamentación de sectores, a fin de ampliar acceso a otros oferentes, estimular competencia entre de agencias públicas con separación entre funciones de compra, financiamiento y provisión o venta de servicios.

*Contractualización:* como principio estructurante de un cambio en el sistema de responsabilidades de las agencias. Constituiría el sustituto a relaciones autoritativas, expresando derechos y obligaciones recíprocas y posibilidades de negociación. A su vez posibilitaría el énfasis en los resultados, uno de los principales postulados del paradigma posburocrático.

*Control de los consumidores:* principio que enfrenta la cultura del súbdito. Propone la autogestión social de servicios educativos y sanitarios, desde la intervención en la dirección y control desde su conocimiento experto como “participante administrativo”. La elección está en la base de la soberanía del consumidor.

La crítica se dirige en este caso a señalar, desde una propuesta de reforzamiento de la ciudadanía y lo público, los principales problemas de la aplicación de estos principios a la luz de la experiencia latinoamericana.

El reforzamiento de inequidades, la exclusión y estigmatización de ciudadanos y públicos, el corporativismo y neo-clientelismo y la expansión de la lógica mercantil estarían tensionando en pos de una fractura del espacio público y debilitando su virtualidad normativa. Los componentes despolitizantes del paradigma permiten hablar de una difuminación de la dimensión pública de la organización política-administrativa.

En lo que interesa al argumento que venimos desarrollando, respecto a las formas de representación política que entran en juego en la definición de la política, la apelación al cliente a nivel micro excluiría fuentes de legitimidad democráticas formales, debilitando a su vez la capacidad de influencia en el nivel macro. Los problemas señalados como más graves en torno a ello, serían la pérdida de identidades colectivas y la fragmentación

de las decisiones en instancias no elegibles, lo que pone en cuestión las relaciones entre representantes y ciudadanos en nuestras democracias.

Por su parte, la apelación a la representación territorial, funcional y a intereses subrepresentados lleva a la pregunta por las capacidades de organización social, articulación de intereses colectivos y construcción de ciudadanía. En este plano se afirma que “mientras más agregados sean los ámbitos de participación (versus intervenciones puntuales y “sectorializadas”), y mientras más se apele a las consideraciones de valor (versus las estrictamente técnicas), más probabilidades habrá de que lo público sea fortalecido”.

Las tensiones entre representación formal y participación ciudadana y participación administrativa que acontecen en las reformas en curso, requerirían una reactualización de los componentes democráticos de los arreglos institucionales que supere tanto las rigideces del modelo de representación formal - burocrático, como la despolitización del modelo de representación fragmentada del modelo posburocrático, sosteniendo los potenciales normativos de la ciudadanía y el espacio público.

---

[1] Docente-Investigadora del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba. Cecic@eco.unc.edu.ar

[2] Docente-Investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba. Tata1967@yahoo.com

[3] Fraser, N. (1993): Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. En Debate Feminista, marzo.

[4] Avritzer, L. (1996): A moralidade da democracia: ensayos em teoria habermasiana e teoria democrática. Editora da UFMG. Sao Paulo.

[5] Caro, R. y Hunziker, P. (2000): "Habermas ante el concepto arendtiano de poder: distintos modelos de espacio público-político", en Teoría de la Ciudadanía. Conceptos centrales de una institucionalidad democrática: soceidad civil y espacio público. Informe SeCyt, mimeo.

[6] Offe, C. (1990): Crisis en el manejo de la crisis, en Contradicciones en el estado del bienestar, Alianza, Madrid.

[7] Fraser, N. (1993): op.cit.

[8] Habermas, J. (1994): Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa, en Agora.

[9] Rawls, J. Liberalismo Político.

[11] Citado por Kymlica, idem cita 10

[12] Fraser, N. (1995): Teoría Feminista y Teoría Crítica.

[13] Held, D (1992), Modelos de democracia. Alianza. México.

[14] Keane, J. (1992), *Democracia y sociedad civil*, Alianza, Madrid.

[15] Cunill, N. : "Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la administración pública. Retos de las reformas de segunda generación", *Nueva sociedad*, N 160-1999.