

# La justicia y la política de la diferencia

Traducción de Silvina Álvarez

EDICIONES CÁTEDRA  
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA  
INSTITUTO DE LA MUJER

## Feminismos

Consejo asesor:

Giulia Colaizzi: Universitat de València  
María Teresa Gallego: Universidad Autónoma de Madrid  
Isabel Martínez Benlloch: Universitat de València  
Mary Nash: Universidad Central de Barcelona  
Verena Stolcke: Universidad Autónoma de Barcelona  
Amelia Valcárcel: Universidad de Oviedo  
Instituto de la Mujer

Dirección y coordinación: Isabel Morant Deusa: Universitat de València

Título original de la obra:  
*Justice and the Politics of Difference*

Diseño de cubierta: Carlos Pérez-Bermúdez

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeran, plagiaran, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

N.I.P.O.: 207-00-044-0

© 1990 by Princeton University Press.

© Ediciones Cátedra (Grupo Anaya, S. A.), 2000

Juan Ignacio Luca de Tena, 15. 28027 Madrid

Depósito legal: M. 26.053-2000

I.S.B.N.: 84-376-1826-6

Printed in Spain

Impreso en Lavel, S. A.

## CAPÍTULO III

### La insurrección y la sociedad de bienestar capitalista

Podría ser perfectamente que hubiera una ausencia de cuestiones públicas, pero esto no se debe a la ausencia de problemas o contradicciones, antagónicos o de otro tipo. Los cambios personales y estructurales no han eliminado problemas o cuestiones. Su ausencia en muchas discusiones es una condición ideológica, regulada en primer lugar por el hecho de que los intelectuales detecten y establezcan —o no— problemas como *cuestiones* potenciales para colectivos posibles de personas en el espacio público, y como *problemas* para diversos individuos.

C. WRIGHT MILLS

Para la teoría crítica la reflexión normativa surge de un determinado contexto social, cuyos conflictos sociales y políticos la filosofía se propone analizar, clarificar y evaluar. Sin embargo, tal reflexión normativa, que tiene lugar en un contexto social situado, no es neutral con respecto a esos conflictos, sino que se dirige a las posibilidades de emancipación no realizadas latentes en las instituciones, y que son el objetivo de los movimientos sociales implicados en dichos conflictos.

La sociedad de bienestar capitalista es el contexto social en el que tiene lugar la mayor parte de la discusión sobre teorías de la justicia. En el presente capítulo sostengo que el paradigma distributivo de justicia es la formulación más importante del debate público mantenido en tales sociedades. Los procesos de pluralismo basado en los intereses de grupo restringen el conflicto público esencialmente a la distribución; las cuestiones relativas a la organización de la producción, las estructuras públicas y privadas de toma de decisiones, o los significados sociales que confieren estatus o refuerzan las desventajas, por el contrario, no se plantean. Esta restricción del debate público ha llevado a muchos escritores y escritoras a afirmar que la sociedad de bienestar capitalista está despolitizada. A través de la orientación al bienestar se construyen personas que son ciudadanas del mismo modo en que son clientes o consumidoras, y se quitan incentivos a su participación activa en la vida pública. Sostengo aquí que el paradigma distributivo de la justicia funciona ideológicamente en el sentido de reforzar la despolitización.

Sin embargo, la hegemonía de la definición del debate público en términos de bienestar capitalista no ha dejado de cuestionarse. Desde 1960, en la mayor parte de los países capitalistas de occidente los movimientos sociales insurgentes han cuestionado el hecho de limitar el debate público a la distribución, tal como sucede en el estado de bienestar, e intentaron politizar los procesos de adquisición y control de la propiedad, toma de decisiones, la producción cultural, las relaciones personales de la vida cotidiana y la organización del trabajo y los servicios sociales. Si bien los procesos de la sociedad de bienestar capitalista a veces logran contener las demandas insurgentes de los nuevos movimientos sociales dentro de los límites manejables del pluralismo basado en los intereses de grupo, estos movimientos a menudo sobrepasan dichos límites y proyectan un ámbito público democratizado y participativo. Centro en estos movimientos la base social de una concepción de la justicia que intenta reducir y eliminar la dominación y la opresión. La democra-

cia es tanto un elemento como una condición de la justicia social.

#### LOS PRINCIPIOS NORMATIVOS DE LA SOCIEDAD DE BIENESTAR CAPITALISTA

Las instituciones de bienestar capitalistas tienden a suprimir las distinciones entre la esfera pública y la esfera de la actividad económica privada y empresarial. El Estado asume abiertamente la responsabilidad de gestionar y distribuir los beneficios de los procesos económicos. Al mismo tiempo, instituciones privadas tales como empresas, sindicatos y otras asociaciones comienzan a parecerse al Estado en cuanto a organización, poder y escalafón. Las instituciones y organismos del Estado, a su vez, asumen el carácter de empresas semiautónomas (cfr. Unger, 1974, págs. 175-176).

La sociedad corporativa de bienestar conlleva al menos tres principios importantes, que estaban claramente ausentes del anterior capitalismo liberal, más marcadamente guiado por el principio del *laissez-faire*: 1) el principio de que la actividad económica debería estar social o colectivamente regulada con el propósito de maximizar el bienestar colectivo; 2) el principio de que la ciudadanía implica tener derecho a que algunas necesidades básicas sean satisfechas por la sociedad, y que si los mecanismos privados fracasan el Estado tiene la obligación de instituir políticas dirigidas a satisfacer dichas necesidades; y 3) el principio de igualdad formal y procedimientos impersonales, en contraste con formas de autoridad más arbitrarias y personalizadas, y formas más coercitivas de inducir a la cooperación. Aunque estos principios han enfrentado algunos desafíos, al menos como principios siguen disfrutando de una amplia aceptación.

1. En una economía tan compleja e interdependiente como es la que resulta del conjunto de las modernas economías capitalistas, en las que la decisión de una persona o de una compañía puede afectar las actividades de tantas otras,

es totalmente irracional no someter las actividades económicas a algún tipo de control social. La mayor parte de los países de Europa occidental están comprometidos con alguna forma de planificación económica dirigida por el Estado. A pesar de que en los Estados Unidos la coordinación y regulación económica está menos centralizada y es menos explícita, existe una considerable aceptación de la regulación estatal de la economía. Como han mantenido algunas críticas, dicha coordinación económica y la regulación estatal de los países capitalistas de occidente distan mucho del «socialismo progresivo», dado que su propósito explícito es la promoción de condiciones óptimas para la acumulación privada de capital. No obstante, esta regulación de la sociedad de bienestar capitalista tiene un valor positivo en la medida en que confirma la expectativa de que la actividad económica esté bajo algún control público general, visto que las ciudadanas y los ciudadanos dependen de las condiciones económicas para su sustento y bienestar.

A pesar de la retórica contemporánea en contrario, el principal beneficiario del gran estado en el capitalismo avanzado es la empresa privada, la cual se ha vuelto inextricablemente dependiente del Estado para su continuo bienestar. El Estado crea instituciones y desarrolla políticas explícitamente dirigidas a promover los intereses a largo plazo de la acumulación de capital. Con este fin, los gobiernos federales y a veces los locales regulan el sistema económico a través de la política fiscal, la política monetaria, las políticas arancelarias y de comercio exterior, los pagos de la deuda, los subsidios al campo y a las empresas y la regulación de sus propios niveles de gasto. Cada vez más el Estado asume la organización y los costes de educar y preparar las fuerzas de trabajo que necesita la empresa privada, así como los costes de investigación y desarrollo. La mayor parte de la infraestructura de transportes y comunicaciones, así como otros servicios de infraestructura necesarios para una eficiente producción y distribución están pagados, mantenidos y a menudo administrados por el Estado. El Estado asume una gran responsabilidad al cargar con los costes so-

ciales de la producción —tales como el control de la contaminación—, que pueden perjudicar el sistema de beneficios de otras empresas. Además, en la sociedad corporativa de bienestar el Estado es el principal consumidor de los productos de la empresa privada, en forma de bienes militares, provisiones para sus numerosos organismos y oficinas, vivienda, carreteras y otras obras públicas, etc.

2. El principio según el cual el Estado tiene la obligación de satisfacer las necesidades cuando fracasan los mecanismos privados puede ser más controvertido que el primero, pero es sin embargo ampliamente aceptado en todas las sociedades capitalistas avanzadas. Antes de que se desarrollaran las instituciones del estado de bienestar, los únicos derechos de ciudadanía eran los derechos políticos formales del liberalismo, tales como la protección de las libertades, los derechos de debido proceso e igualdad ante la ley, el derecho de voto, el derecho a desempeñar un cargo, etc. El estado de bienestar promulga una concepción de los derechos económicos, o derechos de recepción, como derechos ciudadanos. Incluso en los momentos en los que se implementan políticas de austeridad y el clima político pone en peligro los servicios sociales que satisfacen diversas necesidades, persiste un compromiso verbal de satisfacer las necesidades de subsistencia. El proyecto de ley de Gramm-Rudman para equilibrar el presupuesto, aprobado por el Congreso de los Estados Unidos en 1985, por ejemplo, exceptuó algunos de los programas de ayuda más básicos, tales como el AFDC\* y los bonos de comida, de los recortes automáticos que el proyecto autorizaba.

La actividad del estado de bienestar opera también para beneficiar a ciudadanas y ciudadanos particulares, y contribuye a su supervivencia y calidad de vida. Programas tales como el de pensiones, salario de desempleo, servicio médico,

\* *N. de la T.*: El AFDC (*Aid to Families with Dependant Children*) es un programa de ayuda a las familias con hijos o hijas menores de edad, implementado en los Estados Unidos.

ayudas a la vivienda, y ayudas en dinero, intentan satisfacer las necesidades de algunas ciudadanas y ciudadanos. Ciertos aspectos de la política fiscal de los Estados Unidos durante los últimos treinta años han tenido el efecto de redistribuir el ingreso de las clases medias y altas hacia la gente pobre, a pesar de que las reformas fiscales recientes han revertido esta tendencia. Las propias clases medias se han beneficiado de préstamos para estudiantes universitarios y exenciones fiscales para las hipotecas sobre la vivienda. Las ayudas a la educación y la formación profesional, así como la aplicación de la legislación sobre igualdad de oportunidades, crean trabajadoras y trabajadores capacitados para tener un empleo y en cierta medida se proponen eliminar la discriminación racial y sexual. Más aún, los organismos estatales, provinciales y municipales proveen de un amplio sector de empleos, y han sido especialmente importantes para ampliar las oportunidades de trabajo profesional de las personas negras, latinas, indígenas y mujeres. La regulación sobre la calidad de los productos proporciona un importante grado de protección para el consumidor.

Estos dos aspectos de la actividad estatal en la sociedad corporativa de bienestar —la ayuda a la acumulación de capital y la satisfacción de las necesidades de las ciudadanas y ciudadanos particulares— se refuerzan mutuamente. Los programas para la satisfacción de necesidades se deben pagar a través de los ingresos provenientes de los impuestos, y requieren por tanto una economía en expansión. Así, bajo las condiciones de la empresa privada los programas de bienestar social necesitan de la regulación estatal de la economía, tanto como de la ayuda en infraestructura. Los programas de educación y formación benefician a los individuos que forman parte de ellos, pero también benefician a las corporaciones y organismos que contratan a esos individuos.

3. La sociedad capitalista de bienestar se propone también realizar los valores de igualdad formal y procedimientos de autoridad, y formas más coercitivas de inducir a la

cooperación. Grandes organizaciones burocráticas dirigen la mayor parte de la actividad colectiva en dichas sociedades. Las burocracias se distinguen de otras formas de organización social en que operan conforme a reglas impersonales que se aplican de la misma manera a todos los casos. Idealmente, las personas en dichas burocracias tienen o no un determinado estatus, privilegios, poder o autonomía, en virtud de su posición en la división del trabajo y no en virtud de ningún atributo de nacimiento, conexiones familiares, etc. De acuerdo con los valores de la organización burocrática, los puestos de la administración deberían ser asignados de acuerdo al mérito. Estas conquistas de la burocracia implican un desarrollo positivo e importante en la historia de la organización social. Digo esto a pesar de las nuevas formas de dominación que propicia la organización burocrática y que analizaré más adelante.

Las instituciones y prácticas del estado de bienestar ayudan a preservar las instituciones capitalistas de dos maneras. Estructuralmente, estas instituciones y prácticas ayudan a crear condiciones favorables para la producción y la acumulación, ayudan a proporcionar una fuerza de trabajo especializada, y amplían los mercados de bienes a través de las ayudas estatales directas al consumo y a las ganancias, suministradas a consumidores privados. Las políticas del estado de bienestar tienen importantes funciones legitimadoras desde el punto de vista político, incentivando las lealtades de la gente al sistema en la medida en que éste le proporciona algo material o, al menos, la continua y verosímil promesa de algo material.

No es incompatible con esta visión funcionalista general del estado de bienestar el afirmar que su aparición es progresista, y recordar que la mayor parte de las políticas del estado de bienestar surgieron de la intensa lucha del pueblo contra la gente rica y poderosa. Las políticas de ayuda que existen hoy en los Estados Unidos, por ejemplo, no hubieran tenido lugar si los movimientos de masas no hubieran formulado sus demandas al Estado y a la sociedad, reclamando a menudo cambios mucho más radicales de los

que consiguieron. Como sostienen Piven y Cloward (1982), estas luchas populares, y las reformas a que dieron lugar, redujeron de manera significativa el aislamiento de las cuestiones económicas respecto de la acción política, que había prevalecido en el siglo XIX. Tampoco es incongruente insistir en que, por una parte, deberían combatirse activa y vigorosamente los esfuerzos dirigidos a reducir las medidas de bienestar promovidas por el Estado aunque, por otra parte, el diseño de las instituciones capitalistas de bienestar debería modificarse de manera que éstas no contribuyeran a la dominación y la opresión.

#### LA DESPOLITIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CAPITALISTA DE BIENESTAR

En general, la sociedad capitalista de bienestar es más humana que la sociedad capitalista que autoriza la «mano invisible» sin ningún tipo de regulación social de la inversión, la calidad de los productos o las condiciones de trabajo, y sin prever ayudas sociales para las personas mayores, pobres o enfermas. Sin embargo, al tiempo que un mayor volumen de actividad económica privada es regulado por las políticas públicas, la esfera pública se vuelve cada vez más despolitizada (véase Habermas, 1987, págs. 343-356). El conflicto social, así como la discusión social, se limitan en gran medida a las cuestiones distributivas, mientras que las cuestiones de fondo relativas a la organización y objetivos de la producción, los puestos y procedimientos de toma de decisiones y otras cuestiones institucionales de este tipo no se cuestionan. El pluralismo basado en los intereses de grupo funciona como el vehículo para resolver los conflictos sobre la distribución, un proceso que resulta injusto y despolitizado (Cohen y Rogers, 1983, cap. 3).

Conforme a lo que sostienen muchas y muchos analistas, las reformas del *New Deal* comenzaron a institucionalizar los conflictos de clase y este proceso se completó en los primeros años 50. En este sistema capitalista de bienestar

los capitalistas encontraron una vía de acuerdo con los trabajadores. La empresa y el Estado accederían a las demandas de derechos de negociación colectiva, más tiempo libre, mejores sueldos, seguridad social y beneficios para los desempleados, así como a medidas similares para mejorar la vida material y la seguridad de la gente trabajadora. A cambio, los trabajadores y trabajadoras perderían el derecho a demandar una reestructuración de la producción, a controlar los objetivos y dirección de las empresas o de la economía en su conjunto y a ejercer control comunitario sobre la administración de servicios. En lo sucesivo, el conflicto social quedaría limitado a la competencia respecto de cuotas distributivas del producto social total. Todo el mundo estaría de acuerdo en que el crecimiento económico es el principal objetivo del gobierno y del mundo de los negocios. Con el propósito de hacer lo más grande posible la tarta social sobre cuya distribución tendrían que discutir, el gobierno y los empresarios iban a tener la autoridad para hacer todo aquello que juzgaran necesario para promover dicho crecimiento.

Este pacto para limitar el conflicto a la distribución, sin cuestionar las estructuras de producción y toma de decisiones, tuvo lugar tanto en el sector privado como en el estatal. En el sector privado, después de la Segunda Guerra Mundial los sindicatos estuvieron implícitamente de acuerdo en restringir sus demandas a cuestiones distributivas —salarios, horas, beneficios, vacaciones— y no sacar a colación cuestiones como las condiciones de trabajo, el control del proceso de producción o las prioridades de inversión (Bowles y Gintis, 1982; 1986, cap. 2). La regulación estatal de la negociación colectiva ha reforzado este acuerdo implícito, no permitiendo casi que se introdujeran en la agenda de negociación cuestiones relativas a los procedimientos y la organización laboral.

Tanto en el gobierno federal como en el gobierno de los estados, las cuestiones de políticas públicas se limitan en gran medida a la asignación de recursos y la provisión de servicios sociales, bajo el imperativo de promover el crecimiento económico de las empresas. El conflicto tiene lugar

respecto de un reducido número de cuestiones distributivas, tales como: ¿es necesario que suban los impuestos para reducir el déficit?, ¿deberían las personas ricas pagar una proporción más alta de impuesto a las ganancias que otras personas?, ¿deberían los fondos públicos destinarse a misiles MX, o a viviendas y carreteras?, ¿qué asignaciones generarán más trabajo? Los objetivos fundamentales del Estado se fijan dentro de la estructura ya existente de poder, propiedad y derechos, y no se someten a discusión. «Las políticas públicas han estado orientadas siempre a determinar la mejor forma de distribuir el excedente con vistas al consumo individual y colectivo, antes que a la cuestión más fundamental de evaluar cuál es la mejor manera de controlar el proceso para la satisfacción de las necesidades sociales y la realización de todas las potencialidades de los seres humanos» (Smith y Judd, 1984, pág. 184).

La limitación del conflicto y de las políticas públicas a cuestiones distributivas, en el marco del imperativo de crecimiento acordado, aparece de manera sobresaliente en las políticas locales. En la mayor parte de los municipios opera efectivamente una alianza entre políticos, empresarios y burócratas para canalizar los intereses expresados por la ciudadanía a través de un sistema de uso del terreno limitado por el imperativo de promover la inversión (Elkin, 1987; Logan y Molotch, 1987, cap. 3). Como explicaré en el capítulo 8, las propias ciudades resultan despojadas de poderes, transformándose en poco más que entes suplicantes en el estado de bienestar y el mundo de las empresas.

Al restringir el conflicto y la discusión política a cuestiones distributivas, la sociedad capitalista de bienestar define a las ciudadanas y ciudadanos fundamentalmente como clientes-consumidores. A diferencia del capitalismo temprano, que funcionaba a base de bajos salarios y austeridad para la clase obrera, el capitalismo del estado de bienestar requiere altos niveles de consumo para mantener en funcionamiento la maquinaria de crecimiento. La publicidad de las empresas, los medios de comunicación de la cultura popular y las políticas del gobierno confabulan para fomentar

que las personas se piensen a sí mismas esencialmente como consumidoras, para que focalicen sus energías en los bienes que desean y evalúen la actuación de sus gobiernos teniendo en cuenta si las provee adecuadamente de bienes y servicios (Habermas, 1987, pág. 350; Walzer, 1982). Esta vinculación con la ciudadanía guiada por la noción de cliente-consumidor, privatiza a la ciudadana, haciendo que los objetivos de control popular y participación sean difíciles o incluso carezcan de sentido.

En la sociedad capitalista de bienestar, los procesos de pluralismo basado en el interés de grupo son el vehículo para la resolución de los conflictos políticos relativos a las distribuciones. Las ciudadanas y ciudadanos que se comportan como clientes-consumidores y los agentes corporativos se organizan para promover intereses específicos y recibir así bienes por parte del Estado —el *lobby* del petróleo, los defensores de las personas sin hogar, los intereses del transporte, el *lobby* de los médicos, los defensores del consumidor, etc. Los nuevos programas de gobierno a menudo crean grupos de interés allí donde no existían con anterioridad. El juego político se define en analogía con el mercado. Diversos intereses compiten entre sí para obtener las lealtades de la gente, y quienes consiguen la mayor cantidad de miembros y de dinero tienen una ventaja en el mercado para presionar por la legislación, regulaciones y distribución del dinero de los impuestos. Los distintos intereses deben competir entre sí por recursos limitados y por la atención de legisladoras y políticos, de manera que a veces los intereses se alían y negocian entre sí para obtener ventajas mutuas. De acuerdo con la teoría pluralista, las políticas del gobierno y la asignación de recursos son el resultado de estos procesos de competencia y negociación entre los grupos de interés.

Quienes critican la teoría y la práctica del pluralismo basado en los intereses de grupo alegan que el sistema promueve la injusticia distributiva. En la competencia entre grupos de interés algunos grupos, especialmente los de empresas, comienzan con grandes recursos y organización, lo

cual les posibilita representar mejor sus intereses. En la negociación, por tanto, a menudo los resultados favorecen a quienes gozan de estas ventajas. No obstante estar de acuerdo con esta crítica, quiero centrarme aquí en cómo el pluralismo basado en los intereses de grupo también despolitiza la vida pública.

En el proceso de resolución de conflictos, el pluralismo basado en los intereses de grupo no diferencia entre la afirmación de los intereses egoístas y las reivindicaciones normativas de justicia o derechos. La disputa en torno a las políticas de gobierno son solo una competición entre distintos reclamos, y «vencer» depende de que logremos poner a los otros de nuestra parte, haciendo tratos y alianzas con ellos, y haciendo cálculos estratégicos y efectivos sobre cómo y a quién efectuar los reclamos. No se vence intentando persuadir a la gente de que nuestro reclamo es justo. Este cínico sistema a menudo fuerza a los movimientos que reclaman justicia, tales como el movimiento por los derechos civiles o el movimiento por la igualdad de derechos, a identificarse meramente como uno más de los grupos de interés. Quienes creen en la justicia de la igualdad de derechos para las mujeres deben formar grupos de presión con el fin de obtener lo que quieren, y estar preparadas para hacer tratos y negociar.

Este proceso que hace que las reivindicaciones normativas de justicia se deban traducir en egoístas reivindicaciones de deseos, no cuenta con el elemento de la deliberación pública que es característico de lo político (Arendt, 1958; Michelman, 1986; Sunstein, 1988; Elkin, 1987, cap. 7). Un ámbito público politizado resuelve el desacuerdo y toma las decisiones escuchando las reivindicaciones y razones de cada uno, aportando cuestiones y objeciones, y desplegando nuevas formulaciones y propuestas hasta que se pueda llegar a una decisión.

Cuando cada agente u organización actúa para promover sus propios intereses específicos a través de las vías que proporcionan los organismos de gobierno —que rara vez son de conocimiento público y mucho menos son motivo de

discusión pública—, entonces el resultado es una vida pública fragmentada. En estos casos no existe un foro dentro de la esfera pública de discusión y conflicto, donde la gente pueda examinar la totalidad de los modelos de justicia o equidad producidos por tales procesos (Howe, 1982; Barber, 1984, cap. 3). Tampoco es posible cuestionar a través de la discusión pública las estructuras básicas, los presupuestos, limitaciones y procedimientos de toma de decisiones que dan lugar a los modelos distributivos, ya que en su mayor parte tales elementos no son realmente públicos. Además, plantear estas cuestiones requiere una perspectiva más comprensiva que la que permite la fragmentación del pluralismo basado en los intereses de grupo, ya que hace falta conocer la relación entre lo que quieren los distintos intereses y las consecuencias colectivas de su consecución simultánea.

De hecho, la política basada en los intereses de grupo deja fuera de la participación directa y pública en la toma de decisiones a los ciudadanos y ciudadanas individuales, y a menudo las mantiene en la ignorancia respecto de las propuestas discutidas y las decisiones tomadas. Los ciudadanos y ciudadanas no pueden expresar sus demandas o participar en las discusiones políticas excepto como partes organizadas alrededor de algún programa estatal específico o de algún interés. Dado que las políticas no se dirigen a las personas como tales sino a las personas constituidas en tanto partes de un todo, como contribuyentes, consumidoras del servicio médico, padres o madres, trabajadoras, residentes de una ciudad, etc., calcular qué podría resultar en última instancia beneficioso para una persona en particular resulta incoherente (Janowitz, 1976, cap. 4). Bajo estas circunstancias no es sorprendente que las ciudadanas a menudo sean apáticas respecto de la política.

Finalmente, y tal vez sea esto lo más importante, la estructura de toma de decisiones basada en los intereses de grupo presentes en la sociedad capitalista de bienestar despolitiza porque las decisiones a menudo se toman en privado. La creciente regulación pública de la actividad privada, económica y social, determina la existencia de organismos

públicos orientados hacia ciertos intereses que a menudo trabajan diariamente junto a los representantes de los intereses privados. El resultado es lo que Alan Wolfe (1977) llama el «estado franquicia», diseñar una autoridad estatal a la medida de los grupos de interés institucionalizados.

En este sistema de pluralismo basado en los intereses de grupo la mayor parte de las decisiones en materia de políticas públicas se fraguan en las operaciones cotidianas de estos organismos del Estado, que reciben con su creación por parte del poder legislativo o ejecutivo amplios poderes para formular y ejecutar regulaciones. La mayor parte de estas políticas se elaboran a través de procesos complejos e informales que tienen lugar dentro de los organismos públicos, y entre los organismos públicos y las organizaciones empresariales —u otras organizaciones privadas—, que tienen intereses específicos involucrados en dichas políticas así como el poder e influencias suficientes para conseguir el acceso a los organismos públicos (véase Lowi, 1969, especialmente caps. 3 y 4). Generalmente estas decisiones políticas se toman medio secretamente y es así como las decisiones sustantivas de la sociedad corporativa de bienestar están despoltizadas. En palabras de Claus Offe:

Si la política tiene que ver con el desarrollo de visiones sobre el orden justo de la vida social, y con el conflicto entre distintas visiones respecto de tal orden, entonces, dada esta situación de mediación bloqueada, es solo una leve exageración decir que experimentamos una situación en la que la política y el Estado se han separado la una del otro (Offe, 1984, pág. 173).

Dos décadas atrás Theodore Lowi (1969) sostuvo que este desfase significaba que efectivamente gran parte de la actividad gubernamental ya no estaba sujeta al imperio de la ley. Los cuerpos legislativos constituyen uno de los pocos foros para la discusión pública de las políticas de gobierno. Sin embargo, la mayoría de las políticas en vigor puestas en marcha por el gobierno en la sociedad capitalista de bienes-

tar no son leyes, sino regulaciones establecidas por los cargos directivos de los organismos públicos, a menudo sin que medie ninguna discusión pública. Es cierto que es necesaria la acción legislativa para crear muchos organismos, y el que éstos sigan existiendo —así como el alcance de su actividad— se decide en las legislaturas a través de las disposiciones presupuestarias. Sin embargo, las propuestas de creación de nuevos organismos y programas, así como las propuestas de financiación, se resuelven en negociaciones mantenidas entre los organismos y sus aliados privados.

#### LA FUNCIÓN IDEOLÓGICA DEL PARADIGMA DISTRIBUTIVO

Las ideas funcionan ideológicamente, tal como entiendo este término, cuando representan el contexto institucional en el que surgen como naturales o necesarias. De tal modo, las ideas se anticipan a la crítica de las relaciones de dominación y opresión, y relegan posibles acuerdos sociales más emancipatorios. En el contexto de la sociedad capitalista de bienestar, el paradigma distributivo de justicia funciona ideológicamente en este sentido.

Sostengo que el predominio de un paradigma distributivo entre las teorías de justicia de la filosofía contemporánea puede explicarse, al menos en parte, por el hecho de que en la sociedad capitalista de bienestar las cuestiones distributivas dominan la discusión política (cfr. Heller, 1987, pág. 155). Esta orientación teórica concuerda bien con nuestras intuiciones toda vez que predominan las cuestiones relativas a la distribución del ingreso, la asignación de recursos y la concesión de posiciones de poder. El paradigma distributivo refleja, y a veces justifica, el compromiso tentativo y tenue de la sociedad capitalista de bienestar de satisfacer las necesidades básicas y regular la actividad económica con vistas al bien común. La concepción individualista posesiva de la naturaleza humana que, como sostuve en el capítulo 1, subyace al paradigma distributivo, se corresponde con el contexto social de la sociedad capitalista de bienestar, que

construye la ciudadanía fundamentalmente en torno a la idea de que las personas son clientes-consumidoras (cfr. Taylor, 1985).

Al afirmar esto no quiero decir que las teorías distributivas de la justicia necesariamente reflejen o ratifiquen las distribuciones existentes y los intereses que las sustentan. Por el contrario, el paradigma distributivo domina el discurso filosófico contemporáneo en parte porque muchas teóricas y teóricos creen que hay una injusticia distributiva considerable en las actuales sociedades capitalistas de bienestar. Dentro de los límites del paradigma distributivo, muchas teorías de la justicia defienden principios cuya aplicación lleva implícita la crítica a tales condiciones sociales.

El pluralismo basado en los intereses de grupo, al operar dentro de los confines de las cuestiones distributivas, perpetúa, como hemos visto, una vida pública despolitizada que fragmenta la vida social y privatiza la relación de la ciudadanía con el Estado. Dicho pluralismo desincentiva la deliberación pública sobre las decisiones colectivas, especialmente sobre los objetivos de gobierno, o la organización de las instituciones y las relaciones de poder. De este modo, el despolitizado proceso de formación de políticas de la sociedad capitalista de bienestar hace que sea difícil visualizar las reglas y prácticas institucionales, así como las relaciones sociales que sustentan la dominación y la opresión, y mucho menos desafiarlas.

Como sostuve en el capítulo 1, una ceguera similar aflige al paradigma distributivo de justicia. Al centrarse en la distribución, las teorías de la justicia generalmente no someten a evaluación las cuestiones relativas al poder de toma de decisiones, la división del trabajo y la cultura. Estas cuestiones a menudo son más básicas que las distribuciones, hasta el punto de que condicionan causalmente las distribuciones. El paradigma distributivo asume implícitamente una ontología social atomista y estática, mientras que una ontología que incluyera las relaciones y procesos captaría mejor muchos aspectos de la dominación y la opresión.

No es el paradigma distributivo de justicia el que pro-

duce ese tipo de ciudadanía como cliente-consumidora despolitizada, característico de la sociedad capitalista de bienestar. La hegemonía de este paradigma, sin embargo, refuerza la unidimensionalidad del discurso político contemporáneo y la función de contención a la que sirve. Dado que refleja los procesos de pluralismo basado en los intereses de grupo —los que a su vez resultan hipostasiados como la temática propia de la justicia en general—, el paradigma distributivo funciona para legitimar dichos procesos, así como para despolitizar la vida pública que ellos incentivan. En la medida en que las perspectivas predominantes presentes en las teorías de la justicia no evalúan las estructuras institucionales que determinan el contexto y las condiciones de distribución, impiden la crítica a las relaciones de poder y a la cultura de la sociedad capitalista de bienestar. En este sentido refuerzan la dominación y la opresión e impiden que la imaginación política conciba instituciones y prácticas más emancipatorias.

Una aproximación teórica y crítica de la justicia debe comenzar con la constatación de que cualquier teoría normativa o social está y debe estar condicionada por el contexto histórico y social particular en el que se formula. Así, mi afirmación en el sentido de que el paradigma distributivo funciona ideológicamente no presupone que teorizar sobre la justicia pueda ser una tarea neutral o independiente respecto de condiciones sociales particulares. Rodeada necesariamente por las instituciones y relaciones sociales ya existentes, la teorización normativa puede ser defensora o crítica respecto de estas últimas o incluso, en algunos casos, tal vez pueda asumir una postura que combine ambas actitudes. A pesar de que la sociedad capitalista de bienestar es menos opresora en algunos aspectos que algunas otras sociedades, contiene muchas estructuras de dominación y opresión que la filosofía política debería detectar y criticar. Algunas de dichas estructuras tienen su origen en las burocracias corporativas y de bienestar.

Tal como la defino en el capítulo 1, la dominación consiste en la presencia de condiciones institucionales que impiden a la gente participar en la determinación de sus acciones o de las condiciones de sus acciones. La sociedad capitalista de bienestar crea específicamente nuevas formas de dominación. Cada vez más las actividades del trabajo y la vida cotidiana están bajo el control burocrático racionalizado, haciendo que la gente esté sujeta a la disciplina de las autoridades y los expertos en muchos ámbitos de la vida.

Por burocracia entiendo un sistema que define y organiza los proyectos sociales como objeto del control técnico. La burocracia extiende el objeto de la razón técnica o instrumental más allá del mundo natural hasta abarcar el ámbito de la acción y la interacción humana coordinada. La razón burocrática toma los fines de la acción como dados —sea que se trae de producir una bomba, realizar el censo o llevar comida a una zona afectada por el hambre— y determina cuáles son los medios más eficientes para la realización de dichos fines. Dado que la definición de los fines siempre está fuera del sistema específicamente burocrático, y visto que el sistema de medios se desarrolla en el ámbito de una ciencia técnica que afirma estar exenta de valores, la organización burocrática está ampliamente despolitizada, es decir, que su actividad no se considera el producto de decisiones con carga valorativa (Keane, 1984, cap. 2).

En la visión progresista de muchas personas revolucionarias y reformistas sociales del siglo XIX y principios del XX, tanto en Europa oriental y occidental como en los Estados Unidos, la burocratización se concibió como la forma de eliminar la dominación, especialmente la dominación de clase. La formalización que encierra la burocracia a menudo ha sido llamada a transformar los sistemas tradicionales de poder, en los que un agente está arbitrariamente facultado para obligar a otro a que se someta a los dictados de su voluntad. Así, la producción agrícola colectivizada reemplazó el

dominio de los cosacos, los sistemas de gestión empresarial reemplazaron el dominio de los jefes-dueños, el gobierno administrativo de la ciudad reemplazó el dominio de la maquinaria partidista de los patriarcas, y el derecho de familia junto a los organismos de servicios sociales reemplazaron en parte el dominio del marido-padre.

En las formas tradicionales de dominio quienes dominan ejercen su poder de acuerdo con sus deseos, valores o fines particulares. Quien domina tiene derecho a esperar obediencia porque es soberano, y no necesita dar ninguna otra razón. La administración burocrática reemplaza esta soberanía personal con el imperio de la ley y los procedimientos. Para cada área de su actividad la burocracia desarrolla reglas formales y explícitas, que son impersonales en el sentido de que deben ser respetadas por quien sea que ocupe el puesto o realice las actividades que tales reglas describen. Así, la burocracia introduce la universalización o generalización de la actividad social o cooperativa.

Al definir un proyecto cooperativo como el objeto del control técnico, la burocracia descubre el camino objetivamente mejor para llevar a cabo ese proyecto, no con vistas a los fines personales de alguien, sino con vistas a los fines de la organización o del proyecto en sí. De este modo, la burocracia desarrolla una minuciosa división del trabajo; define las posiciones en base a una jerarquía de autoridad en la que cada posición está sujeta a reglas, y el cambiar de posición está regulado por un sistema formal meritocrático.

Sin embargo, al formalizar la acción colectiva a través de reglas y procedimientos explícitamente articulados, se la separa del examen y el compromiso normativos. Las decisiones y las acciones se evaluarán menos conforme a si son correctas o justas que de acuerdo a su validez legal, es decir, de acuerdo a si se corresponden con las reglas y siguen los procedimientos adecuados. Esta desconexión entre la racionalidad legal y la racionalidad normativa constituye el significado de la despolitización burocrática (véase Habermas, 1987, págs. 307-310).

Junto a la administración burocrática de los proyectos

cooperativos se desarrolla para quienes están involucrados en dicha administración una nueva concepción del significado y responsabilidades del trabajo, esencialmente la ética de la profesionalidad. La profesionalización despolitiza la actividad laboral en la medida en que el trabajador o la trabajadora considerada individualmente ya no tiene que determinar los fines de la actividad. En la medida en que el trabajo se profesionaliza, las trabajadoras y trabajadores se ven a sí mismos siguiendo los procedimientos de una disciplina ética y científica, que puede ser la medicina, la catalogación de libros o el cuidado de menores, para la que reciben una preparación formal. Las estrictas reglas explícitas o implícitas prohíben a las profesionales involucrar en el trabajo deseos o compromisos personales, o dejarse influenciar en el desempeño de sus tareas por sentimientos personales respecto de otras personas. Quienes son profesionales subordinan sus caprichos o deseos personales al esfuerzo de grupo, y tienen como valor más importante el normal funcionamiento de la organización y la realización de sus objetivos. La ética profesional incorpora una noción fuerte de lealtad, tanto hacia quienes practican nuestra profesión como hacia nuestra organización.

Hay muchas ventajas que se derivan de regularizar las prácticas de la cooperación social guiadas por normas y procedimientos formalizados, y de desarrollar disciplinas profesionales. Aunque en las organizaciones burocráticas cambiar las reglas es a menudo más difícil de lo que era cambiar a los dominadores en las sociedades tradicionales, sigue siendo mejor que las personas estén sujetas a regulaciones formalizadas —que, al menos en principio, pueden conocer y prever— y no que estén sujetas a los caprichos a menudo arbitrarios y egoístas de dominadores individuales. Sin embargo, como han sostenido muchos y muchas estudiosas de la sociedad corporativa de bienestar, la expansión de la administración burocrática sobre cada vez más espacios del trabajo y de la vida trae aparejadas nuevas experiencias de dominación.

La sociedad corporativa de bienestar nos enfrenta con la

ironía de un sistema de producción, distribución y servicios que depende de la cooperación pormenorizada entre millones de personas, la mayor parte de las cuales no tiene participación en la determinación de sus acciones o de las condiciones de sus acciones. La mayoría de las personas en dichas sociedades no carecen de poder, en el sentido que describo en el capítulo 2; muchas tienen algo de autonomía en su trabajo, alguna autoridad institucionalizada sobre otras personas, alguna posición que merece al menos una cuota mínima de respeto. Sin embargo, incluso las personas relativamente capacitadas están sujetas a estructuras de dominación. Estas personas se conciben a sí mismas como sujetas a la autoridad no recíproca de otras personas. Ven sus acciones limitadas por imperativos estructurales o burocráticos que a menudo se presentan como el resultado de decisiones no tomadas por nadie en particular, a la vez que parecen servir a los intereses de un conjunto específico de agentes. Las personas experimentan la dominación burocrática no solo en tanto trabajadoras, sino también como clientes y consumidoras sujetas a reglas en cuya formulación no participaron, y que están hechas en gran medida para la conveniencia del proveedor o de los organismos involucrados antes que para la conveniencia de los consumidores.

Los trabajos administrativos de las empresas están estructurados jerárquicamente, de manera que la mayor parte de quienes trabajan en ellos están subordinadas a la autoridad de otras personas. Si la gente tiene poder para tomar decisiones, dicho poder se ejerce generalmente sobre las acciones de otras personas y no sobre las propias acciones. Esta estructura de autoridad jerárquica restablece la dominación personal que se pretendía haber eliminado con la organización burocrática. Esto es así toda vez que, aunque la burocracia explícitamente formaliza reglas y procedimientos, no puede eliminar las elecciones individuales y subjetivas (Unger, 1974, págs. 169-171). Quienes dirigen divisiones o departamentos, por ejemplo, generalmente tienen un amplio margen de discrecionalidad en la elaboración, interpretación, aplicación e imposición de las reglas de acuerdo

con su interpretación particular de los fines de la organización y con su elección de prioridades.

El propio universalismo y las características formales de las reglas burocráticas producen dentro de la burocracia una experiencia de dependencia personal y sumisión necesaria a una voluntad arbitraria. El formalismo de las reglas, tanto como el hecho de que sean universales e impersonales, supone que protegen a las personas de la arbitrariedad de los caprichos y de los gustos o antipatías personales, es decir, toda persona será tratada del mismo modo, impersonal e imparcialmente, y no se deberá tener en cuenta ningún valor en particular. Pero las personas que aplican las reglas impersonales deben emitir juicios sobre cómo se aplican dichas reglas a cada caso en particular. Por su propia naturaleza, las reglas formales y universales no tienen ningún mecanismo automático para su aplicación a casos particulares, y los sentimientos, valores y percepciones particulares de quienes toman las decisiones son tomados necesariamente en consideración cuando se aplican tales reglas.

Como desarrollaré más detalladamente en el capítulo 7, la cuestión no es que los valores personales sustantivos sean tenidos en cuenta en la toma de decisiones burocráticas cuando en realidad no deben ser tenidos en cuenta; por el contrario, el que valores sustantivos particulares entren a formar parte de las decisiones es inevitable y es parte de lo que normalmente se entiende por toma de decisiones. Sin embargo, la ideología científica de la administración burocrática pretende eliminar de las decisiones todo tipo de valores particulares. ¿Cómo se valida esta ideología burocrática? Generalmente, la justicia de la toma de decisiones basada en una estructura jerárquica se justifica apelando a que cualquier profesional con el conocimiento adecuado y actuando imparcialmente terminaría adoptando la misma decisión. Sin embargo, y dado que de hecho los juicios personales inevitablemente entran a formar parte de muchas decisiones importantes, las personas subordinadas se experimentan a sí mismas como sujetas a la voluntad arbitraria de un cargo superior de quien dependen personalmente. De este modo, la

vida dentro de la burocracia se transforma en la vida dentro una pavorosa mansión de «alta administración» y juegos «desquiciados». Para evitar la amplia gama de juicios subjetivos que los cargos superiores pueden emitir respecto de las subordinadas y subordinados, las burocracias instituyen a menudo métodos minuciosos, formalizados y «objetivos», de supervisión y vigilancia. Sin embargo, estos métodos solo ayudan a incrementar la sensación de dominación, dado que por lo general aplican reglas más detalladas a la conducta y actuación de las personas subordinadas, y también en la aplicación de estas reglas intervienen inevitablemente juicios subjetivos (cfr. Lefort, 1986).

La dominación en la sociedad corporativa de bienestar se extiende más allá del trabajo abarcando muchos ámbitos de la vida cotidiana. En el fenómeno al que Habermas se refiere como la «colonización del mundo de la vida», tanto el estado como los organismos privados someten a clientes y consumidores a engranajes de microautoridad. Clientes y consumidores se someten a la autoridad de hospitales, escuelas, universidades, organismos de la seguridad social, oficinas estatales, bancos, restaurantes de *fast-food*, y otras innumerables instituciones. Quienes son funcionarias o empleados de estas instituciones no sólo prescriben gran parte de la conducta de clientes o consumidores dentro de las instituciones, sino que, lo que es tal vez más importante, a través de disciplinas científico-sociales, gerenciales o de marketing, definen para clientes o consumidoras la forma y significado de las necesidades que las instituciones se proponen satisfacer (Habermas, 1987, págs. 362-363; cfr. Fraser, 1987a; Laclau y Mouffe, 1984, págs. 161-163). La colonización del mundo de la vida significa que las actividades de la vida que antes estaban sujetas a normas de tradición, a la acción espontánea o a decisión colectiva, se convierten en mercancías o caen bajo el control de las instituciones del Estado, pasando a ser así actividades normalizadas, universalizadas y estandarizadas (cfr. K. Ferguson, 1984).

Dentro de la sociedad corporativa de bienestar las personas a menudo no cuestionan estas formas de dominación

y despolitización, en parte porque ellas parecen ser el precio por el confort material que la mayor parte de la gente tiene. Las personas que no gozan de confort material es aún menos probable que cuestionen la autoridad de las instituciones que definen su conducta y sus necesidades, porque estas personas dependen de dichas instituciones más que otras personas. Otros dos fenómenos legitiman la estructura de la sociedad corporativa de bienestar y hacen difícil el cuestionar sus formas de dominación: la ideología de la especialización y la esperanza de movilidad social y profesional.

En la sociedad corporativa de bienestar el conocimiento es poder. La despolitización de la vida pública triunfa aparentemente porque la mayoría de la gente está convencida de que las cuestiones de legislación, producción y planificación son demasiado complicadas para ser comprendidas, excepto por quienes son expertos o expertas en asuntos fiscales, legales o de administración de empresas. Conforme con la ideología de la especialización sólo quienes entienden de una materia tienen derecho a mandar, porque son amos de la objetiva y valorativamente neutral disciplina a aplicar en el área de la vida social en cuestión, de modo que sus decisiones son necesarias y correctas (Bay, 1981, páginas 65-67; cfr. Habermas, 1987, pág. 326). El gobierno de especialistas pretende trascender la política, y afirma que no conlleva la sumisión de algunas personas a la voluntad de otras. Con el gobierno de especialistas parece que asistimos al fin de la ideología y alcanzamos la organización científica en la vida social. Es por tanto difícil para la gente cuestionar a doctoras, trabajadores sociales, ingenieras, estadísticos, economistas, analistas de empleo, urbanistas, y a la miríada de otras especialistas cuyos juicios determinan sus acciones o las condiciones de sus acciones.

Dentro de las organizaciones burocráticas la ideología del mérito funciona de la misma manera. Una profesional adquiere el derecho a mandar a más personas en la medida en que desarrolla una mayor especialización en su profesión, conforme al juicio de aquellas personas que ya han sido designadas como expertas. El hacer carrera es por tanto otro

mecanismo legitimador de la sociedad corporativa de bienestar (Habermas, 1975, págs. 74-78). Cuando existe un compromiso con un principio de igualdad de oportunidades, cuando las vías de promoción son claras, y cuando los criterios de mérito se aplican imparcialmente, entonces las personas ascienden en la jerarquía de autoridad de manera proporcional a su capacitación. Los subordinados y subordinadas aceptan la estructura jerárquica y la autoridad de sus superiores porque ellas mismas tienen legítimas esperanzas de ascender a posiciones de mayor autoridad. La carrera de méritos contribuye a la privatización de la vida social. Antes que cuestionar colectivamente la legitimidad de la autoridad de las expertas y expertos, la gente que está haciendo carrera fija la atención ante todo en su propio ascenso. De hecho, una condición necesaria para dicho ascenso es no politizar las decisiones sea que provengan de la organización en cuestión o de la administración general. En el capítulo 7 me ocuparé de mostrar el carácter ideológico de los principios de mérito presupuestos tanto en la especialización como en la idea de hacer carrera.

En el capítulo 1 sostuve que hablar de poder distributivo y redistributivo tiene poco sentido porque el poder no es un bien a ser distribuido. Este repaso rápido a las experiencias de dominación más típicas de la sociedad corporativa de bienestar debería bastar para ver que el problema no se puede describir como un caso de monopolio de poder a ser resuelto con una redistribución del mismo. El paso de caciques a burócratas implica una difusión así como una proliferación del poder. Sin duda, en las jerarquías burocráticas contemporáneas alguna gente tiene más poder que otra, en el sentido de autoridad para dar órdenes o tomar decisiones. Muchas otras personas, como he señalado, carecen de poder. Pero tanto el poder como la dominación dentro de estas organizaciones a gran escala dependen de la cooperación de una multitud de gente. La mayor parte de la gente que vive en la sociedad y está fuera de estas organizaciones también siente los efectos de dominación de este mundo reglado de la vida. Solamente una democratización de las instituciones

corporativas de bienestar que introduzca procedimientos de discusión y toma de decisiones colectivas acerca de los fines y los medios podrá dar a la gente algún control sobre sus acciones. La democratización es menos fructífera si se la concibe como una redistribución del poder que si se la concibe como una reorganización de las reglas para la toma de decisiones. Más adelante en este capítulo sostendré que la democracia es elemento y condición de la justicia social no solo en las instituciones de gobierno, sino, en principio, en todas las instituciones.

#### LA INSURRECCIÓN Y LA REPOLITIZACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA

La despolitización de la sociedad capitalista de bienestar tiene éxito solo si se pueden contener ciertas contradicciones estructurales. En primer lugar, hay una contradicción fiscal. El sistema capitalista de bienestar cuenta con programas de gobierno para impulsar la acumulación privada y mantener altos niveles de consumo. Sin embargo, estas funciones estatales requieren importantes gastos por parte del Estado, y el dinero debe venir de alguna parte. El cometido de lograr niveles máximos de acumulación privada está en pugna con las necesidades del estado de bienestar (Offe, 1984, cap. 6; cfr. Gough, 1979). A medida que aumenta la crisis fiscal generada por esta contradicción, los objetivos de la actividad del Estado pueden ser cuestionados de manera más explícita.

En segundo lugar, existe una contradicción en el hecho de que cada vez más ámbitos de la vida cotidiana están bajo un control humano racionalizado y dirigido, y al mismo tiempo dicho control sigue estando despolitizado. Dado que la política conserva ideales formales de democracia, en la medida en que las esferas sociales sean objeto del alcance de las políticas del Estado, es más probable que la gente demande una discusión pública sobre tales políticas (Habermas, 1975; 1987, págs. 354-368; Offe, 1984, cap. 7).

En el contexto de estas contradicciones de la sociedad capitalista de bienestar, desde los años 60 diversas campañas y movimientos de insurrección han reaccionado a la dominación y colonización de esta vida regulada. Tomo el término insurrección de Michael Walzer:

La insurrección es el reclamo que los servicios burocráticos hacen posible, en lugar de sustituir la toma de decisiones locales. Más aún, es la expresión de una nueva dialéctica que niega las definiciones convencionales de la buena conducta y busca transformar la «utilidad» de la burocracia de bienestar en el punto de partida de una nueva política de resistencia y autodeterminación (Walzer, 1982, pág. 152).

Las campañas y movimientos de insurrección tienen lugar dentro de la sociedad capitalista de bienestar, al margen de las instituciones burocráticas o a través del diseño de nuevos espacios sociales nunca imaginados por sus reglas. Tales campañas y movimientos son a menudo espontáneos, aunque no desorganizados, con sentido de la limitación, de los límites de un acto, de un propósito particular o de un ámbito particular. La insurrección a menudo conlleva el dramático espíritu del ataque rápido en el corazón de la bestia —brujas arrojando sangre seca sobre las revistas pornográficas, sacerdotes destrozando la punta de un misil Trident. Pero la insurrección también describe el pulso actual de la sociedad y la organización de masas a la que muchos escritores y escritoras se han referido como los «nuevos movimientos sociales».

De acuerdo con Jean Cohen y Andrew Arato (1984), lo nuevo acerca de estos movimientos sociales de insurrección es el hecho de que se limiten a sí mismos. A diferencia de lo que ha sucedido en otros momentos de este siglo con los movimientos marxistas o con los movimientos sociales y democráticos de oposición, los nuevos movimientos sociales son particularistas y están orientados a cuestiones más específicas que globales. A diferencia de los movimientos políticos radicales de tiempos anteriores, su objetivo general-

mente no es hacerse con el poder estatal y transformarlo; buscan en cambio limitar el poder estatal y corporativo para hacer retroceder los límites de su influencia mercantilizante y burocratizante. Dichos movimientos intentan liberar la vida social de la influencia colonizante del estado de bienestar y la burocracia corporativa, para crear formas institucionales alternativas y una discusión independiente.

Los movimientos de insurrección explotan y amplían la esfera de la sociedad civil (Habermas, 1981; Cohen, 1985), el espacio entre los individuos y las familias, por un lado, y entre el Estado y las grandes instituciones corporativas, por el otro. La sociedad civil encierra, en palabras de Maria Markus, «toda la red de las asociaciones y organizaciones voluntarias y particulares (es decir, no omnicomprendivas), junto a los instrumentos autónomos de formación de opinión, articulación y opresión, que se diferencian tanto del Estado como de las instituciones propias de la economía» (Markus, 1986, pág. 441). En los Estados Unidos, éste es un vasto campo de vida social que incluye organizaciones religiosas, escuelas y universidades, muchos pequeños negocios, muchos organismos y organizaciones sin ánimo de lucro, y una enorme diversidad de organizaciones de voluntariado, así como publicaciones y otros medios de comunicación que están asociados con dichas organizaciones o expresan sus puntos de vista.

En respuesta a la dominación que ejercen las burocracias corporativas y de bienestar sobre la vida cotidiana, el principio de las organizaciones insurrectas no es la unificación sino la proliferación. Las insurrecciones contemporáneas son locales y heterogéneas, y coexisten como movimiento sin la unidad de un programa común o una organización central. La más reciente forma de manifestación del movimiento pacifista en los Estados Unidos, por ejemplo, consiste en una fantástica variedad de organizaciones y grupos de afinidad con diversas identidades —feminista, cristiana, socialista, ecologista, etc.—, que utilizan un conjunto de tácticas mixtas —teatro de guerrillas, negociación legislativa, desobediencia civil no violenta, marchas y

cadenas de cartas. Tal heterogeneidad genera a veces conflictos respecto de cuáles deberían ser los objetivos y la posición política de estos movimientos.

No obstante el hecho de que estos nuevos movimientos sociales presionen a menudo para que se lleven a cabo ciertas asignaciones específicas de los recursos del Estado, su principal propósito —al menos en el momento de su formación y fortalecimiento— no es distributivo. Dichos movimientos se centran en cuestiones más comprensivas, relativas al poder de toma de decisiones y la participación política. A menudo intentan no tanto extender el alcance de los servicios de bienestar del Estado, sino oponerse a la invasión de casi todos los ámbitos de la vida social por parte de la burocracia tanto pública como privada (Habermas, 1981; 1987, págs. 392-396). La mayoría de estos movimientos se centra en cuestiones de opresión y dominación; generalmente buscan la democratización de las instituciones y las prácticas, sometiéndolas a un control popular más directo. Estas campañas y movimientos de insurrección podrían dividirse en tres grandes categorías: 1) aquellas que cuestionan las estructuras de toma de decisiones y el derecho de las personas poderosas a ejercer su voluntad; 2) aquellas que organizan servicios autónomos; y 3) los movimientos de identidad cultural.

1. Algunas insurrecciones contemporáneas efectivamente cuestionan las prerrogativas de los funcionarios y funcionarias gubernamentales y corporativas para tomar decisiones que afectan a una gran cantidad de gente de acuerdo con prioridades burocráticas privadas, de lucro o eficiencia (cfr. Luke, 1987): Desde principios de los años 70, el movimiento en defensa del medio ambiente ha cuestionado la prerrogativa de las compañías privadas para producir todo lo que quieran y como quieran. Este movimiento ha logrado que una gran cantidad de gente tome conciencia sobre los peligros que corre el medio ambiente, y en alguna medida hasta ha tenido éxito en conseguir que la legislación regule la actividad de las empresas y modifique las prácti-

cas corporativas. Ante el panorama de numerosas fábricas que han cerrado en el transcurso de los últimos diez años, ha crecido un movimiento que intenta limitar el poder de las corporaciones privadas para cerrar e irse de una ciudad sin previo aviso. A pesar de que hubo un intervalo en las protestas contra la política exterior después de la guerra de Vietnam, a partir de principios de los años 80 una insurrección ciudadana constante ha cuestionado los objetivos del gobierno de los Estados Unidos y sus derechos para tomar decisiones que afectan al resto del mundo, especialmente a América central y al sur de África.

El movimiento contra la energía nuclear representa, creo, el movimiento de insurrección que ha tenido el éxito más sorprendente en el cuestionamiento de lo que hasta entonces había sido tomado como un hecho, como un *fait accompli*. Desde la iniciativa «bombas para la paz» de Eisenhower, al final de los años 50, una enorme cantidad de recursos y proyectos públicos y privados se han dedicado a construir centrales de energía nuclear. El movimiento contra la energía nuclear cuestionó la totalidad de los presupuestos que la mayor parte de la clase dirigente daba por válidos sobre la energía, insistiendo en que la idea misma de energía nuclear es una mala alternativa social, y realizando ocupaciones bien organizadas de los lugares con centrales nucleares existentes o proyectadas, en las que participaban a veces miles de personas. Estas acciones de protesta perfeccionaron la teoría y la práctica de los «grupos de afinidad», que para muchos movimientos de protesta posteriores se han transformado en un modelo de toma disciplinada de decisiones democráticas. El modelo de organización que representa el grupo de afinidad ilustra bien la diferencia entre el principio de proliferación y el de unificación. Los grupos de afinidad son relativamente autónomos y se caracterizan por los distintos principios que constituyen su afinidad, tales como la perspectiva política, el género, la edad, la religión o el barrio, y en muchas ocasiones decenas de grupos de afinidad distintos han planificado y puesto en marcha exitosamente acciones conjuntas de protesta.

Desde finales de los sesenta han brotado en todos los Estados Unidos movimientos sociales urbanos que cuestionan la estructura de toma de decisiones del gobierno local. Los movimientos sociales urbanos han pedido mayor participación ciudadana en los proyectos de desarrollo y en muchas ciudades crearon organizaciones de barrio para demandar estructuras más participativas (Clavel, 1986). Algunos movimientos urbanos han cuestionado directamente la fuerza atomizadora del pluralismo basado en los intereses de grupo que pone el énfasis en el consumo individual, y han pedido en cambio la creación de instituciones que posibiliten un consumo más colectivo (Castells, 1983, cap. 32).

Una primavera en la que se alzó el ardor de la protesta al aproximarse la votación sobre la ayuda a los contras nicaragüenses, Jean Kirkpatrick advirtió en un discurso que la política exterior no puede hacerla la ciudadanía, sino que debe decidirse entre personas expertas. La mayoría de las insurrecciones que han cuestionado las prerrogativas del poder oficial para la toma de decisiones también han intentado desmitificar la ideología de la especialización. Los grupos de la comunidad que cuestionan la decisión de construir una planta para el tratamiento de desechos peligrosos, o de construir una central nuclear, o una planta para el tratamiento de residuos nucleares, deben adquirir conocimientos técnicos considerables sobre manejo de desechos, geología local y derecho, a fin de orientar su campaña; mientras lo hacen, dichos grupos descubren que las ciudadanas y ciudadanos comunes pueden entender estas cuestiones y que las expertas y expertos rara vez son neutrales. Activistas del movimiento pacifista se han sentado a debatir con especialistas en estrategia nuclear, mostrando ser al menos tan conocedoras del tema como estas últimas, y presentando las políticas de disuasión como alternativa, no como necesidad. Otras activistas pacifistas han vencido las supuestamente arcanas complejidades del sistema económico para cuestionar la afirmación de que la producción militar es económicamente beneficiosa.

En el movimiento pacifista, así como en el movimiento

por la solidaridad con América Central, se presentaron otras formas de acceso a la democracia y de instituciones alternativas de participación, que evitan y cuestionan las vías oficiales de la diplomacia internacional. El movimiento para acoger ilegalmente a los refugiados de América Central en este país ha sido acusado tan enérgicamente por el gobierno de los Estados Unidos no porque sea un movimiento revolucionario y extremista que atente contra los Estados Unidos, sino precisamente porque cuenta con la amplia participación de ciudadanas y ciudadanos comunes, creyentes y respetables, que se han encargado personalmente del tema para actuar directamente en relación con políticas cuya corrección y legitimidad cuestionan. De manera similar, gran parte de la ciudadanía norteamericana y soviética ha rechazado la legitimidad de sus gobiernos en búsqueda de la disolución del antagonismo Estados Unidos-Unión Soviética, desarrollando formas de intercambio más personalizadas.

2. Gran parte de la insurrección contemporánea incluye esfuerzos para descolonizar la provisión de servicios y la satisfacción de necesidades, a través de la creación de organizaciones autónomas de autoayuda politizada (Zola, 1987). En vez de demandar que el Estado provea más servicios o implemente más políticas de ayuda, estos movimientos han decidido desarrollar instituciones más participativas para suministrar servicios o promover objetivos políticos marginales —o que quedan fuera de la autoridad del Estado— (Withorn, 1984). Estos organismos autónomos y politizados de autoayuda no deberían identificarse, sin embargo, con los esfuerzos por parte del gobierno federal para retirarse de la provisión de servicios, devolviendo las funciones de cuidado a la familia y a la caridad privada. Al mismo tiempo que estos organismos insurrectos tratan de mantener el control democrático local, muchos de ellos también demandan el acceso a los recursos públicos para sustentar su actividad.

El movimiento de mujeres ha sido vanguardista en tal actividad, proporcionando servicios de salud, asistencia por violación y casas para mujeres maltratadas. Normalmente se

comienza con colectivos que toman decisiones democráticamente y personas que van rotando entre los diferentes tipos de trabajo. No se intenta solamente satisfacer las necesidades de la cliente, sino alentarla para que defina y satisfaga sus propias necesidades, tanto como para que tome conciencia política sobre cuáles son las causas de su sufrimiento. En la medida en que, hacia mediados de los años 70, se hicieron evidentes tanto la necesidad de proporcionar tales servicios como el éxito de las instituciones autónomas de mujeres para satisfacerlos, estas instituciones comenzaron a incorporarse a la órbita del estado de bienestar. Para recibir financiación del gobierno local o federal se pidió a muchas de estas instituciones que designaran comités de dirección y que tuvieran un grupo de profesionales debidamente acreditadas. Si bien como resultado de este proceso algunos servicios de asistencia a mujeres han pasado a formar parte del sistema burocrático, la mayoría luchó para mantener una autonomía considerable, la mayoría aún permanece fundamentalmente en manos de trabajadoras voluntarias con una considerable participación en la toma de decisiones, y la mayoría aún se identifica con un movimiento feminista que politiza las necesidades que las mujeres traen a estas instituciones.

En numerosas comunidades negras, latinas, indígenas y de clase obrera blanca han surgido en poco tiempo muchas instituciones alternativas de tipo similar que suministran un servicio politizado de autoayuda. Dichas instituciones a menudo combinan la prestación de servicios con la agitación política y las acciones de protesta que involucran a las personas a quienes se presta el servicio (véase Boyte, 1984; Boyte y Reissman, 1986). Aunque desean canalizar la distribución de bienes y servicios de manera más directa hacia las personas oprimidas, estas instituciones se proponen también ir más allá de la distribución para estimular a dichas personas, desarrollar sus capacidades y proponer nuevos diseños institucionales en los que la gente pueda tener algún control colectivo sobre su entorno. La reciente y frustrada campaña para crear una nueva ciudad de Mandela fuera de

las áreas de población predominantemente negra de Boston muestra cómo los proyectos de autodeterminación democrática pueden ampliarse más allá de las pequeñas colectividades.

Las organizaciones de inquilinas e inquilinos se auto-organizan para informar sobre sus derechos frente a las propietarias y propietarios en vista de las conversiones a condominios y cooperativas, y para representarles en sus relaciones con propietarios y propietarias. Frente a la perspectiva de aumentos en el coste de la vivienda, la escasez de vivienda y el consecuente fenómeno de las personas sin hogar, aparecen, sin embargo, movimientos de insurrección que buscan el control democrático sobre la vivienda. La forma más dramática de manifestación ha sido la adoptada por las distintas modalidades de movimientos de «ocupas» —*squatters*—, que consisten en que la gente simplemente ocupa edificios abandonados y los renueva para hacerlos habitables. Más a menudo sucede que un grupo de personas adquiere legalmente un edificio, generalmente con la participación de la gente que va a vivir en ellos, y lo convierte en unidades habitacionales de bajo coste; de tal modo, estos grupos han hecho frente a la cuestión de la reventa especulativa y han encontrado formas innovadoras de formar cooperativas y agrupaciones de propietarias para asegurarse de que estas nuevas unidades habitacionales no queden fuera del alcance de la gente más necesitada (Dreier, 1987). La mayor parte de estas organizaciones de viviendas cooperativas han intentado institucionalizar procedimientos de toma de decisiones democráticas por vías organizativas a veces complejas (White, 1982).

3. Finalmente, muchos movimientos sociales se han centrado en politizar la cultura. La cultura es una categoría amplia y no pretendo darle aquí una definición precisa. La cultura se refiere a todos los aspectos de la vida social desde el punto de vista de sus normas y prácticas características, lingüísticas, simbólicas y afectivas. La cultura incluye el trasfondo y los medios de la acción, hábitos, deseos, significados y gestos inconscientes, que la gente adopta y re-

produce en sus interacciones. Normalmente la cultura se presenta sencillamente así, como un conjunto de tradiciones y significados que cambian, y rara vez como el resultado de reflexiones y decisiones conscientes.

Por tanto, politizar la cultura significa hacer que el lenguaje, los gestos, las formas de personificación y comportamiento, las imágenes, las convenciones interactivas, etc., sean objeto de una reflexión explícita. La política cultural cuestiona ciertos símbolos, prácticas y modos de expresión cotidianos, transformándolos en objeto de la discusión pública y haciendo que se conviertan explícitamente en materia de elección y decisión. La politización de la cultura debería distinguirse de la insistencia libertaria en el derecho de los individuos para «hacer su propia vida» aunque sea poco convencional. La política cultural a menudo celebra la supresión de ciertas prácticas y las nuevas formas de expresión, especialmente cuando surgen de los grupos oprimidos y los representan. Pero la política cultural tiene en primer lugar una función crítica: preguntarse qué prácticas, hábitos, actitudes, comportamientos, imágenes, símbolos, etc., contribuyen a la dominación social y a la opresión de grupo, y demandar la transformación colectiva de tales prácticas.

Históricamente el estado de bienestar ha dado algunos pasos hacia la toma de decisiones pública y consciente respecto de si se deben atender las necesidades de la gente y cómo hacerlo. De este modo, ha ayudado a crear la posibilidad de un enfoque más politizado respecto de la satisfacción de las necesidades, enfoque que la sociedad capitalista de bienestar niega. De manera similar, la colonización de gran parte de la vida cotidiana por parte del Estado y las burocracias corporativas —que manipulan deliberadamente significados y símbolos y condicionan conscientemente las elecciones de consumo—, ha ayudado a crear las condiciones para una cultura politizada. Esto es así ya que, una vez que ciertos aspectos de la cultura se han sometido a deliberación consciente por parte de algunas personas, no es difícil incitar a todos los individuos a que participen de las elecciones culturales.

Hacia el final de los años 60 y principios de los 70, el movimiento contracultural hizo del cuerpo y su adorno el motivo de la lucha: los *hippies* desafiaron las normas de respetabilidad de la sociedad «correcta», que exigía a los hombres el pelo corto y poco o nada de pelo en el rostro, así como ropa entallada, de sastre. El movimiento *punk* continuó de una manera diferente este desafío a la estética de la cultura profesional. Hacia finales de los sesenta también los alimentos comenzaron a estar politizados; el movimiento de la «alimentación natural», que cambió enormemente las prácticas alimenticias de millones de personas, planteó preguntas políticas sobre los alimentos, preguntas sobre la calidad nutritiva, sobre cómo se producen los alimentos y si su producción conlleva el uso de pesticidas potencialmente nocivos, sobre si se puede aceptar que se maten animales para transformarlos en alimento, y sobre si este «pequeño planeta» puede permitirse el que se alimente a tantos animales con trigo en lugar de utilizarlo directamente como alimento para la gente; preguntas para saber de dónde vienen los alimentos y a quién se explota para su producción. Además de demandar al gobierno medidas de regulación del medio ambiente y pedir a las empresas que sus procesos de producción no perjudiquen el medio, el movimiento para la protección del medio ambiente ha cuestionado la conveniencia de una cultura del consumo dependiente del plástico y de los productos desechables.

No obstante tratarse de mucho más que un movimiento cultural, el feminismo contemporáneo probablemente representa el movimiento de política cultural de mayor alcance. Su eslogan «lo personal es político» señalaba que ningún aspecto de la vida cotidiana podía estar exento de la reflexión y de la posible crítica; el lenguaje, las bromas, los estilos de hacer publicidad, las maneras de concertar una cita, el vestir, las normas que rigen la crianza de hijos e hijas, y otros innumerables elementos de conducta y comportamiento, sustancialmente mundanos y triviales. Muchas personas se resisten a una politización tan cuidadosa de los hábitos cotidianos, porque parece oneroso reflexionar y deliberar sobre

qué pronombres usar o sobre si se está interrumpiendo demasiado a otras personas. A pesar de todo, las feministas han tenido éxito en promover la reflexión y la discusión, y en cambiar de manera significativa la conducta y las prácticas de mucha gente.

Por supuesto que la experiencia sexual y erótica ha sido un tema de gran importancia para la política cultural feminista. El debate feminista —a veces reñido— ha planteado cuestiones fundamentales acerca de qué tipo de prácticas y de imágenes sexuales pueden, al mismo tiempo, promover una forma de expresión libre para las mujeres y no contribuir a su opresión. Los movimientos de liberación de gays y lesbianas han politizado la experiencia sexual y erótica oponiéndose además a las nociones de sexualidad «normal», y planteando la cuestión del derecho a tomar decisiones autónomas en materia de amor, intimidad e imágenes eróticas.

Por último, han surgido movimientos de minorías raciales y étnicas oprimidas, así como de gente mayor, gente discapacitada y otra gente oprimida culturalmente por que se la define como la «otra», la diferente y la desviada. Estos movimientos han politizado la cultura confrontando los estereotipos y normas que hacen que tal definición sea aceptable. Muchos grupos que experimentan el imperialismo cultural se han organizado y han afirmado que la especificidad de su experiencia y su cultura es positiva, rechazando los ideales de asimilación y unidad del *melting-pot*\*. La etnopolítica que tuvo lugar en las sociedades capitalistas de occidente después de la Segunda Guerra Mundial se puede entender, al menos en parte, como una reacción contra la colonización del mundo cotidiano de la vida por parte del estado de bienestar y las burocracias corporativas. El Estado ha pasado a ser demasiado grande, impersonal y omnipresente para promover un sentido de unidad, al tiempo que los grupos oprimidos a menudo experimentan las políticas de Estado como dirigidas en su contra (Rothschild, 1982, pág. 19). Como

\* N. de la T. La conocida expresión *melting-pot* alude a la existencia de una variedad de culturas, etnias, etc., que se mezclan y se funden en un único patrón.

pondré de manifiesto más en detalle en los capítulos que siguen, el que los grupos que experimentan el imperialismo cultural politicen la cultura implica examinar cómo las imágenes de los medios de comunicación, el lenguaje, los modos de comportamiento y la dinámica interactiva contribuyen a la opresión que define a alguna gente como diferente y desviada.

Puesto que en la sociedad capitalista de bienestar el Estado está ampliamente despolitizado, los movimientos de insurrección encuentran las mejores condiciones para crear y cultivar públicos autónomos en el ámbito de la sociedad civil (Keane, 1984, págs. 225-256; 1988, cap. 4). Estos movimientos repolitizan la vida social y tratan a muchas instituciones y prácticas existentes que normalmente no se cuestionan, como susceptibles de ser alteradas y sometidas a elección. Dichos movimientos generan discusión acerca de cómo podrían organizarse las instituciones o de cómo podrían encaminarse mejor ciertas prácticas.

Como veremos en el capítulo 4, la teoría republicana moderna, que define lo político en términos de lo público, tiende a presumir una esfera pública unitaria estructurada por relaciones cara a cara simultáneas (Arendt, 1958; Barber, 1984). Es importante observar que la vida pública de nuestra sociedad, cualquiera que sea el alcance que pueda llegar a tener, no logra satisfacer estas condiciones. La discusión pública suscitada por los movimientos de insurrección tiene lugar muy a menudo no en una única reunión, sino en una heterogénea proliferación de grupos, asociaciones y foros con distintas perspectivas y orientaciones. Más aún, una única discusión pública facilitada por medios de comunicación impresos y electrónicos podría llevar varios meses o incluso años, e implicaría a personas separadas por enormes distancias y que nunca se encontrarían unas con otras. Lo que hace que una discusión sea pública no es ni la unidad ni la proximidad, sino el que se realice abiertamente.

He sostenido que la sociedad corporativa de bienestar despolitiza la vida pública restringiendo la discusión a las cuestiones distributivas en un contexto de pluralismo basado en los intereses de grupo, donde cada grupo compite por su parte de recursos públicos. Durante los años 50 y la mayor parte de los 60 esta estructura de intereses de grupo despolitizó de manera exitosa la mayor parte de la administración pública. La protesta y la crítica encajaban fácilmente en la maquinaria capitalista de bienestar, en la que los agentes de protesta o bien recibían su parte del pastel o bien desaparecían en el intento. La sociedad que Herbert Marcuse describió como unidimensional tuvo el gran éxito de reconducir cualquier negación a la relación pasiva, orientada al consumo, entre el Estado y los individuos.

Hacia finales de los 60, sin embargo, los movimientos sociales urbanos de gente negra, chicana y puertorriqueña, los movimientos de jóvenes y estudiantes, y el emergente movimiento feminista radical, rompieron las ataduras de las convenciones, cuestionando el sistema en su conjunto. Situados fuera del pluralismo basado en los intereses de grupo —o en el límite con éstos— dichos movimientos sociales insurrectos buscan repolitizar la vida social. Muchas de las instituciones y prácticas existentes —por lo general consideradas incuestionables— son vistas por estos movimientos como instituciones y prácticas sujetas al cambio. Los movimientos radicales de finales de los 60 fueron mucho más allá de las cuestiones distributivas para desafiar principios relativos a la organización del poder en cada una de las instituciones. El sistema así amenazado respondió a veces con virulencia (Lader, 1979), pero por lo general intentó reintegrar las demandas radicales, así como a quienes las proclamaban, al sistema pluralista.

Ira Katznelson (1981, cap. 7) entiende que esto es precisamente lo que la política capitalista de bienestar consiguió hacer en las ciudades con el movimiento de liberación

de la gente de color. Este movimiento había comenzado a conectar distintas cuestiones a un sistema de racismo institucionalizado, desde la educación hasta la vivienda, el empleo y el trato policial. La identidad negra unió al movimiento a lo largo de distintos barrios y regiones. Éste y otros factores se combinaron para posibilitar al movimiento el reflejar y desafiar algunas de las estructuras básicas de la sociedad urbana del capitalismo de bienestar de una manera más enérgica y radical, como no había ocurrido en los Estados Unidos desde los años 30. Tanto el gobierno federal como los gobiernos locales respondieron con programas que incorporaban a quienes lideraban el movimiento negro a la negociación sobre el reparto de servicios, vivienda, seguridad médica y educación, dentro de sus propios barrios, fragmentando una vez más la conciencia política y la capacidad de la gente negra para actuar colectivamente más allá de las fronteras entre los barrios o las regiones (cfr. Elkin, 1987, págs. 58).

La política de la sociedad capitalista de bienestar a menudo ha canalizado los desafíos a la estructura institucional y las demandas de cambio en las estructuras de toma de decisiones, hacia soluciones distributivas. Las demandas de las mujeres y la gente no blanca para acabar con el racismo y el sexismo institucional se transforman en un débil esfuerzo por distribuir entre los miembros de estos grupos algunos puestos más de trabajo profesional y algunas plazas universitarias. La exigencia de cambios estructurales en las decisiones que afectan a la construcción de viviendas y a los alquileres se ve reducida a una cuestión de ayudas oficiales a la vivienda. Las demandas que apuntan a que las empresas den cuenta a la comunidad de las cuestiones que afectan al medio ambiente se saldan con la oferta de una compensación monetaria.

Manuel Castells cuenta una historia similar a la de Katznelson sobre el movimiento de vecinos del distrito *Mission* de San Francisco a finales de los años 70. El movimiento comenzó por cuestionar —de manera bien organizada y estando ampliamente respaldado— lo que el gobierno y la em-

presa sostenían sobre cuál debía ser la orientación adecuada para el desarrollo, así como el derecho del sector empresarial y de las instituciones de gobierno a determinar esa orientación. Pero al final el movimiento no consiguió llevar a cabo reformas institucionales ni cambios en la estructura de poder, porque fue reabsorbido con éxito por el proceso de intereses de grupo (Castells, 1983, cap. 13). De manera similar, gran parte del movimiento apodado el Nuevo Populismo —*New Populism*—, que defendía principios de poder popular, control local y cambio institucional, ha sido reabsorbido por la política de orientación distributiva basada en los intereses de grupo (Boggs, 1987, cap. 4; Goodiener, 1985, págs. 180-190).

Durante las dos últimas décadas, los Estados Unidos y Europa occidental han presenciado ciclos de insurrección y política de contención en los que los movimientos insurrectos se apartan del contexto distributivo de intereses de grupo, para luego ser reabsorbidos total o parcialmente por el sistema de intereses de grupo. Los años 70 y 80 conocieron épocas de recesión y escasez económica en las que las contradicciones del estado de bienestar se hicieron evidentes, haciendo que el Estado recortara los servicios sociales. Cuando los beneficios de las políticas del estado de bienestar deben ser defendidos frente a los ataques, se hace especialmente difícil para los movimientos insurrectos evitar ser absorbidos por el sistema, con lo cual se refuerza el juego de intereses en competencia por la obtención de una parte del pastel del consumo. En la medida en que el propio Estado sufre una cada vez más aguda crisis fiscal y económica, quienes se encargan de la política tienen cada vez menos capacidad o deseos de promover la equidad distributiva. Esta situación no solo provoca mermas significativas en la calidad de vida de muchas personas, sino que provoca también un cuestionamiento de las condiciones de distribución equitativa, de la estructura básica de control y decisión y de la autodeterminación de necesidades y servicios.

He sugerido que gran parte de la política contemporánea consiste en la dialéctica entre, por un lado, los movimientos

de insurrección que buscan democratización, toma de decisiones colectiva y poder para las organizaciones de base, y, por otro, las instituciones y estructuras establecidas que buscan reabsorber tales demandas dentro del marco distributivo. Este proceso de insurrección y políticas de contención muestra una lucha política entre las dos visiones de la justicia que articulé en el capítulo 1: la justicia como distribución, que presupone una concepción de las personas individualista, posesiva y orientada hacia el consumo, y la justicia como capacidad y legitimación para actuar, que presupone una concepción más activa de las personas.

Éstas no son las únicas posiciones normativas y políticas con suficientes seguidoras y seguidores en las sociedades capitalistas avanzadas, pero son dos de las posiciones más importantes. Sugiero que la filosofía y la teoría de la justicia no pueden ser indiferentes o neutrales con respecto a las distintas orientaciones normativas reflejadas en los discursos de quienes protagonizan el conflicto político. Muchos movimientos sociales de insurrección califican la injusticia como dominación y opresión social. Dichos movimientos rechazan implícitamente —y a veces explícitamente— por incompleta, la concepción de la justicia que limita los juicios políticos normativos a la distribución de beneficios sociales, y plantean cuestiones fundamentales relativas a la estructura y procedimiento de toma de decisiones, y a las implicaciones normativas de los significados culturales. Quienes se dedican a la teoría de la justicia, si es que no quieren quedarse fuera de la discusión o simplemente reforzar los argumentos existentes, deben tomar parte en la contienda entre estas dos concepciones de la justicia.

#### LA DEMOCRACIA COMO CONDICIÓN DE LA JUSTICIA SOCIAL

He definido la justicia como el conjunto de condiciones institucionales que hacen posible que todas las personas adquieran ciertas capacidades y las utilicen satisfactoriamente en ámbitos socialmente reconocidos, para participar en la

toma de decisiones y para expresar sus sentimientos, experiencias y perspectiva sobre la vida social, en contextos en los que otras personas puedan escucharlas. Esta forma de entender la justicia requiere de una serie de resultados distributivos. En particular, en las sociedades industriales modernas la justicia requiere un compromiso social para satisfacer las necesidades básicas de todas las personas, sea que éstas contribuyan o no al producto social (véase Sterba, 1980, cap. 2; Gutmann, 1980, cap. 5; Walzer, 1983, cap. 3). Si las personas sufren de privaciones materiales respecto de necesidades básicas como alimentación, vivienda, asistencia médica, etc., no pueden llevar una vida satisfactoria en lo relativo al trabajo, la vida social y la expresión.

Sin embargo, la justicia requiere también la participación en la discusión pública y en los procesos democráticos de toma de decisiones. Todas las personas deberían tener el derecho y la posibilidad de participar en la deliberación y toma de decisiones de las instituciones a las que sus acciones contribuyen, o que afectan directamente a sus acciones. Tales estructuras democráticas deberían regular la toma de decisiones no solo en las instituciones de gobierno, sino en todas las instituciones de la vida colectiva, incluyendo, por ejemplo, las empresas de producción y servicios, las universidades y las organizaciones voluntarias. La democracia es tanto un elemento como una condición de la justicia social.

Si la justicia se define negativamente como la eliminación de las estructuras de dominación, entonces justicia implica proceso democrático de toma de decisiones. La democracia es una condición de la libertad en el sentido de autodeterminación (Young, 1979; cfr. Cunningham, 1987, cap. 4). En la teoría política la tradición del contrato social proporciona el argumento fundamental para la democracia basada en la autodeterminación. Si todas las personas tienen un igual valor moral, y ninguna por naturaleza tiene una mayor capacidad para la razón o un mayor sentido moral, entonces la gente debe decidir colectivamente y por sí misma los objetivos y reglas que guiarán su acción. A pesar de que este argumento en defensa de la democracia nunca ha

desaparecido completamente, reapareciendo periódicamente en sucesivas oleadas populistas, socialistas o sindicalistas, en la vertiente principal de la teoría política moderna la idea de un contrato social ha sido utilizada también para justificar formas políticas autoritarias (Pateman, 1979). En la teoría contractualista autoritaria, aunque la gente tiene un derecho moral a la autodeterminación delega su autoridad a los agentes del gobierno quienes, dado que están limitados por leyes imparciales, toman decisiones en nombre del interés público. En el capítulo 4 sostendré que el ideal de imparcialidad usado para legitimar la autoridad política deviene un ideal imposible y que, en consecuencia, solo los procesos democráticos son consecuentes con la justicia.

Como elemento de la justicia que minimiza la dominación la democracia tiene tanto valor intrínseco como instrumental. Desde el punto de vista instrumental, los procedimientos participativos son la mejor manera para que ciudadanas y ciudadanos se aseguren de que sus necesidades e intereses serán oídos y no estarán dominados por otros intereses. El problema con el pluralismo basado en los intereses de grupo no es, como han señalado algunas críticas, que la gente promueva sus propios intereses. Por el contrario, los defectos normativos de la política de intereses de grupo son, en primer lugar, que la forma privatizada de representación y toma de decisiones que propugna no necesita de estas expresiones de intereses para apelar a la justicia y, en segundo lugar, que la desigualdad de recursos, organización y poder permite que algunos intereses sean dominantes mientras que otros tienen poca o ninguna acogida.

Como han puesto de manifiesto muchas teorías democráticas, la participación democrática tiene un valor intrínseco que va más allá de la protección de intereses, toda vez que proporciona importantes medios para el desarrollo y ejercicio de las capacidades. Este argumento en favor del valor intrínseco de las instituciones democráticas participativas fue expuesto en la tradición clásica por Rousseau y J. S. Mill (cfr. Pateman, 1970, cap. 3). Tener y ejercer la oportunidad de participar en las decisiones colectivas que

afectan a nuestras acciones, o a las condiciones de nuestras acciones, propicia el desarrollo de la capacidad de pensar sobre nuestras propias necesidades en relación con las necesidades de otras personas, interesarnos por la relación entre las demás personas y las instituciones sociales, razonar y ejercer las capacidades de articulación y persuasión, etc. Más aún, solo esta participación puede dar a las personas una sensación de relación activa con las instituciones y procesos sociales, una sensación de que las relaciones sociales no son naturales sino que están sujetas a la invención y al cambio. Las virtudes de la ciudadanía se cultivan mejor a través del ejercicio de la ciudadanía (Cunningham, 1987, cap. 4; Elkin, 1987, págs. 150-170; Gutmann, 1980, cap. 7; Barber, 1984).

La democracia es también una condición para que quienes participan de la vida pública lleguen a decisiones cuya sustancia e implicaciones promuevan de la mejor manera resultados sustantivamente justos, incluyendo la justicia distributiva. La fundamentación de esta afirmación está en la concepción de Habermas respecto de la ética comunicativa. En ausencia de un rey-filósofo con acceso a las verdades normativas trascendentes, la única base para sostener que una política o una decisión es justa consiste en que dicha política o decisión haya sido tomada en un ámbito público que a su vez haya propiciado verdaderamente la libre expresión de todas las necesidades y puntos de vista. Los espacios públicos tiranizados, manipulados por funcionarios o políticos, y los medios de comunicación públicos con poco acceso a la información y la comunicación, no satisfacen este requisito. Es más probable que la deliberación llegue a una distribución equitativa de recursos, a reglas justas de cooperación, a la mejor y más justa división del trabajo y definición de las posiciones sociales, si conlleva la participación amplia de todas las personas afectadas por las decisiones. Con una participación tal la gente logrará convencer a las demás personas —idealmente— sólo si formula sus propuestas como apelaciones a la justicia, dado que otras personas les pedirán que den cuenta de tales propues-

tas si creen que sus propios intereses están en peligro. Con una participación de este tipo muy probablemente la gente proporcionará información relevante. Es así como el proceso democrático de toma de decisiones tiende a promover resultados justos, porque hay más posibilidades de introducir criterios de justicia en este tipo de procesos de toma de decisiones, y porque se maximiza el conocimiento y perspectivas sociales que contribuyen a pensar acerca de la política.

Algunas teorías expresan escepticismo acerca de la justicia de la democracia participativa porque dudan de que los procedimientos democráticos de hecho conduzcan normalmente a resultados justos. El permitir que todas las personas afectadas participen en las decisiones sociales puede dar lugar a serias injusticias cuando los grupos tienen intereses en conflicto y difieren en número y privilegio. Amy Gutman (1980, págs. 191-197) pone el ejemplo del control de las escuelas por parte de la comunidad, caso en el que, en muchas ciudades, la mayor democracia llevó a una mayor segregación porque las personas blancas, materialmente más privilegiadas y con más posibilidades de expresión, podían promover sus intereses explícitos contra la justa demanda de la gente negra en favor de un tratamiento igualitario en un sistema integrado. Dada esta «paradoja de la democracia», Gutman sostiene que la equidad distributiva es una condición necesaria para las instituciones de participación democrática, y que los procedimientos democráticos deben estar limitados por principios de igual libertad y considerable igualdad distributiva.

Pueden citarse muchos ejemplos similares de maneras en las que la participación de base en la toma de decisiones puede llevar a resultados injustos y opresivos. La rebelión contra los impuestos en los Estados Unidos a menudo se ha logrado a través del referéndum, y la reducción de la recaudación de hacienda producida como resultado ha contribuido a aumentar la explotación y la marginación. Para dar otro ejemplo, si hoy se sometiera a votación directa una propuesta de derechos para las personas gay, en muchas ciudades y regiones de los Estados Unidos una propuesta de este

tipo podría ser rechazada. Más aún, se podrían ofrecer numerosas evidencias de que en los últimos cincuenta años en los Estados Unidos las políticas para debilitar la dominación y la opresión generalmente han sido puestas en marcha por orden del poder ejecutivo o por decisión de los tribunales y no por medio de la legislación —y con mayor frecuencia han sido políticas de alcance federal y no local o estatal—. En alguna medida la justicia social les ha sido impuesta a quienes se resistían a ella.

Esta objeción a la afirmación de que los procedimientos democráticos de toma de decisión promueven la justicia debe ser tomada en serio. La primera respuesta importante es que la democracia debe efectivamente ser siempre constitucional: las reglas del juego no deben cambiar según el capricho de cada mayoría, sino que deben estar establecidas a manera de límites a la deliberación y los resultados, y deben ser relativamente inmunes al cambio. Tales reglas deberían enunciar derechos básicos no susceptibles de ser violados por las decisiones tomadas democráticamente, incluyendo tanto derechos económicos como civiles y políticos (cfr. Green, 1985, cap. 10).

En segundo término, la objeción tiende a igualar democracia y participación con control local. Pero esta igualdad es innecesaria y en muchos casos no deseable, precisamente por las razones que plantean quienes formulan la objeción. Permitir el control local autónomo respecto del uso de recursos, por ejemplo, cuando los recursos están distribuidos de manera desigual entre los distintos escenarios, posibilita el que se produzca explotación antes que justicia. En el capítulo 8 argumento en contra de la generalizada ecuación —a pesar de ser demasiado simplista— de democratización con descentralización y autonomía local.

En tercer lugar, la objeción presupone que los procedimientos democráticos tienen lugar solo en las instituciones que hacen leyes y políticas de ámbito estatal, mientras que otras instituciones, tales como las corporaciones privadas o las burocracias que regulan la política estatal, no serían democráticas. El origen de la cuota de desigualdad que per-

miten los procedimientos participativos para favorecer la voluntad de las personas más fuertes —como en el ejemplo de Gutman— a menudo se puede rastrear en la autoridad y poder que se deriva de estas otras instituciones. Si la democracia constitucional reestructurase todas las formas institucionales, y no meramente las instituciones que se rigen por las decisiones relativas a políticas públicas, entonces existirían menos posibilidades de que la gente careciera de poder para hacer oír su voz en todos los foros. La democracia en una institución refuerza la democracia en otras instituciones.

Una extensa redistribución de la riqueza y una reestructuración del control sobre el capital y los recursos constituyen un aspecto necesario de la conexión entre democracia y justicia. Sin embargo, sugerir, como hace Gutman, que la institucionalización de los procesos participativos debería esperar a que se logre la justicia distributiva, es no solo posponer dicha democratización hacia un futuro indefinido y utópico, sino hacer que el logro de la justicia distributiva sea igualmente improbable. Por otra parte, debilitar las relaciones de dominación de manera que las personas tengan mayores oportunidades institucionales de participar en la discusión y formulación de las decisiones que las afectan, es una condición para el logro de una mayor equidad distributiva. En la sociedad capitalista de bienestar contemporánea los parámetros de posibilidades distributivas están más o menos fijados; de modo que solo si se cuestiona la estructura y procesos ya existentes de formulación de decisiones distributivas se podrá promover la igualdad material necesaria para la participación equitativa. Esto significa que la igualdad económica y la democratización se impulsan mutuamente y deberían ocurrir conjuntamente para promover la justicia social.

Por último, la objeción que plantea Gutman presupone una ciudadanía homogénea, en la que todas las personas son iguales en tanto ciudadanas. En el ejemplo de Gutman, los procedimientos formalmente iguales permiten que el grupo con mayor cantidad de miembros y más recursos domine al resto. Sin embargo, ni siquiera el logro de la igualdad eco-

nómica eliminaría necesariamente esta «paradoja de la democracia», en la medida en que las diferencias continúen existiendo en otros aspectos que hacen que un grupo sea estereotipado, silenciado o marginado, o que las diferencias de experiencia y actividades entre los grupos produzcan claros conflictos de intereses. Solo si los grupos oprimidos tienen capacidad para expresar en el ámbito público sus intereses y experiencias en igualdad de condiciones con otros grupos, podrá entonces eliminarse la dominación de grupo a través de procedimientos formalmente iguales de participación. Los tres capítulos siguientes desarrollan en detalle la posición en favor de un espacio público participativo que tenga en cuenta las diferencias de grupo.