

# CAPÍTULO VI

AMÉRICA LATINA:  
PARTICIPACIÓN CÍVICA, INSTITUCIONES  
DEMOCRÁTICAS, BUEN GOBIERNO  
LOS OBSTÁCULOS Y LAS CUESTIONES

---

CARLOS STRASSER

## INTRODUCCIÓN

---

Siempre atento a la teoría y a la experiencia y siempre agudo, Giovanni Sartori escribió que las “instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno” (1994: 8).

A propósito de lo mismo, el capítulo-resumen de una importante obra dedicada a la reforma política en América Latina concluye, en una vena que también es la de otros cuantos trabajos en años recientes: “(L)a consideración acerca de cómo hacer que la democracia funcione mejor no debe ser tratada como algo que está subordinado o deba seguir a los procesos de cambios de política económica. Más bien, el éxito último de tales esfuerzos depende profundamente del desarrollo de instituciones democráticas legítimas que representen adecuadamente a los ciudadanos, hagan responsables (*accountable*) a los funcionarios públicos, refuercen la eficiencia y sostengan el gobierno de la ley”. Agrega, en esta misma dirección, “se entiende de modo creciente que el esfuerzo más amplio del estado y la modernización institucional, que ha sido identificado como la clave del desarrollo social y económico de la región, no puede ser exitoso sin un progreso concomitante en la calidad de la *governance* democrática. La predecibilidad y buen sentido (*soundness*) del marco regulatorio y de políticas, la garantía de los

derechos de propiedad y la puesta en efecto (*enforcement*) de los contratos, las inversiones efectivas y equitativas en la salud y la educación de los ciudadanos y la infraestructura son, todos, condiciones vitales de la inversión sostenida y el desarrollo equilibrado. Pero crear este ambiente para el crecimiento”, insiste, *requiere* lo antes dicho. (M. Pyne *et al.*, 2002: xi).

Hoy parece haber un consenso académico y político extendido y creciente sobre lo que sostienen ambas citas.<sup>1</sup> Lo ilustran de manera regular las publicaciones universitarias tanto como los periódicos documentos de los principales organismos internacionales: UNDP, Banco Mundial, BID, la propia CEPAL, así sea con sus diferencias de impronta (v. N. Rabotnikof, 1999). Por debajo de estas diferencias, sin embargo, seguimos teniendo unos enfoques básicos hoy largamente generalizados.<sup>2</sup> El principal sería el que señala J. Williamson, en el sentido de que nuestra atención debe en el presente virar “al fortalecimiento de una serie de instituciones estatales clave, cuyo funcionamiento eficiente es importante para un crecimiento rápido y/o equitativo” (1997: 56).

Pero en lo anterior una cuestión ha quedado como cubierta, y esta es la que nos importa. La de que, sea a fines de lucha contra la pobreza o, lo nuestro, de cambios o reformas políticas e ingenierías o programas institucionales en América Latina, *los enfoques* de no pocos escritos respetables y respetados atienden de un modo finalmente escaso a los conceptos, las teorías, en general: los entendimientos-marco. También, en parte, pero desde allí mismo, a las experiencias

---

1 No obstante, otros cuantos autores van más allá. Por ejemplo: “La reforma del Estado, proceso reclamado desde múltiples frentes, tiene también múltiples connotaciones. Sin embargo, paulatinamente se arriba a algunos consensos básicos. Uno es que, en las nuevas condiciones históricas, el Estado requiere renovar su propia institucionalidad para poder servir mejor al despliegue de la sociedad y, en última instancia, al desarrollo socioeconómico. Otro consenso básico es que, a tales efectos, es preciso tanto que el aparato del Estado se torne realmente público como que el espacio de lo público no se agote en lo estatal” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 17). Pero nos detendremos en esto más adelante, especialmente en el capítulo II.

2 Korzeniewicz y Smith anotan, incluso, “Aunque su formulación precisa es bastante diferente, se observan estrechos paralelos, insospechados y sorprendentes, entre el discurso reelaborado de la izquierda de la pos Guerra Fría y los temas, estrategias y políticas abogadas por los tecnócratas de las instituciones multilaterales” (2000: 409).

de la implementación de programas (su saldo) o la apreciación y el aprendizaje debidos de tales experiencias en América Latina, o a la consideración de las condiciones de posibilidad y de la posibilidad de esas condiciones en el área, la de unas realidades “duras” existentes en ella —políticas, económico sociales, culturales, históricas—. Por ejemplo de lo último: la trama del poder, la de unas sociedades de clases y sus relaciones de fuerza, la de las tradiciones y las identidades culturales, y otras. Resulta así mucho, quizás crucial, lo que en no pocas ocasiones viene semientendido, cuando no obviado. De tal modo, a la hora de una falta de buen suceso de tales enfoques, no es seguro que baste con reacondicionarlos mediante la incorporación de enmiendas y agregados sucesivos, equivalentes a lo que en la teoría de la ciencia se llama “cláusulas *ad hoc*”, unas cláusulas que tienden, a fin de cuentas, a *mantener* las hipótesis con que se trabaja<sup>3</sup>. Mi suposición es que debemos ahodar más, al menos intelectualmente.

La observación procede en especial a estas alturas del tiempo. Después de ya tanto conocimiento y ensayo-error acumulados en el orden académico y en la práctica al cabo de (si contamos desde la Alianza para el Progreso) décadas de estudios, propuestas y emprendimientos pro-democráticos o pro-igualdad, con algunos buenos resultados y avances, ahora más que nada en el orden político y el macroeconómico, pero no siempre homogéneos ni sostenidos o siquiera asegurados, y, peor aún, con tantos fracasos estrepitosos y pobreza horribles, patentes a simple vista<sup>4</sup>. Para abundar, en la

---

3 En este sentido, señala un autor: “Tanto el neo-Consenso de Washington como el que le precedía siguen marcados por las hipótesis de las teorías de la modernización (...) El objetivo de las reformas de ‘segunda generación’ consiste en profundizar, completar y corregir las insuficiencias de las reformas de mercado de ‘primera generación’ (...) El énfasis sigue puesto sobre la eficiencia del Estado y la efectividad de las políticas públicas más que sobre la legitimidad del Estado y la capacidad de respuesta de las políticas públicas a las demandas ciudadanas, en particular a la de los desfavorecidos (...) No constituye una alternativa a lo que le ha precedido, sino su continuación...” (C. Santiso, 2001).

4 Para un útil repaso crítico comprehensivo de los sucesivos enfoques, y de sus aplicaciones o desarrollos como de sus resultados (aunque principalmente centrado en las políticas sociales, pero no solo, y en parte en la experiencia argentina, pero no únicamente), v. Cardarelli y Rosenfeld, capítulo 1 (1998).

materia no faltan estudios impresionantes y técnicamente de lo más sofisticados que, desde el puro punto de vista *científico* (digo: más acá de los marcos que *todo* punto de vista implica en nuestras disciplinas), sin embargo, son hasta inaceptables. Es dramático que algunos procedan de instituciones regionales poderosas y bien dotadas en tantos sentidos<sup>5</sup>.

A la fecha ya una mínima cautela sugiere que convendría volver a *situar* o, en todo caso, a situar quizás *de novo* el gran tema de fondo que nos ocupa: Una democracia para América Latina. Capaz de proveer a su desarrollo económico y social, uno a su vez apuntado a y apuntalado por un crecimiento (en definición, suficientemente estable) que brinde una mayor prosperidad y dignidad, una mayor igualdad y equidad, un mayor bienestar material y espiritual a sus pueblos, hasta llevarlos a niveles cuanto menos decorosos o moralmente satisfactorios. Esos de los que hoy carecen algo así como la mitad de sus habitantes, por decir lo menos. Ahora bien, el nuestro es, de intento, un esfuerzo en este sentido, un intento por bucear debajo de la superficie y ver qué se encuentra que debemos considerar que no se está considerando suficientemente. O que, cuando se lo hace, es tratado más como un “problema” por resolver que en términos de un *datum* densamente entretejido y verdaderamente duro de la realidad latinoamericana.

La indagación a que apuntamos girará, a fin de cuentas, en torno a la siguiente pregunta: cuando en América Latina tenemos delante realidades que dan para lamentarse y decimos “Hay que obrar al respecto”, ¿hasta dónde estamos dispuestos a ir y, muy sobre todo, hasta dónde se puede ir, realmente?

La pregunta es clave. Pero pide, a su turno, que antes se descifren cuáles son exactamente los retos y las amenazas o, más en

---

5 Me permito citar específicamente el Informe 1999 del BID, “América Latina frente a la Desigualdad”, coordinado por su economista-jefe de entonces, Ricardo Hausman. Hago su crítica en Strasser (1999) en pp. 144-153 (con notas al pie en pp. 185-187) y pp. 29-30. A propósito de organismos internacionales y sus informes o estudios y políticas, cabe remitir también a Carlos M. Vilas (2000), que, de modo más general y abarcatario pero asimismo y en todo caso puntual, realiza un análisis crítico de los del Banco Mundial en la última década del siglo xx. También lo hacen las compilaciones de D. Tussie (1997 y 2001), referidas, asimismo, al BID.

general, los obstáculos principales a la democracia en América Latina, y oportunamente se transforma entonces en una interrogación acerca de si esas cuestiones clave *pueden* ser vencidas y, en su caso, *cómo*. Nada de esto podrá, sin embargo, contestarse según parece preciso, insistimos, si sobre la marcha no volvemos cuanto sea necesario a niveles y datos básicos. Los que subrayaremos son centralmente políticos, de teoría política; a ellos vamos.

### Los conceptos fundamentales

El problema con la literatura más difundida y en boga no estaría tanto en las definiciones de concepto, siquiera las escasas aquí fundamentales. Si es demasiado cierto que algunas no siempre se explicitan, no lo es menos que ellas ya están bastante consolidadas y quizás puedan sobreentenderse. Me refiero a expresiones como *democracia*, *gobernabilidad*, *governance*, para empezar, que a despecho de los debates siempre posibles —desde los muy viejos hasta los nuevos recientes— parecen actualmente bastante recortadas y bien establecidas, aun si en ocasiones calladas. Sin embargo, siendo consistentes con lo que decimos, aquí será importante que esos conceptos básicos se vuelvan explícitos.

Entendemos por *democracia* lo que también entienden por tal, típicamente, dos autores tan renombrados y ya clásicos como Norberto Bobbio y Robert A. Dahl<sup>6</sup>. Dicho a mi manera: como un régimen de gobierno y sistema de procedimientos políticos basado, finalmente, en los principios de soberanía popular y de libertades, derechos y garantías individuales constitucionalmente fijados. O sea, como un cuerpo bicéfalo que necesita y se vale simultáneamente de sus dos cabezas: Mayoría y Constitución.

---

6 Bobbio (1985), Dahl (1991). En otros contextos, a otras cuestiones, para su definición yo acoplaría a lo que resulta de la tradición democrática-liberal en que se inscriben Dahl y Bobbio lo que implica la tradición republicano-democrática *forte* según puede reconstruirla con base en los estudios de Q. Skinner, H. Baron, D. Waley, J. G. A. Pocock, F. Meinecke y otros (P. Pettit o H. Béjar, más próximamente) con su énfasis en el autogobierno, el bien común colectivo, la virtud cívica, la ciudadanía comprometida y activa, la igualdad y el patriotismo, etc. Pero no deseo complicar la discusión a que se aboca el presente trabajo; no, por lo menos, en este principio de ella.

La democracia (una democracia liberal) es pues, por definición un régimen de gobierno basado en los dos principios citados, pero entonces, y también por definición, ahora de *régimen*, necesariamente una serie de instituciones y procedimientos fundamentales. En cuanto a los que son característicos de ella, su mejor enunciado —tan conocido— es el provisto por Dahl, para quien suman siete. Apretadamente, podemos resumirlos así: Las decisiones las toman funcionarios electos y periódicamente reelectos o sustituidos / mediante elecciones libres / en que votan todos los adultos / quienes, por su parte, pueden ser todos ellos candidatos a los cargos públicos y llegar a ocuparlos. / Todos los ciudadanos gozan de libertad de expresión / así como tienen acceso a fuentes diversas y no monopólicas de información / y el derecho de formar asociaciones autónomas, incluidas las de tipo político (Dahl, 1991: 280-281).

Otra cuestión, desde luego, son *los factores previos o concomitantes precisos* para que la democracia, conceptualizada de tal modo, sea o se haga realidad. Es de la falta o la presencia y modo de presencia como, en el caso, de la combinación y el balance de tales “condiciones de posibilidad” (políticas, sociales, económicas, culturales, históricas, internacionales), que dependen a su vez, país por país, de la *existencia* misma así como el *tipo* o los rasgos más específicos y el *grado* de existencia de la democracia, o bien sus límites y precariedades. Esta distinción en tres niveles entre (a) el concepto, (b) las condiciones de posibilidad real de lo conceptualizado, y (c) los tipos y grados empíricos de eso conceptualizado: la democracia, es fundamental y debe mantenerse rigurosamente. Así pueden evitarse disputas y confusiones tan inútiles como aquella sempiterna entre “democracia formal” y “democracia sustantiva” que, tan impropriamente, por lo regular se ha llevado en cambio en el plano del *concepto* mezclando sin necesidad a y b y c. En concepto, al menos en primera y clásica acepción, la democracia es cosa política y una sola; pero eso que designa existe o no existe en la realidad según el contexto, los contextos; y, si existe, lo hace pues en subtipos y grados varios, o sea de una forma u otra y en más o en menos (Strasser, 1990/91). Si se quiere, puede llamarse también a esos contextos “democráticos”. Pero, en todo caso, son para-democráticos.

En cuanto a la *governabilidad*, el término expresa, simplemente, que un régimen político dado está en capacidad (y se evidencia capaz) de absorber los mayores conflictos sociales o de intereses presentes en la sociedad, o bien de contener una eventual indisciplina social, mientras va configurando, formulando y aplicando con efecto sus decisiones de gobierno a lo largo del tiempo. Aunque hay muchas definiciones de gobernabilidad, la que damos no violenta ninguna y recoge en cambio el meollo de la mayoría, si no de todas<sup>7</sup>. Ahora, gobernabilidad democrática significa que el gobierno ejerce un mando *efectivo* sobre la sociedad y ello *por medio* del régimen democrático mismo.

*Governance* es un término de difícil traducción al español; suele traducírsele por gobernación, que tiene acepciones anteriores, o por gobernancia o gobernanza, neologismo este finalmente aceptado por la Real Academia Española. Más allá de eso, y más importantemente, tampoco es fácil contornear su sentido, que varía de fuente en fuente<sup>8</sup>. En lo esencial, sin embargo, proponemos que el término alude a una *forma de gobierno* complementaria del régimen constitucionalmente establecido, en nuestro caso el régimen democrático. De hecho, el complemento es solo eso, quizás también un perfeccionamiento de la operación del régimen, pero no un sustituto. Desde luego que tampoco debiera serlo, según a veces parece insinuarse.

Si seguimos la deriva o las especificaciones que el concepto fue realizando con el tiempo, la idea de *governance* fue reajustada. Primero fue (a) que mediante ella el gobierno conduce, y luego (b) que mediante ella el gobierno incorpora —de un modo ahora menos jerárquico, más horizontal, como también más desconcentrado o

---

7 Unos análisis y esquematizaciones útiles, al respecto, en A. Camou (2001) y en C. Sojo(2001). Para una introducción a la historia de sus diferentes entendimientos ideológicos y teóricos, v. D. H. Corróchano (2000).

8 *Cfr.* el desarrollo del concepto y la teoría de la *governance* en R. Maintz (2000). También, *International Social Science Journal*, número 155 dedicado a “Governance”, especialmente los artículos de G. Stoker, B. Jessop y C. H. de Alcántara. El artículo de Stoker, en particular, descompone y desarrolla con precisión los cinco aspectos salientes en la conceptualización última y más refinada de *governance* (v. *op. cit.* , p. 18). V. asimismo A. Cerrillo (2001); aunque algo confuso, hace un repaso del variado sentido del concepto en los documentos y publicaciones de distintos organismos nacionales e internacionales.



descentralizado, con voz y a veces voto—, a diversos sujetos y sectores u organizaciones aun privados, o *no gubernamentales*, en el proceso general y/o en distintos procesos determinados de formación, consensuamiento, formulación e implementación de decisiones públicas (R. Maintz: 2000). La referencia se particularizó en grupos u organizaciones (y sus redes) como, por ejemplo, las ONG u otras asociaciones del llamado “tercer sector”, eventualmente en cooperación con grupos y organismos internacionales, o con los mismos gremios de empresarios o trabajadores que, desde antes (la segunda posguerra), incluso mucho antes (principios del siglo xx), establecieron ese juego a tres bandas paralelo al *oficial* que fue bautizado por P. C. Schmitter y G. Lehmbruch (1979) como “neo-corporatismo”.

En el caso del “neo-corporatismo”, tan atendido en la literatura desde la década de los 1970 a principios de los 1990 y hoy quizás englobado por la idea de *governance*, este modo y estos mecanismos asociados al régimen constitucional —o filtrados en él— se supone que “siguen” o, alternativamente, cooperan con el gobierno a sus propios fines, al diseño o la implementación de políticas públicas, y también a efectos de la misma gobernabilidad del sistema social. De hecho, su emergencia primero empírica y luego conceptual fue consiguiente al crecimiento en novedad y complejidad y la multiplicación de los actores y los temas en las agendas durante los últimos lustros, tiempo que ha sido del pasaje del Estado social al Estado de mercado (pasaje ya a medio plazo resultó no ser precisamente lineal ni verse desprovisto de aprendizajes y *corsi e ricorsi*) como de las descentralizaciones administrativas y las llamadas “devoluciones” a la sociedad civil.

No obstante, hay que advertir que, si de un lado la *governance* y sus actores pueden aportar simultáneamente a (i) la gobernabilidad y (ii) al alivianamiento de algunas cargas al Estado, con la ventaja de que favorecen una mejor o más inmediata focalización en los objetos de la actividad de su caso, una participación o control social también más inmediatos, una mayor transparencia, y una eficacia y eficiencia crecidas, de otro lado (iii) inclinan a una menor fijeza institucional, una cierta descoordinación y dilución de responsabilidades últimas, y a una legitimidad que no siempre es mayor sino y contradictoriamente suele ser menor. En este sentido, distintas en-

cuestas indican que la ciudadanía, en general, sigue prefiriendo ampliamente al Estado mismo como agente y responsable del interés público. Además, (iv) nada infrecuentemente se muestra ella *sin* poder precisamente cuando las diferencias de intereses y los desacuerdos internos acaban con el *grado* de autorregulación que le sería propio (G. Stoker, 1998).

Para concluir con el concepto digamos, por fin, que en una perspectiva adicional —la cual tiene ya un aire más “doctrinario” que denotativo—, la *governance* o, justamente, *good governance*, la buena gobernanza, implicaría de suyo gobiernos “realmente” legítimos y que hacen lugar a la participación social en términos de un combinado de actores públicos gubernamentales y no gubernamentales, consensos entre estas partes, burocracias e instituciones y administraciones eficaces y eficientes, y transparencia. Actores hoy tan relevantes como los organismos multilaterales de crédito han adoptado este punto de vista, especialmente el Banco Mundial; al principio como medio instrumental para el mayor éxito de los programas de desarrollo de la sociedad civil y, últimamente, como asimismo un valor y fin per se (D. Tussie: 2000). En este sentido, la *good governance* puede considerarse pues como inscrita en la gobernabilidad democrática y querer ayudarla.

Repito, volveremos más adelante sobre estos temas, en particular sobre el tercero, la *governance*<sup>9</sup>. La sección siguiente será marcadamente teórico (político). Entre tanto, retomemos lo anterior de la Introducción en el punto en que lo habíamos dejado. En nuestro criterio es lo que se requiere para abocarnos luego a la cuestión del título del trabajo. Si es un poco largo, no hemos conseguido ni querido abreviarlo más de lo que pudimos: no bastaría con citas o remisiones ni sobreentendidos, el asunto es *básico* y debemos dejarlo claro.

---

9 Véase sección Gobierno, gobernabilidad, *governance* y Estado p.p 443..

## RECONSTITUYENDO (Y COMPLEJIZANDO) LA CUESTIÓN DE LOS OBSTÁCULOS

Para definir *los retos y las amenazas* a la democracia y también a la gobernabilidad y la gobernanza en América Latina, podemos sí remitir sin más a Manuel Alcántara (1998: 152), quien agrupa estos desafíos en cuatro grandes categorías. La “primera, de carácter estrictamente político, recogería las relaciones entre las fuerzas armadas y el gobierno, al terrorismo, al mal funcionamiento del Poder Judicial, al desinterés de la gente por la política y a los conflictos y a los conflictos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo; la segunda categoría viene conformada por variables socioeconómicas y la deuda externa; la tercera categoría tiene expresión claramente social y está integrada por la delincuencia, los asaltos y robos, y por las huelgas, paros y conflictos laborales; finalmente, la cuarta categoría contempla un componente socioeconómico, recogiendo al desempleo y a la extrema pobreza como asuntos que la integran”.

Aquí o por ahora no es preciso un mayor despliegue de las cuatro categorías, que se entienden suficientemente. Agregaríamos, solo, que los retos y las amenazas son parte de un concepto más global, el de *los obstáculos* a la democracia, entre los cuales no pueden dejar de incluirse los procesos y las estructuras políticas, sociales, económicas y culturales *de suyo* opuestos o siquiera conflictivos con ella. Algunos retos y amenazas *derivan* de estos, es obvio, o son claramente “función” suya<sup>10</sup>. Solo por referirnos al primer ítem en el listado de Alcántara, en la América Latina moderna jamás un golpe de Estado militar dejó de contar con un esencial apoyo de determinados sectores económicos y sociales-civiles (y algunos otros asociados o *sponsors* notorios, nacionales o extranjeros, internacionales). Tampoco el “desinterés de la gente por la política”, hoy viento universal en popa, deja de referirse a *cier - tos* modos y estructuras profundas de la política contemporánea. En consecuencia, no se trata ni única ni, tal vez, principalmente de lo que hoy tanto se menea: la corrupción tan extendida, los sistemas políticos y de partidos débiles, el presidencialismo, etc., sino también y sobre

---

10 Véase J. Prats Catalá (1999) a lo largo del texto.

todo de lo que está por detrás de ellos: los marcos. Otra vez la cuestión de los marcos. Tornamos pues a ellos.

Al efecto, comencemos por dar vuelta la expresión de Sartori que citamos al comienzo, de modo que, sin serle en absoluto infieles, pase a rezar: “Será difícil que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno. Pero las instituciones y constituciones no pueden hacer milagros”. No variamos el sentido, mas hemos desplazado su énfasis. “Las instituciones no pueden hacer milagros”, esta es la cuestión. Tampoco, los programas institucionales. Ni la democracia, ni la gobernabilidad democrática ni la *governance* (democrática o no tan democrática), ni el enfrentamiento exitoso de los retos, las amenazas y, más en general, los obstáculos a cada cual, dependen solo ni tampoco principalmente de los programas institucionales o las instituciones y lo que ellas permiten *de jure* o *de facto*. Hablando en jerga metodológica, ciertas otras “variables intervinientes” e “independientes” son fundamentales; en todo caso, el análisis del asunto tiene que ser más sistémico. Es a ese fin que en los acápites siguientes intentaremos introducir o reintroducir en nuestro asunto algunas cuestiones hoy desconsideradas o apenas consideradas que se nos aparecen, sin embargo, como especialmente relevantes.

### **Sobre la capacidad de la política**

En un artículo temprano, a comienzos de los 1970, Claus Offe (1992, cap. 1) expuso nítidamente el conflicto de racionalidades a que están expuestos en nuestra época los gobiernos bajo régimen democrático. Por un lado, se deben a la legitimidad legal; esto es, a aquello que desde la modernidad tardía *constituye* su principal fuente de autoridad, tal y como supo presentarla arquetípicamente Max Weber. Por el otro, y crecientemente desde el surgimiento de las sociedades de masa entre el xix y el xx, deben responder con eficacia a las demandas de los electorados, multiplicadas y en continua reproducción en las sedes democráticas. Una y otra racionalidad, o la legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio, suelen entonces entrar en tensión, no pocas veces, obligando a los gobiernos a

inclinarse por una en postergación de la otra. El conflicto puede salvarse únicamente mediante la búsqueda activa de consenso social suficiente *a los fines de resolver la encrucijada*, lo que implica una definida acción política (destinada a ganarse por lo pronto la adhesión coalicional de unos actores o, bien, movilizar a la ciudadanía o la opinión pública) *para* cortar este nudo gordiano con un sesgo o el otro y seguir el gobierno adelante privilegiando una línea.

El asunto conecta con el tema de la capacidad de la política. A propósito de lo cual tenemos hoy un debate que, si no es novedoso, las circunstancias del último tramo del siglo xx y la vuelta al xxi reinstalaron potenciado en la agenda académica. Las posiciones están bien esquematizadas en un reciente libro de Emilio De Ipola (2001). Este trata, precisamente, de lo que cabe llamar *la creatividad* de la política —calidad opuesta a la de ser esta, en cambio, *dependiente de un sistema* global o siquiera más amplio, supuesto en que, al revés, ella actuaría dentro de márgenes y condiciones ya determinadas, de modo subordinado y sin hacer gran diferencia específica.

Esas mismas son, según nuestro autor, las metáforas polares acerca de cómo concebir la política. Se la entiende como parte de un sistema —o como un subsistema— funcional al todo, lo que la vuelve *débil*, en todo caso ingenieril, pero de capacidad moderada, limitada, subsidiaria, así, por ejemplo, en las perspectivas teóricas de un Niklas Luhmann o en la clásica de Marx (“superestructura”). O se la entiende como autónoma y decisiva, lo que lleva a una idea *fuerte* de la posibilidad política, capaz incluso de modificar un orden por sí misma. De Ipola se agrega por simpatía a la nómina de quienes, en años recientes, queriendo hacer frente a la hegemonía en curso de lo que se conoce como neoliberalismo y a la proclamada existencia de un “pensamiento único” de raíz últimamente economicista, han valorizado la segunda<sup>11</sup>. Como fuere, ¿qué querría decir que la política puede ser “decisiva”?

---

11 Por ejemplo, en Europa, Ulrich Beck y Chantal Mouffe, también Zigmunt Bauman, de forma más compleja; o, entre latinoamericanos, Isidoro Cheresky. Nótese por lo pronto los títulos de algunos de sus libros: *La Invención de la Política*, *El Retorno de lo Político*, *La Búsqueda de la Política*, *La Innovación Política*. Sin embargo, De Ipola mismo admite de buena gana la eventual complementariedad o alternancia en la validez y utilidad de los dos enfoques. Pero, en general, las inclinaciones por alguno de ellos en particular existen, sin duda.

Al parecer, lo sería solo en la ocasión de revoluciones, nítidamente o, bien, en las planificaciones de largo plazo, si acaso las urgencias de cada momento permiten pensar en ellas; por ejemplo cumbre, la construcción de la Unión Europea, iniciada en tiempos de Robert Schuman —la Comunidad del Carbón y el Acero—, cuatro o más décadas atrás. O, por último, relativamente a asuntos aislados, muy determinados y/o de efecto inmediato. Fuera de estos extremos, tanto para lo demás inmediato cuanto para los plazos medios, la acción política, particularmente la que procede por la vía institucional de los regímenes democráticos contemporáneos, va en general a la zaga de los acontecimientos y, si no, se limita a acompañar y a *con-figurar* con lo suyo los desarrollos y movimientos motorizados *en y por* la sociedad civil, el mercado, el orden internacional. Dice bien, en este sentido, Norbert Lechner (1997: 80) hablando de la América Latina de nuestros días: “(L)a política ya no dispone de plazos medianos y largos de aprendizaje y maduración: se agota en el aquí y el ahora. En lugar de formular y decidir las metas sociales, la actividad política corre tras los hechos y apenas logra reaccionar frente a los desafíos externos”.

Como es obvio, no se está reaccionando a otra cosa cuando se va por la reivindicación de la posibilidad política. Y en conexión directa con ello, para documentarlo y medir lo que decimos, vale la pena pasar a un estudio comparado de, precisamente, *el proceso político* de las reformas de Estado y económicas en cinco países de la América Latina en los últimos quince años (Torre, 1998)<sup>12</sup>. En efecto, escribe su autor en la Introducción del libro, casi como una profesión de cientificidad en la materia, esto que le citaremos *in extenso* por todo cuanto incluye de interés para lo nuestro:

“Ciertamente, la adversidad económica constituyó un poderoso acicate para el ajuste estructural. Pero si bien ello fue una condición necesaria, no bastó por sí sola para

---

12 Los cinco países son Bolivia, Argentina, Brasil, México y Colombia. Las investigaciones lo fueron de un equipo guiado por Oscar Altimir y compuesto por B. Heredia, L. Sola, E. A. Gamarra y A. López Restrepo.

definir cuándo, cómo y en qué medida habría de efectuarse el ajuste. Para explicar las modalidades contrastantes que el ajuste estructural ha asumido en los distintos países hay que completar el análisis introduciendo un segundo orden de factores contextuales internos (...) La consideración de los factores políticos (...) trae al primer plano *el papel central que desempeñan las élites gubernamentales* (...) de hecho sus percepciones, sus intereses políticos, sus recursos, son insumos *cruciales en el proceso por el que se decide qué tipos de reformas serán introducidas*, cuándo serán iniciadas y cómo se procurará concretarlas. Que sean insumos cruciales no significa que sean insumos únicos (...) Pero su gravitación, esto es, su eficacia, está siempre mediatizada por el comportamiento de las élites gubernamentales. En otras palabras, las preferencias políticas tanto de la comunidad internacional cuanto de los empresarios, los trabajadores y demás grupos de interés *no entran necesariamente en forma directa en el proceso de reformas; antes bien, son filtradas* por las orientaciones ideológicas y los cálculos políticos de los líderes de gobierno, *que son, en definitiva, quienes sancionan y autorizan la continuidad o el cambio en las políticas públicas* (pp. 14-15, énfasis agregados)<sup>13</sup>.

Tras advertir el autor unas “restricciones” al “papel activo de las élites gubernamentales” (las reglas de juego políticas, las capacidades burocráticas y técnicas del aparato estatal, las características de los alineamientos sociopolíticos, los legados y las circunstancias históricas, las negociaciones con los organismos internacionales y los acreedores externos, y, finalmente, su propia “habilidad para maniobrar dentro de ellas”), remata así su punto de vista:

---

13 Aquí, a propósito de la expresión “líderes de gobierno”, y también para todo lo que sigue, cabe subrayar que el autor se refiere a las dirigencias políticas (o lo que más repetidamente llama élites gubernamentales) sin distinguirlas de lo que cabe llamar líderes o liderazgo en un sentido más fuerte (como lo hace, por ejemplo, J. Prats Catalá, *op. cit.*, en nuestro criterio debidamente). Por lo demás, el autor tampoco parece prestar atención especial a lo público —y eventualmente político— no estatal; pero, aquí, al respecto solo dejamos la constancia.

“De hecho, el proceso de reformas es una operación sustancialmente política, esto es, una operación cuyo variado desenlace depende de las salidas contingentes que *las élites gubernamentales dan* a los dilemas puestos por las presiones de la adversidad económica y por las restricciones políticas que circunscriben su libertad de acción”(pp. 17-18, énfasis agregados).

Para terminar, el autor abona todavía su enfoque criticando la “visión *diametralmente opuesta*” que subraya “los límites de la voluntad política”. En suma y síntesis,

“es preciso razonar desde una perspectiva analítica que contemple la referencia tanto a los límites que ponen las circunstancias económicas como a las opciones que hacen los líderes de gobierno (...) *los países se mueven hacia un repertorio común de reformas de mercado*—el efecto de las restricciones— pero (...) esa trayectoria la recorren con diferente velocidad y distinto alcance —el efecto de las elecciones políticas hechas por los líderes de gobierno en cada país—” (pp. 18-19, énfasis agregados).

Lo que al cabo de esta larga citación podemos extraer es precisamente lo que su autor reconoce más bien de hecho (y gracias a su rigor o quizás *superyó* profesional) que lo que más manifiestamente trata de subrayar, la importancia de la política y los políticos. Y eso que concede resulta ser que la política *no* es exactamente autónoma, “fuerte” como en una de las metáforas de De Ipola, sino y en todo caso —según dijimos más arriba— acompañante y a lo sumo *con-figuradora* de los procesos, condicionada como está en sus posibilidades por unos márgenes que ella no controla y en cambio debe enfrentar con recursos entre limitados y disparejos. Ello, a pesar de la aparente *concentración del poder político* que se habría registrado últimamente en América Latina (por sobre todo en el nivel de los poderes ejecutivos) y del llamado “decisionismo” (M. Novaro, 2000; O’Donnell, 1997; Palermo y Novaro, 1996).

Quizás fue esto diverso en distintos períodos del siglo xx, hasta en la “edad de oro” que ha dicho Eric Hobsbawm, la del Estado de Bienestar (o Social o, en América Latina, diz que “nacional y



popular”) y a la caída misma de los regímenes autoritarios. Mas no parece serlo en los últimos tiempos. Finalmente, las élites gubernamentales y los líderes de gobierno, tan repetidamente mencionados y subrayados en la obra recién examinada, debieron en fin de cuentas arreglárselas para mover no más a sus países “hacia el repertorio común de las reformas de mercado”, así cada cual lo hubiera hecho a algún ritmo y velocidad propios, encontrando mayores o menores resistencias y sorteándolas (o no) con variada habilidad, etcétera. Es que las “variables intervinientes” que cruzan a las dirigencias y su iniciativa o competencia, e indica Torre mismo, componen en rigor una larga lista.

En suma y para cerrar: que hoy, en América Latina, “la centralidad de la política como instancia máxima de representación y conducción de la sociedad” está diluída (Lechner 1997: 76). Por eso, dejemos aquí y entre tanto anotado que la posibilidad misma de la gobernabilidad y de una *governance* democráticas, así como, por consecuencia, la propia capacidad de las instituciones, deben entenderse hoy trabadas en la región a causa de la debilidad que acabamos de señalar. Y no hablemos de cuánto está ello a su vez multiplicado por el corriente, enorme descrédito de la actividad política y de los políticos en la opinión pública latinoamericana<sup>14</sup>. Un resultado de todo esto es la corriente “crisis de la representación” (en los términos de B. Manin, 1991, y M. Novaro, 1995) y un ascenso de la micro y la sub-política (en el sentido de U. Beck, 1999).

---

14 Lo dicho no es ninguna novedad y se anticipa a lo que trataremos más abajo, pero vale la pena citar desde ya algunas encuestas de opinión que miden el caso, las del *Latinobarómetro 2001*. Por lo pronto, la que dice que el 68 por ciento de la población latinoamericana *desconfía* de “la gente que conduce el país”. Presidencia aparte (sobre lo cual volveremos alguna vez en relación con el presidencialismo típico de América Latina; y que, aun así, no pasa como institución un promedio del 39% de confianza), la confianza de la población en el Congreso nacional y en los partidos políticos está respectivamente en un promedio general de 24 y 19 por ciento. Seis países sobre un total de diecisiete rondan la confianza en el parlamento entre el 9 y 18% y otros ocho países van desde el 23 al 25% (las excepciones: Costa Rica está en el 29, Chile en el 33 y Venezuela en el 37%. Uruguay llega al 45 por ciento). Para más, 1 de cada 2 (!) habitantes de América Latina piensa que puede haber democracia *sin* congreso y *sin* partidos, lo cual no se sospeche que viene opinado desde ningún democratismo populista rampante, pues, según otras tablas más, de esos mismos latinoamericanos que, también uno de cada dos (!), *prefieren* la democracia como régimen político, apenas el 4% cree que la *característica* más importante de ella es “el gobierno de la mayoría” y solo 6 por ciento piensa por otro lado que democracia *significa* “el gobierno de y por el pueblo” o, el 13 por ciento, la “igualdad”.

## Sobre prácticas (e ideas) políticas en curso

Siguiendo con los obstáculos más de fondo a la democracia en América Latina, entramos ahora, precisamente, en el terreno de la práctica política, en tres planos: del régimen mismo, de la dirigencia y de la ciudadanía.

### - De la democracia

El régimen político que rige en América Latina no es exactamente el de la definición que dimos: incluye a la democracia hasta algún punto, pero de ningún modo se agota en ella. Es una forma mixta de gobierno que combina regímenes diversos en el sentido estricto de la palabra. Por otra parte, la propia democracia *componente* del conjunto es un subtipo de ella que en perspectiva teórico-política puede descifrarse como “gobierno representativo”, pero no en la acepción positiva ordinaria sino en la de una democracia circunscrita, limitada, de “gobierno representante” y de “democracia representada”.

Vayamos por partes. Por un lado, otras formas de gobierno coexisten y se entretajan con la democracia, lo que ordinariamente llamamos democracia; y lo hacen de maneras variables o alternativas según países, momentos, ciclos, cada vez con mayor o menor peso cada una. Si la legitimidad que predomina es de todos modos, normalmente, la democrática *stricto sensu*, lo que por supuesto ayuda a la estabilidad del régimen, en cambio el régimen efectivo es de suyo mixto y en su interior variable. Ahora: las otras formas de gobierno que conviven y de algún modo funden con la democracia (y confunden con ella) son, en la acepción rigurosa de cada término, la oligarquía —tanto en el viejo sentido aristotélico como en el más moderno michelsiano—, la burocracia al modo que temía Weber, la tecnocracia, la partidocracia y el neocorporatismo<sup>15</sup>.

15 Para las definiciones, v. Strasser (1990). En Offe y Schmitter (1995) se encontrará un análisis parcialmente en esta misma dirección pero más extenso, comprehensivo y con referencia a procesos comparados. Este distingue entre factores intrínsecos tanto “de arriba abajo” (que incluye poderes de veto a los gobernantes democráticamente electos: oligárquicos, tecnocráticos y otros) cuanto “de abajo arriba” (v. gr. , de desmovilización ciudadana, que por mi parte he incluido fuera ya del régimen *mixto*) y extrínsecos, fundamentalmente de recortes a la soberanía de los estados (por mí también reconocidos en lo que puede llamarse el *entorno* del mismo régimen).

Lo que ordinariamente y sin mayor aviso llamamos democracia es, pues, en rigor, un compuesto del régimen democrático y estos otros cinco regímenes. Un compuesto en el que —más estable o más variablemente— suelen predominar algunos de ellos, y no necesariamente el democrático más propiamente dicho. Cómo es esto empíricamente, hay que verlo caso por caso, y también según períodos. Pero es lo regular en América Latina (y no extraño fuera de ella).

Por otro lado, lo anticipamos, la propia pata democrática del régimen mixto es a su vez, más bien, “gobierno representante” que “representativo” (GR). En un sentido que —si miramos a la teoría política— quizás inauguró James Madison cuando escribió que el gobierno representativo es “*lo primero que lo diferencia de la democracia*” (*El Federalista*, x); y que permite entender que el diseño mismo del gobierno en su patria, los por entonces nuevos Estados Unidos, basado en la elección popular de autoridades, pero sucesivamente dividido en la federación y los estados, y en cada uno en tres poderes, destinaba esta división y el sistema entero de frenos y contrapesos no solo ni quizás tanto a prevenir la concentración de poder político en alguna de las tres ramas cuanto la formación de mayorías capaces de enfrentar “facciosamente” al poder federal central o de imponerse a las minorías y la propiedad privada. Alexander Hamilton, quien a su turno consideraba al GR “un gran invento político” (*El Federalista*, viii), lo interpretó y empleó como el modo más o menos republicano de crear una Unión poderosa antes que un instrumento de la voluntad del pueblo, supuesto que sería aquella mucho más que esta la que proporcionaría a la población su mayor bienestar y seguridad en el futuro (L. Banning, 1978; S. S. Wolin, 1983, 1989; B. Manin, 1994).

En este esquema “el gobierno *se delega* en un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto”. Ellos (cito a Madison, *idem*, ahora en síntesis mía pero fiel) con su sabiduría sabrán establecer mejor que el pueblo el verdadero interés público. No pensaron al GR de modo muy distinto, en Francia, pocos años después, las plumas famosas de Madame de Staël y Benjamin Constant, para quienes la condición previa de la recuperación del orden republicano allí tan rápidamente desvirtuado eran la misma distinción tajante entre gobernantes y gobernados y el olvidarse de “la soberanía popular”.

Y en su huella los siguieron lustros más tarde Guizot y los “doctrinarios”, de los que bastará con refrescar aquí que se espantaban de la plebe y favorecían el voto censitario (F. Furet, 1993; D. Roldán, 1998). El GR tiene pues su prosapia.

Pero de lo que se trata particularmente, en América Latina, es de que la prosapia está en presente, no es historia sino tradición viva, y, de remate, que en el seno del régimen mixto en operaciones la des-democratización sabe entre comicio y comicio volverse hasta rampante. A la *división política del trabajo* consagrada por el GR, según la cual los representantes no responden sino que conducen al pueblo gracias a su misma elección *para gobernarlo*, se agrega el multiplicador de las otras cinco formas de gobierno que —por falta de una consolidación democrática larga o, al revés, por causa de haber sido la democracia tantas veces suspendida y haberse recuperado solo recientemente, pero con un alcance social limitado excepto en días de elecciones— atraviesan al régimen a cara descubierta. El resultado último es que el orden político latinoamericano en existencia finca en una red de conexiones y compromisos que (menos o más libertades y derechos civiles en existencia) *políticamente* contiene a los ciudadanos apenas como el electorado requisito. Y un orden que carece del fundamental *ethos* democrático tan extendido de los países avanzados, una diferencia que nunca se ponderará en exceso.

### **- De la clase política**

La clase política latinoamericana (como en general la de Occidente entero, pero especialmente) se encuentra en la actualidad con un campo de acción que le está fuertemente recortado, en el que incide quizás menos que nunca. Y no se confunda esto con el hecho de que se la ve muy “a cargo” y siempre obteniendo beneficios, tal vez más que antes.

Lo que hay es que el entorno ahora apenas se deja controlar, o gobernar: más escapa que se somete a sus decisiones. A este propósito, y contra algunas apariencias, quizás nunca antes fue tan completamente real entre nosotros lo que escribió décadas atrás Jean-Paul Sartre desde Europa, en el sentido de que la historia la hace el ser humano, pero también los demás seres humanos. O, según los

creyentes, que “el hombre propone, Dios dispone”. Más allá de sus dominios y tiempos inmediatos (cuando no también respecto de ellos), incluso los líderes o los empresarios más poderosos, tal vez con muy pocas excepciones, no podrían anticipar hoy con mucha certeza ni confianza lo que finalmente resultará de lo que se proponen y en consecuencia ordenan, dicen o hacen. Para empezar, no existen pocos líderes o empresarios fuertes, cada cual con su idea, interés, grado de influencia entre determinados e indeterminados. Tampoco escasean los otros actores y unas sociedades civiles tan numerosas como robustas como complejas, ni los sujetos titulares de las legitimaciones invocadas, en primer término la democrática y en seguida la del liberalismo en el mercado; también, las étnicas, culturales, religiosas, etc. Y los capitales que van desde inmensos a pequeños, pero incontables, ejercen su independencia a destajo y a todo a lo largo de las bolsas del planeta, las veinticuatro horas. El mundo mismo cuenta hoy unos seis mil millones de habitantes, *circa* doscientos estados soberanos, unas pocas potencias, pero incontables organismos, organizaciones, tratados, leyes, acuerdos, e infinitas relaciones. En suma, les es larguísimo plural e incontrolable, y cada vez más.

En efecto. Pues a ese panorama tan competitivo y abierto o no muy manejable se agregan desde la (por lo menos más aparente) des-ideologización en curso hasta la corrupción venal corriente, un cuadro que incita no solo a la ambición política desnudamente arribista sino, en general, al simple “cuentapropismo”. Es este y no precisamente la gran expansión y circulación mediática el que responde por tanto escándalo de financiaciones o venta de favores ilegales y cohechos de los que hoy nos informamos a diario, de redivivo patrimonialismo que disuelve en uno lo público y lo privado, que confunde partido con Estado o nación, que asocia a grandes corporaciones con aquellas que se vuelven sus “colonias” en la administración pública, que aumenta el número de quienes viven *para* la política a quienes viven *de* la política (y del presupuesto fiscal). La propia corrupción se ha instalado como una cultura y pocas cosas como esta son tan resistentes al cambio.

Al cabo y por tanto, demasiados dirigentes y políticos no solo “hacen la suya” cada, vez más sino que carecen *in crescendo* de

pruritos y de mala conciencia. Pueden ampararse en la conducta del otro más o menos a la vista, y de otros, y la sucesivamente ampliada, multiplicada, admitida en silencio; pero *standard*. Así se entiende hoy que, con partidos por lo común bajamente ideológicos y programáticos, el alineamiento y la disciplina partidarios se hayan asentado tan llamativamente. Es la carrera de cada uno la que está en juego, y ella depende fundamentalmente de los pares, la organización<sup>16</sup>. El alineamiento y la disciplina entre corporativos y facciosos se han extendido con los años.

En fin, largamente impotente, entonces pobremente útil en la función a pesar de sus privilegios, la clase política no para de sumar causas para su desprestigio y descrédito, ese que es hoy incomparable y hace difícil o convierte en un problema el poder *contar* con ella a ese y otros efectos o proyectos, comenzando por la gobernabilidad y la *governance* de los países latinoamericanos<sup>17</sup>.

### - De la ciudadanía

Mientras se habla tanto de incrementar —sobre todo de la necesidad de incrementar— la participación ciudadana, y se cursan también los debates académicos hoy corrientes entre teorías de la democracia “participativa” y de la democracia “deliberativa”<sup>18</sup>, una realidad *de facto* dice, por su parte, con claridad meridiana cuán lejos se está a la fecha en Latinoamérica (y no solo en ella) de tener mucha gente no ya activa en la política o respecto de la cosa pública, sino

---

16 Hay suficientes estudios empíricos al respecto. De los más interesantes últimamente, y con bibliografía general al respecto, el de M. P. Jones (1997); v. esp. pp. 197-198.

17 Los otros efectos o proyectos serán mencionados más abajo (págs. 418. ss.). Por lo demás: dejamos aquí aparte las periódicas mediciones de popularidad de líderes y otros dirigentes, que suben y bajan, y más bajan que suben; de todos modos, el conjunto encaja finalmente en el cuadro. También apartamos el tema de la “rebelión de las élites”, o su desinteresamiento por lo colectivo, que ha expuesto C. Lasch (1995) para el caso de los EE. UU pero que tiene su paralelo en América Latina

18 Véase a este propósito E. Hauptmann (2001). Dicho de paso, para la autora de todos modos lo deliberativo queda incluido en lo participativo y es en realidad “menos”, no “más”, que lo otro.

simplemente interesada en ellas. Es un *datum* de los más duros y, por lo mismo, una gran preocupación de la actualidad.

Por ejemplo, escribe Fernando Vallespín (2000: 19): “Una de las tesis (del libro), que no ha podido eludir un cierto pesimismo de fondo, es que hoy la solución a gran parte de los problemas políticos pasa necesariamente por una mayor implicación de los ciudadanos en el ámbito público, por su permanente actitud crítica y reivindicativa y, sobre todo, por estar dispuestos a evaluar la política como otra de las dimensiones de su personalidad y a actuar en consecuencia”. La necesidad, el objetivo, están claros. Pero nótese lo proclamado por el autor simultáneamente: “que no ha podido eludir un cierto pesimismo de fondo” al respecto. Va entendido, hay razones para esto.

En el mundo de hoy, y especialmente en América Latina, ahora en general bajo gobiernos entre “democráticos”, “mixtos” y “representativos”; tras las experiencias y los trágicos fracasos ideológicos del siglo xx, seguidos ellos a su vez por la descompostura del Estado Social y la ofensiva de reformas y ajustes “neoliberales” como del consiguiente, multiplicado escepticismo y retraimiento políticos que ya mencionamos junto con el descrédito de los políticos, los partidos, la propia política; en ese mundo que, además y en especial se ha “globalizado”, los ciudadanos apenas se sienten y ejercen como tales; es un hecho, repetimos. La multiplicación en los últimos lustros de “luchas sociales cuyo objetivo es lograr el reconocimiento de las particularidades étnicas, de género, de orientación sexual e inclusive del derecho intergeneracional a un medio ambiente limpio” (J. E. Castro, 1999) significa en rigor un modo novedoso y valioso de participación o movilización de diferentes sectores, pero nunca —o no aún entre nosotros—, salvo en acepciones elásticamente extendidas desde la original y básica de la palabra, una manifestación de ciudadanía política más propiamente dicha. Al respecto, constituye en todo caso un posible puente hacia ella y, entre tanto, una suerte de micropolítica y microciudadanía todavía en sus primeros pasos.

Así que los ciudadanos apenas se sienten y ejercen como tales. Y solo difícilmente pueden hacerlo. En el extremo, y en palabras de Zigmunt Bauman (2001: 12), parece no haber “espacio para los ciudadanos salvo como consumidores. Solo en esa forma son soportados

por los mercados financiero y comercial”<sup>19</sup>. En este sentido, y para volver a la teoría política clásica, que explica y anticipa más de lo que usualmente se concede, nadie como Adam Ferguson (hace tanto tiempo y *contra* sus dos amigos de la Ilustración Escocesa, David Hume y Adam Smith) previó tal curso de desarrollo y, no obstante compartir él también una opinión favorable acerca de las ventajas civilizatorias que acarrearía la nueva sociedad urbana y comercial (las “dulzuras del comercio” que poco antes había entrevisto Montesquieu), advertía acerca de la necesidad imperiosa de no abandonar sino de reclamar todavía más fuertemente por la virtud cívica y el gobierno propiamente *político*. Contra la pereza cívica que resultaba del otro discurso, desde su temple republicano Ferguson desconfiaba del gobierno que derivase como espontáneamente de la economía e infiltrara así de modo “clandestino” la política; y temía como consecuencia un retroceso, hasta las recaídas en la barbarie<sup>20</sup>.

Estamos entonces como al borde de la democracia sin ciudadanos; esto es, de la no-democracia. Y son muchas las características y circunstancias de la sociedad contemporánea, no digamos ya la de estas últimas décadas ni pensemos únicamente en la latinoamericana, que conspiran de entrada contra una ciudadanía activa, propiamente dicha, políticamente involucrada y participante. Lo que puede pensarse como una razón de más, justamente, para procurar su existencia. Pero, todo lo contrario, la obra (en los países / áreas / sectores sociales relativamente prósperos o desahogados) de las tendencias que tan precisa y agudamente descifró ya Tocqueville en *La Democracia en América*, de ensimismamiento en la producción del bienestar y la riqueza individual creciente, o (en los menos ricos y hasta pobres) de la enajenación en la lucha por la vida y la subsistencia que da hoy cabida a tantos estudios actuales, ni encuentran ni quizás puedan encontrarse con nada que en simultáneo sea suficiente para activar o reactivar una ciudadanía *stricto sensu* en uno u otro cuadro.

---

19 Algunos autores, sin embargo, se congratulan de ello, el pasaje de la “soberanía del ciudadano” a “la soberanía del consumidor”. V. gr., P. Saunders (1993). Que, en América Latina, de todos modos no pasa de las clases altas y medias-medias.

20 Para más sobre el tema, C. Strasser (1999: 60-63). O, mejor, un libro entero de A. O. Hirschman (1999).



En el primero se imponen de suyo la aspiración del consumo conspicuo y el hedonismo y la comprensión del marco político como dato cristalizado, un marco político al que — además de encontrárselo más bien distante y poco modificable— convierte en un cuasi fastidio informarse, discutir o incluso ir a votar<sup>21</sup>. En el segundo, la “ciudadanía social”, que es *conditio* de la ciudadanía política, está crudamente ausente para muchos y, si no, rajada; a otros sectores cuantiosos prácticamente no les quedan tiempo ni energía ni recursos para distraer e invertir en ese marco dado o en la acción política, *ambos* remotos, uno al parecer incorregible, la otra tantas veces poco menos que falseada, inoperante, inútil. Y en los dos juega la cuestión de la sobrecarga de demandas al Estado, un Estado casi siempre apretado por las finanzas, que por boca de algunos (*e. g.*, Samuel Huntington, siempre citado en este punto) alienta y recomienda la apatía ciudadana y, por la vía más callada de otros, respira aliviada ante su retraimiento.

Ahora, en un contexto tal la pregunta es si tiene “sentido” pretender que estos hombres y estas mujeres se hagan y sientan lo que son y se sienten tan poco, verdaderos ciudadanos; o imponernos nosotros desde la buena doctrina, semejante ideal y reclamárselo a ellos. Dicho contexto, la realidad de las naciones latinoamericanas y el mundo contemporáneo según se presentan (tal como se halla estructurada en cada una como entre sí y potenciándose en el emergente común de la globalización), despoja de buena viabilidad y verosimilitud una demanda semejante.

No hay duda, desde la ética política y la teoría más apegada a lo virtuoso, la más sana de suyo en abstracto, está muy bien pedir una ciudadanía real, activa. Lo que queda para que nos preguntemos es hasta qué punto puede ella ser esperable en efecto y hasta dónde tiene razonabilidad pregonar sin desmayo su conveniencia pública o

---

21 Valga como último ejemplo en Europa lo que sucedió en la primera vuelta de las elecciones presidenciales en Francia, abril de 2002, en las cuales y por lo mismo Le Pen ganó tan imprevistamente el derecho al *ballotage*. Esta desagradable “sorpresa” sirvió como el *detonante* que decimos más abajo es preciso (e irremplazable) para poder activar a la ciudadanía. Para América Latina, considérense los índices de abstención electoral y otros datos que recogemos del *Latinobarómetro 2001* en distintas notas al pie del presente.

su misma necesidad para “una vida política buena” tan alejada hoy no solo de lo real, sino y aparentemente de lo realizable. Excepto por lo peligroso en sí de renunciar a lo normativo y a las esperanzas.

Pero, en particular desde que las pertenencias e identidades más comunitarias y del tipo sociedad industrial comenzaron a quebrarse en la vida ordinaria (últimas décadas del siglo xx), lo que se ve por todas partes es a la población civil como lo más regularmente incapacitada para *pesar* en la decisión de nada social globalmente importante, según fue de algún modo el caso después de la II Guerra por todo un período. Tampoco, siquiera (si se piensa en la mayoría), capaz de decidir lo personal de cada uno no bien tiene relación con el medio en que vive, apenas más allá de lo privado-íntimo. La construcción de ningún “proyecto” de vida está en rigor en sus manos ahora: depende fundamentalmente del mercado, si es que está integrado en este.

En la actualidad, cada individuo de la gran masa social está más bien ajeno o ha sido alejado de prácticamente cualquier espacio de *poder* efectivo: casi todos se hallan a una distancia insalvable. Si acaso las escenas públicas que se los somete a observar cotidianamente irritan a los individuos, y los indignan o los mortifican, no les queda de hecho casi ninguna posibilidad ordinaria más que la de sentirse impotentes, erigir como defensa psicológica la resignación o la indiferencia, ensimismarse o tornarse cínicos y *ser* individualistas. En este trance, le quedan abiertos a cada uno (ciertamente no a todos) dos o tres refugios, o dos o tres vías de desempeño como persona: obtener y gozar satisfacciones estrictamente individuales, de unos u otros tipos, o, más recortadamente, integrarse al consumismo, si es que pueden o tienen con qué hacerlo; y/o practicar alguna clase de ciudadanía “local” o del tipo *single issue*, normalmente arraigada en el vecindario, la escuela, la sexualidad, determinada contaminación ambiental, hasta la caza de ballenas. El grueso de la gente practica o por lo menos aspira al consumo y tiene al respecto una oferta abierta al infinito. Y muchos, todavía, para hacer suyos algunos de tantos bienes como se ofertan, no vacilan en corromperse en pequeño y de a poco o en grande. Por qué no, desde “arriba” les llegan demasiados ejemplos en la materia.

De una u otra manera, su grado de frustración personal y como ciudadanos, o su rabia, la frecuente sensación de ser nada, resultan

consecuentemente desviados, chupados, cegados: neutralizados. Y del desánimo pasan entonces al conformismo, o a una pérdida y falta de conciencia política. La misma TV que hace ahora su conexión fundamental con el mundo remache los perfiles: los bombardea y distrae y manipula sin cesar, sin dejarle a casi nadie tiempo ni capacidad de saberlo o interesarse en saberlo<sup>22</sup>.

### **Sobre las condiciones y sobredeterminaciones de orden político-cultural**

Si para algunos los autoritarismos amenazan actualmente esperar a la vuelta de la esquina, por lo menos entre tanto y hace ya unos lustros en Latinoamérica estamos viviendo bajo regímenes “democráticos”, en más o menos; y en todo caso aquel temor se debe justamente a que ellos serían menos que más democráticos —y menos que más exitosos—.

Vimos, sin embargo, que *ahora mismo* los políticos, las dirigencias políticas, las instituciones políticas (gobiernos a la cabeza), la ciudadanía de la democracia, tienen en América Latina un campo de posibilidades acotado en paralelo de modo muy sensible. Por su parte, recordemos de la globalización (con sus consecuencias y posibilidades favorables y desfavorables) solo lo que no está de más hacer aquí presente: la *capitis diminutio* relativa sufrida por los Estados nacionales —particularmente en tanto periféricos o menos desarrollados— dentro del orden internacional en curso y frente al G7 o los organismos y los tratados internacionales y las corporaciones multinacionales cuyo producto supera al PIB de los de varios de ellos reunidos. O frente al mercado, por “decisión” e implementación a su propio cargo, a cargo del Estado mismo.

---

22 No estamos diciendo que los públicos o las audiencias son meramente pasivos: como se conoce bien y ya han destacado tantos autores, hay un *ida y vuelta* entre los dos lados de la página impresa o la pantalla. Solo subrayamos lo de todos modos innegable: las manipulaciones que se hacen de la población televidente y de la opinión general, sea que estén más, menos o variablemente logradas. V. p. ej. J. Curran *et al.* (1998).

Pero miremos ahora otros marcos más por tener en cuenta en el momento de pensar estrategias de desarrollo político y social. De esos que tampoco suelen incorporarse en la medida que probablemente haga falta.

### **- De genes y mestizamientos**

Entramos en el terreno de lo socio-cultural y lo cultural-político. En el que distintas “importaciones” (no lo digo en sentido peyorativo, sino pretendidamente estricto) ideológicas impactaron sucesivamente sobre la cultura tan compacta asentada durante los más que tres siglos enteros de formación de la región y cada uno de sus países. La cultura ibérica, especialmente la hispana. Eso, empezando desde cuando España “se plantaba en Europa como un gran *édifice déjà construit*” (O. H. Green) y constituía “el estado más moderno y afiatado de su tiempo” (R. Morse).

Lo subrayo: durante ese tiempo tan largo lo que se arraigó en Hispanoamérica<sup>23</sup> fue una cultura por demás sólida y segura de sí misma, señaladamente distinta de aquellas otras culturas europeas que se constituyeron o reconstituyeron *a posteriori* en intercambio con la revolución científica, la reforma protestante, el humanismo, más adelante la revolución política, el libre comercio y la industrialización. Ella fusionaba lo público y lo privado en el interior de una visión del mundo que concilió, más que *imperium et sacerdotium*, en especial la comunidad con la jerarquía, o el poder y la razón de Estado simultáneamente con una conformidad social profunda.

Por cierto, la sociología política tiene claro que esa arquitectura formidable reposaba por otro lado en un decidido patrimonialismo estatal, *pace* Max Weber. Descansaba también, entonces, en una maquinaria administrativa y un legalismo y burocratismo concomitantes, los tres muy trabajados y en vinculación con un ejercicio entre paternalista y autoritario del gobierno efectivo. Se entiende, así,

---

23 Dejaré por el momento aparte el caso del Brasil, que es el más distinto en la región y, haciendo al principal país en ella, por otra parte corresponde al ala *luso-americana*. Por lo demás, para lo que sigue remito especialmente a los ensayos tan iluminantes de R. Morse (1982, 1989). V. también H. Wiarda (1997).

que el conjunto fuera a su vez fuente de una intensa personalización de las relaciones políticas y sociales, como también del clientelismo, los privilegios y el prebendalismo naturalmente asociados a ellos. Y fuente, en fin, de variadas formas consiguientes de caudillismos mayores y menores, nacionales, locales, luego ultramarinos.

Ahora, el caso es justamente que toda esta trama se vino entera para el nuevo mundo como una forma de vida o una nacionalidad cultural más bien cerrada a la autonomía política del individuo. Al contrario, dentro de ella el individuo político se hizo espécimen social por naturaleza, parte solamente en el todo que lo significaba y lo asumía *naturaliter*. Casi todo lo opuesto del cuadro en la otra América, la del norte, tan bien pintado por un párrafo famoso de Sarmiento: "...donde quiera que se reúnan diez yankis, pobres, andrajosos, estúpidos, antes de poner el hacha al pie de los árboles para construirse una morada, se reúnen para arreglar las bases de una asociación" (1954: *Obras Completas*, V. 334). En estas otras tierras al sur, en cambio, lo mismo que en España, la sociedad no se "creó" por un contrato libre y voluntario entre personas, no fue subsiguiente a los individuos, ya estaba como puesta. "La diferencia con las colonias sajonas es radical" (O. Paz 1972: 93).

Luego, desde la independencia, se abrió un proceso de cambio arduo. Sobrevinieron, asimismo, las "importaciones" culturales. Sin embargo, lo hicieron solo sucesivamente y como montándose de manera espaciada una sobre la otra dentro de la existente. Así, nada surgió nunca, sino en cruce con las formas de vida propia o las instituciones socialmente establecidas y los "derechos históricos" de los pueblos (F. X. Guerra, 1989 y 1994). Y, si se formaron distintas fracciones políticas, de élites más liberales, o más conservadoras pero, asimismo, populares, el resultado fue de todos modos una suerte de ideología nacional continua en parte única, básica, y en parte desdoblada. Son conocidas las diferencias (v., p. ej., J. L. Romero, 1967); insistimos aquí, empero, en el piso finalmente común a las dos vertientes.

Notémoslo. Ese piso común debajo de ambas fue y está aún construido con el citado material hispánico y luego hispano-criollo, cada cual lo tiene *incorporado*. Y sus materiales son los del antiguo fondo, aunque el piso tiene ciertamente más solidez en el caso de los amplios sectores populares y del democratismo mayoritario de

vertiente popular / populista que del liberal: guarda con ellos un grado de afinidad electiva evidente y pasa por la idea del todo como anterior a las partes, el espíritu de lo comunitario y lo público controlando si no sometiendo al individualismo y lo privado, el consenso popular alegadamente en el origen y como última *ratio*, la asociación de liderazgo y masa del pueblo referenciándose recíprocamente, etcétera. Además, desde cuando hubo “estado”, por la exaltación de la figura y el papel del Estado mismo.

De ahí es que, si con el tiempo se fueron *recibiendo* en América Latina formas, conceptos e institutos liberales y demoliberales más al modo europeo o estadounidense (por ejemplo, el partido político moderno y el cuadro general de derecho público en que se inscribe: Constitución a la manera del moderno Estado de Derecho, parlamento y división de poderes, representacionalidad y sistema representativo, representación de mayoría y minoría[s] por elecciones regladas, y demás); sin embargo, se los fue en general recibiendo para servirse de ellos instrumentalmente o aun subordinarlos. Por eso no sorprenderá, a estas alturas, decir que también la vertiente más liberal se desplazó y desplaza aún sobre el mismo piso. La ilustración más sugerente, por inesperable en doctrina, la proporciona el mismísimo liberalismo *à la* latinoamericana, con sus rasgos tan marcados de prácticas e instituciones centralistas, entre paternales y más bien autoritarias como estamentales (*i. e.*, aristocráticas u oligárquicas) y aun, el colmo, Estado-dependientes. Un liberalismo, por tanto, que a despecho de su retórica y aun de sus convicciones ideológicas *in abstracto*, en verdad fue y es poco dado al pluralismo y la competencia abierta, conservador de estructuras sociopolíticas solo lenta y resistidamente transformadas, y entonces no demasiado afecto a los sistemas políticos basados en partidos y actuados por los partidos y la ciudadanía antes que por los notables y las corporaciones.

Es sobre ese piso, y atravesando las vertientes, pues, que se han venido cruzando y filtrando con lo tradicional las concepciones recibidas del liberalismo o aun el demo-liberalismo, o del individualismo y el privatismo cultural y, por último, la misma ideología de mercado hoy corriente, o sea las distintas “importaciones” a que nos referimos más arriba y que se fueron montando una sobre otra desde el siglo xix y a través del xx. Para mejor o peor, pero, si no todas

las veces disruptivamente, de hecho mestizando lo local. Y lo mestizo está siempre tensionado, según anotaremos más abajo. Todo así, hasta esta nueva vuelta de siglo y milenio.

Es a esta altura de la historia que llegan la crisis económica y fiscal, las reformas, la globalización y el último de los “impactos” citados. Y con ellas una tensión entre cultura / cultura política, identidades culturales y tipos de ciudadanía que no es nueva, según todo lo dicho, pero que ahora parece sobrepotenciada. Lo que esta revela más que nunca, vista desde la tradición impactada, es que en Hispano (y me atrevo aquí a extenderme a Ibero o Latino) América, a lo largo de un carril asistimos a un sordo proceso de des-integración sociocultural simultáneo con cualesquiera otros en curso<sup>24</sup>. Lo que quiero decir, de paso empalmado con un tema previamente tratado, es que por esta vía la tesis universal de la *com-posición* de una sociedad por la política y aun por el Estado, y la propia función y objeto unificador o integrador de la acción política por definición prácticamente axiomática, aparecen en la actualidad latinoamericana como todavía más desafiadas.

El remate de todo ha sido el último tramo histórico. La penetración (el impacto) de la más reciente “importación” ideológica, el neoliberalismo, ha sido socialmente tan fuerte, al menos en algunas clases medias urbanas que lo acomodaron, para no hablar de las clases altas, como, *al cabo* de unos años de liberalizaciones y reformas con resultados sociales a la vista bajamente satisfactorios y hasta catastróficos, no solo bastante desolador, sino que esquizofrénico. Con la invocación al Estado volviendo nuevamente por sus fueros, cuanto menos nostálgicamente.

---

24 Faltan el tiempo y en particular el espacio para desarrollar esto aquí. Agregaremos en consecuencia, tan solo, que el proceso se parece a lo que sería en parte la fusión y confusión *en una misma sede*, o a escala nacional pero según sectores sociales, de las dos primeras (sobre tres; la tercera es la “moralista”) culturas políticas que R. D. Putnam (2000) reconoce para distintos Estados o conjuntos de Estados en los Estados Unidos según todas sus investigaciones y siguiendo también los estudios que cita de Daniel Elazar: una, *tradicionalista*, en que la política tiende a ser dominada por élites resistentes a la innovación, y otra, *individualista*, donde está dirigida por partidarios del crecimiento económico, solo que una y otra con bajo o moderado “capital social”. Tampoco es este, empero, el lugar para trazar las diferencias, que simultáneamente contienen, por lo demás, aquellas entre las regiones con mayor o menor “civismo” así categorizadas según otro libro del mismo Putnam (1993), este referido a Italia.

### - *Consecuencias políticas*

El modelo y y la ideología hispanoamericana en la larga formación de estos países fueron esencialmente “incorporadores”, o se enorgullecían en serlo, y así siguieron siéndolo a través de la historia y las agregaciones y entretejidos históricos de todo tipo. No importa si tantas veces se plasmaron en la realidad de manera torpe o aun salvaje, pues estas maneras se veían entonces como reivindicando el discurso indirectamente. Del mismo modo, la imagen y el papel del Estado, de un protagonismo tan total, propio de aquellos modelo e ideología y, estos sí, tan realizados durante todos los siglos de la Conquista y hasta hace muy poco, estuvieron más o menos lejos de lograrlo, pero se propusieron siempre de un modo u otro como integradores, por encima o por debajo de las conformidades y disconformidades con sus líneas de acción y políticas específicas. Por lo demás, respecto de *la imagen* para el grueso de los sectores populares y aun gran parte de los medios, incluso por encima o por debajo de las ciudadanías y hasta de las afiliaciones partidarias, el estado (“el Estado”) significó siempre orientación y amparo —excepto, desde luego, allí donde el Estado no llegaba, que es donde tampoco llega ahora, menos que menos.

Quiero ser claro, se trata de un discurso, una ideología, aunque ciertamente extendidos. Por otra parte, nada niega que la desestructuración/reestructuración (las reformas) actuales del Estado eran en su medida necesarias e inevitables, incluso oportunas. Solo mira a sus contrapartidas y por debajo de la superficie. Mayor estabilidad monetaria, servicios públicos privatizados más eficientes (también más caros), menores interferencias y regulaciones estatales impuestas a la actividad económica, cuentas fiscales más saneadas y presupuestos públicos menos deficitarios, el crecimiento (aunque a veces errático) del producto bruto y el comercio exterior o las inversiones, etcétera, incluso con las diferencias existentes entre los distintos países, indican unas evoluciones de por sí positivas. Algunas, como la caída de la inflación, hasta son disfrutadas en su caso por “todo el mundo”.

Ahora, si sectores sociales enteros han sido y son simultáneamente *separados* como lo han sido de la sociedad y el mercado mismo, el caso es que el Estado, el viejo Estado, pasa a ser visto por la



mayoría primero como ejecutor de un tal “plan” y luego como “lavándose las manos”. Por supuesto, no sorprende que se las laven otros actores arriba en la escala social o bien en el exterior. Sí *desconcierta*, en esta América, que las manos se las lave “el Estado”, para colmo (seguimos con las expresiones populares) mientras sus más altos dirigentes suelen “chuparse los dedos” descaradamente: entre ellos, la corrupción y el “cuentapropismo” están a la orden del día y son públicos y notorios.

Así, es también inesperadamente que “arriba” se abandonan desde tradiciones y maneras de ser hasta prácticas e instituciones (políticas y sociales) que, sin embargo, por tan arraigadas y naturalmente funcionales, no paran de operar. Lo que la nueva prédica ideológica introduce es entonces, finalmente, incluso al forzar adaptaciones ineludibles, una buena dosis de confusión e incertidumbre en los marcos no menos que una variedad de legitimaciones a la disposición oportunista o caprichosa de distintos actores. Tanto como, por consiguiente, una mayor fragilización o acaso la inestabilidad de los regímenes políticos democráticos en tanto conjuntos de valores-reglas conocidos, colectivamente compartidos y permanentes de juego, y también de usos, “derechos adquiridos” y expectativas conformes a lo que algún clásico, que no es mi gran favorito pero tenía el más agudo olfato de estas cosas, llamaba “prescripciones históricas”<sup>25</sup>.

Otra vez, no se me malentienda. No estoy *adhiriendo* a nada ni, en lo posible, pasando juicios de valor excepto los casi universales. Simple y básicamente, trato de describir. Por cierto, no es el Estado de Derecho lo que puede ser puesto en cuestión. En absoluto, el Estado de Derecho está fuera de la cuestión, otra cosa no cabe, y hoy América Latina está mucho más al tanto en materia de libertades y garantías. Intento decir, tan solo, que los implantes, cuando son tales, o las imposiciones, en general, han servido y sirven de poco. Por ejemplo, que más allá de sus insuficiencias o impotencias reales un Estado que encima se hace débil o evanescente engrana de manera dificultosa con la realidad, la necesidad social y la tradición latinoamericana. También, que un Estado “fuerte” y ubicuo no es

---

25 Me refiero a Edmond Burke, obviamente.

considerado nada de *necesariamente* antidemocrático: aquí estamos lejos de la por otra parte remota contradicción en los términos que significa la propia expresión Estado Democrático (en cuanto “estado” es en ciencia política sinónimo de “sistema de dominación” y “democracia” quiere decir “autogobierno del pueblo”, lo opuesto a toda y cualquier dominación política)<sup>26</sup>. Y así sucesivamente. Incluyendo desde el presidencialismo que denostan muchos politólogos tan competentes como sin duda culturalmente condicionados hasta el aun más atacado “corporativismo” sindicalista, pasando por las políticas asistenciales decididas de un Poder benefactor que, se piensa, antes debería preocuparse a toda y cualquier costa por el presupuesto equilibrado<sup>27</sup>.

En fin: por un lado, que algunos elementos centrales antiguos y persistentes o derivados de la cultura política latinoamericana, especialmente en el nivel de sus tan amplios sectores populares, no son muy afines con el *ethos* de ningún individualismo “inorgánico”, como tampoco con una política o unas prácticas políticas del corte doctrinario liberal en cambio latente en muchas propuestas o iniciativas que terminan imponiéndose de *arriba abajo* aun cuando persigan o digan perseguir lo contrario; esto es, promocionar a la sociedad, para lo cual antes haría falta comulgar con ella; y, por otro, que el Estado, su presencia, su impronta, su *acción*, están en general tan legitimados en América Latina (sin perjuicio de las incontables críticas que ha recibido y recibe en todo concepto según, precisamente,

---

26 Ciertamente, en los últimos años se ha reaccionado, en especial desde y para la implementación de las llamadas “reformas de segunda generación”, advirtiéndose la *necesidad* de un Estado de ningún modo “mínimo” (aunque, atenta la opinión mundial prevaleciente [¿todavía?]) con notable cuidado por no aparecer nadie *sin más* como adalid del Estado). V. L. C. Bresser Pereira (1997).

27 Sobre el tan criticado presidencialismo la bibliografía es muy abundante, pero se recomienda ver los recientes comentarios no por generales menos finos de J. Lanzaro (2000), quien abunda, además, sobre distintos tipos de presidencialismo. En la materia, también, un estudio reciente (Mello Grohmann, 2001) destaca que en la mayoría de los países latinoamericanos el Poder Legislativo tiene, finalmente, un peso fuerte *vis à vis* el Ejecutivo. En cuanto al sindicalismo (neo-corporativo), no necesito decir, espero, que no estoy aquí protegiendo a los corruptos *capos* y cúpulas gremiales que afligen al movimiento latinoamericano de trabajadores.

cuanto se aguarda de él en términos de *lo debido*) como son, entonces, esperados por la gente y difícilmente reemplazables<sup>28</sup>.

Hasta aquí, cinco *datos* fundamentales, políticos y culturales. ¿Cómo inciden ellos? Lo veremos a lo largo de la siguiente sección.

## EL CÍRCULO DE LA REALIDAD, LA POLÍTICA Y LA “GOVERNANCE”

Pese a su relativa *capitis diminutio* actual ya mencionada más arriba, los Estados-nación siguen siendo en todo el mundo los agentes principales —no digo únicos— de la política en cada país como internacionalmente (*cf.*, A. Giddens: 1999) y, en la geología cultural de América Latina, “el Estado” constituyendo el centro de referencia insoslayable, aquel del cual se espera aún que represente, conduzca y proteja o ampare a la sociedad.

Sin embargo, y recapitulando, paralelamente es el caso que (i) la política como tal tiene ahora una capacidad entre subordinada y débil; que (ii) la democracia es, rigurosamente hablando, más un “gobierno representativo” en parte como confiscado, “representante”, que uno más propiamente democrático, y está a su vez inscrita en un régimen en verdad mixto, dentro del cual no necesariamente es ella la que domina; que (iii) la clase política se ve cual arrastrada por los acontecimientos y simultáneamente tan ensimismada en sus intereses o carreras personales cuanto desprestigiada y

---

28 El párrafo 3 que aquí acaba no ha hecho referencia, en ninguna de sus dos partes, a las poblaciones ni a las culturas políticas indígenas de América Latina (pienso particularmente en las de México, Guatemala y los países andinos, en donde han sido y son patentes su relevancia). La nacionalidad rioplatense o las consecuentes ignorancias del autor en la materia son seguramente las primeras responsables de ello. Pero a estas alturas quiero hacer constar que (por lo que sé) lo dicho en la sección anterior las comprende por igual en los señalamientos y las conclusiones practicados a lo largo de esta. La razón es que ya de origen, y luego por su incorporación forzada al orden hispano-criollo, y aun por su integración *con* segregación de él, también estas poblaciones se identificaron con sentimientos de tipo comunitario a la vez que jerárquico —como en el estado azteca o el inca precolombinos y *a posteriori*— Fuera de eso, naturalmente la identidad indígena constituye una dimensión *extra* por ser tenida en cuenta, por lo que quedamos en deuda a este segundo respecto.

ciertamente carente de crédito; y que (iv) la ciudadanía se muestra en reflujo y descreída, lo mismo que desganada a causa no solo de la pobreza, siempre enemiga de ella, sino de lo distantes que percibe a los gobiernos, por un lado, y de unos espíritus y tendencias contemporáneos más generales del desarrollo, por el otro<sup>29</sup>.

Este contexto está compuesto además por otros *datos*. (v) Uno es —si no el “fin de las ideologías” o el “fin de la historia”—el *apagón ideológico* por el que estamos pasando, siguiente a ese verdadero festival de las ideologías que fue gran parte del siglo xx, el que se desarrolló tan espantosamente y culminó tan mal como todos sabemos, hasta terminar la *Guerra Fría* y los autoritarismos. (vi) Otro, que concuerda con dicho apagón, se desdobra en la falta de vigencia y posibilidad de las *ideas* consagradas —no ingenuas pero sí y en todo caso fuertes— de república y de democracia, hoy válidas apenas normativamente, o tal vez, peor, como utopías en el sentido desacreditado de la palabra, y el consiguiente estrechamiento cuasi universal del arco ideológico-partidario, simbolizado por algunos con la expresión *la República de centro*. Todo lo cual, en suma, hace difícil imaginarse una activación política o una movilización amplia ni sostenida de nada ni nadie. Tampoco la situación más propiamente social contribuye a ello, por el contrario, empujando en general como lo hace —organismos de derechos humanos y asociaciones o movimientos varios aparte— al individualismo, el retraimiento, la fragmentación, la marginación, la inseguridad, la criminalidad, el temor<sup>30</sup>.

(vii) Si además se subrayan la crisis del Estado (su caída de recursos, su disfuncionalidad institucional a tantos respectos, su crecida impotencia) y el consiguiente debilitamiento del sistema político-partidario, la acción y la participación se ven actualmente

---

29 Por ejemplo de lo uno y lo otro, el *Latinobarómetro 2001* informa (i) que en 15 sobre 17 países latinoamericanos la “satisfacción con la democracia” oscila entre 10 y 41%, con un promedio general del 25 por ciento, más bajo aun que el de África, y (ii) que para la opinión latinoamericana el desarrollo económico es el doble de “importante” que la democracia (51 *versus* 25 por ciento).

30 Sobre la subjetividad social e individual en los tiempos que corren (en parte centrada en Chile pero más general de América Latina), v. N. Lechner (2000). *Cp.*, en relación con Europa, la multívoca expresión *Unsicherheit*: incertidumbre, inseguridad, desprotección, de Z. Bauman (2001).

y por tanto crecientemente encarnadas en actores no estatales como los recién puestos aparte, sectoriales y temáticamente acotados. Aunque es cierto, sin embargo, que varios de ellos han venido al mismo tiempo configurando redes conectivas entre sí, componiendo el llamado *tercer sector* y aun la cuestión misma de la *governance* como (en nuestra definición) una forma de gobierno complementaria del régimen político constitucional, cuando no un nuevo modo público —o quizás la teoría de un nuevo modo público— de ser gobernada la sociedad por el Estado y/o por sí misma, siquiera en algunos respectos. Ahora, estos fenómenos últimos han suscitado en el cuadro una suerte de nueva *escuela* “correcta” de pensamiento y expectativas altas, correlativas de la experiencia acumulada durante el siglo xx (y ya desde la parte final del xix) a propósito de las insuficiencias del Estado y del mercado para gobernar por sí solos la sociedad y su desarrollo. Lo que a esta escuela probablemente se le escapa, sin embargo, es la medida en que los actuales “tercer sector” y la propia *governance* se ven cruzadas por el cuadro y la situación de sus interlocutores necesarios en el interior de este.

Pero ubiquémonos: la experiencia mencionada pasó por varias etapas antes de llegar a este punto. La primera —que las narrativas hoy usuales tienden a olvidar por enfrascarse en lo más reciente— hizo del Estado el factor de la consolidación, modernización e integración nacional de los países cuyo crecimiento económico estaba siendo fuertemente auspiciado por el mercado; solo que entonces Estado y mercado coincidían y formaban un tándem favorecido por (según los casos) las élites y/u oligarquías entonces a cargo, en todo caso las primeras en advertir la necesidad de una acción de apoyo estatal en favor del desarrollo del comercio y el económico. La segunda impulsó, de diversas maneras durante el período de entreguerras y desde la segunda posguerra, un papel absorbente y más absoluto del Estado, un Estado regulador, planificador, dirigista, empresario y asimismo factor o *bene*-factor de la integración ahora social y política de toda o la mayor parte de la sociedad, antes consolidada como nación (hasta donde lo había sido así en efecto)<sup>31</sup>.

---

31 Por cierto, en algunos países esa integración siguió pendiente sobre todo respecto de sus poblaciones indígenas.

La tercera etapa sucede al tiempo del agotamiento fiscal y financiero del modelo previo y del estancamiento económico consecuente, con sus crisis sociales, y da paso al imperio del mercado con la “anuencia” quizás resignada pero también la colaboración decisiva del Estado mismo; o a la vía libre para las reformas neoliberales “de primera generación” de los años 1980 y primeros de los 90, las desregulaciones, privatizaciones, en general liberalizaciones; las cuales surtieron a su vez efectos entre contradictorios (económicos, especialmente macroeconómicos, por un lado, sociales, por otro) e insuficientes o solo de resultados eventualmente alcanzables —si acaso— en plazos demasiado “a la larga” para los interesados, las poblaciones en general. Cosa que define el ingreso en la cuarta etapa y las “reformas de segunda generación” (Naim, 1994; Burki y Perry, 1998).

En la etapa presente, los *datos* son que el mercado se prueba de nuevo insuficiente; es decir, no basta, ni mucho menos, y que el Estado acelera su más reciente grado de impotencia institucional pero, encima, no solo está más cooptado y/o sospechado o resistido por distintos actores económicos de peso, sino, además, debilitado por las reformas mismas, cuando no desmantelado. De hecho, pues, este (según dijimos arriba) agente político principal y centro de referencia legítima insoslayable que es en América Latina el estado, resulta superado por las circunstancias. Entren, pues, el *tercer sector* y la *governance*.

Entran, efectivamente. Pero repárese: no de modo casual sino *a causa* del contexto, un contexto de sociedad cada vez más pluralista que incluye lo recién dicho con más lo antes señalado, a saber, la debilidad de la política, la discapacidad y el desprestigio de la clase política como de los partidos y los parlamentos u otras instituciones, el reflujo de la ciudadanía, la condición tendiente a espuria del régimen democrático instaurado o reinstaurado. Es decir, inclinándose a suplir o compensar su deserción, pero también como tomando de hecho su papel, lo cual es entre artificial y mucho más problemático.

Esta cuarta etapa se halla en curso y probablemente sea prematuro emitir un juicio acerca de cómo se desenvolverá en el tiempo y con qué medida de éxito. No obstante, cabe señalar algunas

tensiones y otras circunstancias por las que, en cualquier caso, no deberíamos pronosticarle ni esperar un gran suceso. Repito, las expectativas —cuando no se saben ya a sí mismas como *adecuadamente* moderadas o bienparecen “inocentes” de partida— parecen altas, seguramente demasiado altas.

### **Organismos multilaterales, ONG o tercer sector, y política democrática**

Una primera razón para un cierto escepticismo es que el citado tercer sector está lejos de que podamos identificarlo sin más con la *sociedad civil*, según —inadvertidamente o simplificando la cuestión— parecen creerlo no pocos autores, actores, organizaciones y organismos varios. La sociedad civil, más allá de todas las discusiones, distintas discusiones, existentes al respecto (N. Bobbio, 1987; Arato y Cohen, 1993; N. Rabotnikof, 1999; etcétera), es esencialmente y por detrás de todas las acepciones y acentos simplemente la vieja “sociedad” de la teoría sociológica o política que corre hace uno y dos siglos, o sea *lo otro básico* del Estado y frente al Estado. Más politizada, menos politizada, más absorbida, menos absorbida, menos libre, más libre, poco o más organizada y ello menos o más autónomamente. Pero sociedad: individuos, grupos, clases. Y sociedad, en nuestro caso, al modo real latinoamericano. Así las cosas, y evoluciones de lado, ni toda la suma de ONG y demás organizaciones y sucursales de organizaciones o conjuntos sociales que puedan actualmente enumerarse en cada país —formalizados en más o menos, o también informales— resultan conmensurables con ella. En todo caso, están supliéndola por grados, para bien y/o para mal, variablemente.

Ergo, por lo pronto, hay que diferenciar entre estos sujetos varios y realmente distintos de la política o la acción social de nuestro tiempo para cada unidad nacional. Y en relación, por lo demás, no puede dejar de incorporarse a estos otro sujeto, los organismos internacionales de crédito, precisamente por estar hoy tan estrechamente relacionados con el tercer sector, ya no solo con el Estado; como también por “derecho propio”, dada la singular relevancia *nacional* que

esos organismos han cobrado últimamente país por país (Casaburi y Tussie, 2000)<sup>32</sup>. Todo esto tiene sus consecuencias para el tema central del trabajo.

Pero antes de detenernos en el punto, y en relación con lo que veníamos diciendo, marquemos lo siguiente, tres reversos de la moneda ONG cuyo anverso sería indudablemente positivo y un aporte a la *good governance*<sup>33</sup>. Uno. Tan lejos están las ONG de equivaler por principio y siquiera sintéticamente a la sociedad civil *in totum* (y de tener el derecho *a priori* de pretender legítimamente que representan el bien común) que, además de aplicarse ellas a temáticas o proyectos muchas veces tan recortados o localistas, suelen no sumarse o coordinar entre sí, sino recelarse y competir por apoyos y recursos, comenzando por la preferencia y los fondos de los citados, grandes organismos multilaterales de crédito, haciendo así aún más relativa la mentada equivalencia y su propia legitimidad. Es natural, en ellas y entre ellas se dan unos fenómenos de esencia política que no son exclusivos del ámbito estatal, sino simplemente humanos. Dos. Las ONG saben, además, por razones finalmente no muy distintas, desentenderse o competir y hasta chocar con los partidos políticos — los agentes o intermediarios *en principio más representativos y legítimos del conjunto* de la sociedad civil— y con el propio Estado, su burocracia o sus técnicos<sup>34</sup>, sin que muy a menudo se resuelvan o puedan resolverse las diferencias entre todos ellos (o nadie en las organizaciones, los partidos, el gobierno o la administración pública

---

32 Según los autores citados, cuyo análisis se destaca, sin embargo, por tan ponderado, estos organismos “han pasado de ser meras fuentes de financiamiento de proyectos de infraestructura a constituirse en diseñadores de las sociedades de los países pres-tatarios” (p. 16).

33 Entiéndase, está lejos de nosotros retacear el aporte positivo de las citadas organi-zaciones. En este sentido, no hay más que mentar su notable, fundamental contribu-ción en el campo de los derechos humanos. También en otros: respecto de procesos políticos o electorales, cuestiones de medio ambiente, etcétera. Pero ahora hablamos del reverso de la moneda.

34 “Es evidente que las ONG a lo largo de América Latina han forjado múltiples y complejos lazos con las organizaciones supranacionales ... (y que se está) desafian-do la supremacía de los partidos políticos tradicionales y viejos arreglos institucio-nales estado-céntricos” (Korzeniewicz y Smith, 2000: 406).



quiera hacerlo en dichas ocasiones); con lo cual se favorece también una dilución de responsabilidades últimas en materia de diseños o ejecuciones y control de políticas o proyectos, importante siempre, pero, en particular, al momento de las encrucijadas, las dilaciones o los fracasos. Tres. De su lado, los citados organismos tienen de hecho mejor relación con unas u otras ONG, las cuales resultan a veces cooptadas o bien “clientelizadas” por aquellos para sus agendas o puntos de vista, lo que parcializa aún más la representatividad social-general de muchas de estas organizaciones. Uno, dos y tres, sin hablar de que los organismos multilaterales en cuestión suelen de todos modos dar escasa cabida a la participación de las ONG (mucho menos que a la de los gobiernos, por la sencilla razón de su finalmente escaso *poder*) en sus agendas y diseños de proyectos: en general la restringen — pese a los esfuerzos de algunas de aquellas en sentido contrario — a hacerles un lugar solo en la implementación o el seguimiento y evaluación de estos. (D. Tussie: 2000; Stoker: 1996).

La contribución de las ONG a la gobernabilidad y a la *governance* tiene pues dos caras contrarias; pero no solo eso. Lo que hay que repasar es la cuestión de su calidad representativa o democrática y democratizante. A este propósito, a la fecha se suele dar excesivamente por sentado que, en tanto ellas y su intervención en el espacio público significan una apertura participativa y cierta movilización, como en efecto y en su medida lo significan, también y por tanto la misma resulta per se democrática o democratizante<sup>35</sup>. Y no necesariamente lo es. Abrir una determinada participación a organizaciones *de y en* la

---

35 Un ejemplo de esta opinión: “Por otra parte, el espacio público no estatal es también el espacio de la democracia participativa o directa ... (las organizaciones no gubernamentales) son organizaciones o formas de control “públicas” porque están volcadas al interés general” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 26). Ahora, en nuestro punto de vista lo primero no es ni exclusivo ni el caso fundamental y lo segundo no es *necesariamente* así ni tal vez sea lo más común. En pág. 45 los autores hablan asimismo de “las ventajas” de la propiedad pública no estatal sobre la estatal “para la ampliación de la democracia”. En medio de ambas citas, no obstante, parecen variar de posición, como se verá más abajo. En realidad, son inconsistentes sobre el particular. Más correcta y matizada es la apreciación de E. Jelin (1998: 412), quien piensa que las ONG son muy importantes en la construcción de sociedades más democráticas, pero no deja de establecer que carecen de mecanismos de *accountability*, lo mismo que de *ciudadanos soberanos*. “Les rinden cuentas fundamentalmente a aquellos que les proporcionan fondos y a su propia ideología y conciencia”, por lo cual corren siempre “el peligro de la acción arbitraria, de la manipulación, de la falta de transparencia...”

sociedad podría lo mismo ser corporativo, por ejemplo; cuanto menos, sectorial. El vehículo natural de la democracia, tal como la definimos en su momento, son desde luego los partidos políticos. Otra cosa, por supuesto, es si estos están en falta o simplemente fallan en la asunción más plena y correcta de su rol *ex theoria*. Pero, ello aparte, la cuestión entre manos es entonces si y cuánto las ONG se inscriben como tales y vía su actividad en el mejor funcionamiento del orden *democrático* y hacen parte de la *good governance* entendida como forma de gobierno complementaria y perfeccionadora del régimen político en curso; tanto como, *a fortiori*, de la vigencia de su principio de atender al interés *general*.

A este propósito, el problema sería que las ONG y el tercer sector —lo mismo que los organismos multilaterales— están viniendo no solo ni quizás tanto a democratizar el orden político en el sentido propio, cuanto a seguir configurando la democracia como en la realidad un régimen mixto, uno aún más mixto; es decir, en todo caso de democracia más representada que verdaderamente representativa, y más liberal y descompuesta en los diferentes sujetos de la sociedad *pluralista* y sus voluntades (una sociedad por otra parte políticamente sin centro o des-centrada) que estrictamente expresión del colectivo popular y nacional. Tengan las intenciones que tuvieren, está claro que los organismos multilaterales no hacen a la ciudadanía, desde luego, y —volvamos a decirlo— el tercer sector, cualesquiera sean sus servicios y méritos o deméritos, o así sea que existan obvias ventajas en la producción pública no estatal de *v. gr.* determinados servicios sociales, y aun de actitudes o arrestos más cívicamente inspirados, está generalmente lejos de *representar* a la sociedad de ningún país; en particular, no al grueso de los sectores bajos y los marginales o excluidos. Tampoco, menos, de suplir válidamente y con efecto a las instituciones políticas solo porque ellas están largamente en falta.

Dos caras de un proceso. Ahora, y como fuese, no es inexacto seguir de él que está en marcha o continuando su marcha (pagándose por ella un precio que no sabemos muy bien si es siempre adecuado —escasean las evaluaciones suficientes al punto— ni, tampoco, si es conveniente pagar este u otro) una transformación del modelo o la estructura y el funcionamiento de lo-que-llamábamos-y-

ya-no-es-lo-que-idealmente-era-pero-seguimos-llamando-democracia. Dícese, por otra parte, que justamente para realizarla, y mejor realizarla. Para volverla más gobernable y también dotarla de *governance*, incluso de la *good governance*.

¿Qué alternativas hay en cualquier caso?

### **Emprendimientos positivos posibles *versus* una trama dura y densa**

El tercer sector y la *governance*, habíamos dicho, entran en escena a causa de (a) las limitaciones e impotencias mostradas por el mercado y el Estado, un Estado por otra parte de papel e imagen desdibujados. También, en razón de (b) la relativa debilidad de la política, (c) de la paulatina, pero incesante conversión de la democracia en un régimen mixto por tanto siempre algo heterogéneo o inconsistente y desgobernado, (d) de la discapacitación y el desprestigio de la clase política, y (e) del reflujo de la ciudadanía, el *apagón* ideológico y la cuasi obsolescencia de los modelos políticos clásicos. Todo, combinado. Esa entrada en escena no es, por tanto, un accidente; ni siquiera un mero y contingente resultado de la inacabable creatividad humana: ha sido una respuesta a la necesidad. Ello en el orden nacional como internacionalmente (aunque de esto último —lo más sistémico— no podremos ocuparnos aquí por falta de espacio).

En relación, se ha escrito más en general, sugerentemente, que “la reforma del Estado, el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad ocupan el cruce de los caminos entre reformas económicas y consolidación de la democracia” (C. Santiso: 2001). Porque hay “tensiones entre reformas políticas y reformas económicas”, “relaciones ambiguas y complejas entre democratización y reformas económicas” (*Ibidem*). Como es manifiesto que las hay, de donde las innovaciones o su programación, o el neo-Consenso de Washington y las “reformas de segunda generación”, con tercer sector y *governance* incluidos. Aunque siguiéndose de ello y en la misma materia otra cosa más, sin embargo: que por tanto se requiere la reactivación de la

ciudadanía, pero, además, la “reinención de la política” (*Ibidem*). De hecho, y voluntarismos aparte, lo primero no se ve más conveniente que difícil, si no improbable y lo segundo parece quizás demasiado imaginativo.

El problema es que en todo esto no solo existe una circularidad que podemos comenzar, y solo comenzar, por poner de relieve con un señalamiento. El que también hace nuestro autor recién citado en el sentido de que, como ha escrito Juliana Bambaci (1999), las reformas de segunda generación entrañan la paradoja de que sus precondiciones son a la vez sus objetivos; es decir, un perro que si avanza no deja de hacerlo mordiéndose la cola, lo cual vuelve el avance como mínimo trabado y difícil. Peor, lo que en verdad existe es una circularidad que por aquel lado, más que ingenieril de aire arquitectónico, justamente no tendría salida. Si en las sociedades latinoamericanas se está echando mano (por cierto que guiadas a ello más bien —no casual sino *sintomáticamente*— desde fuera de cada una) a remedios que atacan progresivamente dificultad por dificultad, pero, desde luego, solo algunas de las más evidentes y en el nivel de su superficie o siquiera uno próximo a ella, o a remedios tanto como desarticulaciones y rearticulaciones que *por regla* son, desgraciadamente, de acción lenta o gradual, cuando no contradictoria, eso es porque unos cambios más amplios y sistémicos y de fondo son impensables, o quizás —experiencias del siglo xx— de remate se perciben como indeseables e indeseados. La trama del poder establecido constituye una valla de una envergadura y complejidad que no podría, prácticamente, superarse, sino por hechos o procesos más verdaderamente ciclópeos y descomunales que al alcance<sup>36</sup>.

Empero, es la citada trama la que equivale al mayor y más auténtico reto, amenaza y en general obstáculo tanto a la democratización política y una menor desigualdad social en la región, cuanto a la producción de gobiernos e instituciones más plenamente

---

36 No es la parte menor del problema lo que apunta A. Przeworski (1998: 36) “¿Por qué querrían los políticos que mandan sujetarse voluntariamente a sí mismos a un mayor escrutinio y control públicos?”. Solo que la pregunta debe extenderse más allá de los políticos (y los gobiernos) a todos quienes tienen el *poder* o hacen parte de este. Ya todo lo que constituye ese poder. Alguna imagen de esto pudo empezar a atisbarse *supra*, en el lugar en que tratamos de la incapacidad de la política.

legítimos, representativos y transparentes. Así, en todo caso, no debemos engañarnos cuando se descarta la opción normativa —que *de facto* es como imposible y/o no se quiere— para quedarnos con aquellas entre realistas, moderadas, acumuladoras y de mediano a largo plazo. Ellas serían lo más que *se puede*; y, las más atinadas, prontas y exitosas, lo mejor que *se puede*. Paralelamente, de todos modos, tampoco nos sorprendamos si en los hechos algunas resultan en el ínterin escasamente en paliativos o en refacciones siempre y solamente “*en obras*”, cuando no en “*tiros por la culata*”. Digo, ciertos diseños —o, para volver a Sartori, las instituciones mismas— harán lo suyo, pero, en el punto en que se encuentran o al que llegan, “no pueden hacer milagros”. La clave está en el sistema más general de las cosas y en cómo cada subsistema, institución, etc., conecta con él.

Esto hay que comprenderlo a fondo, en las dos caras expuestas, y a derecha e izquierda. Al efecto, pongamos aquí el ejemplo de la educación, uno de los campos correctamente más sindicados (otros son la salud o, en otro plano, la función pública, el poder judicial, etc.) para llevar a cabo mejoras que a su turno son condición previa del desarrollo social y político o la democratización (*cfr.* la sostenida serie de documentos e informes del Banco Mundial, la CEPAL, el BID en la última década). Y, a su respecto, consideremos la experiencia de la Argentina a lo largo de los años 90, el país y el tiempo en que, más que en otros de la región, concurrieron (i) la adopción de la suerte de “toma de conciencia” universal respecto de la decisiva importancia —tanto en términos generales como particularmente económicos— de la educación como factor fundamental del desarrollo, (ii) unas políticas deliberadas de gobierno ajustadas a aquella nueva conciencia y (iii) un importante reordenamiento-saneamiento-crecimiento de la economía capaz de aportar los recursos financieros del caso, especialmente bajo la primera presidencia de Ménem, 1989-1995, aun si el “nuevo modelo económico” que los impuso trajo entonces también, *inter alia*, una duplicación y hasta triplicación del desempleo abierto y la deuda externa, y una franca redistribución regresiva del ingreso<sup>37</sup>.

---

37 Para esto y lo que sigue, remito entre otros a D. Filmus, “Educación y desigualdad en América Latina en los noventa” (1999).

Las mejoras en el campo educativo durante el período (hablando globalmente y poniendo aparte detalles y matices) pueden resumirse en que entre 1991 y 1996 el gasto total *per cápita* en educación creció un llamativo 37,6%, revirtiendo la tendencia de la década anterior y superando los niveles previos a la “crisis de la deuda externa” de comienzos de los 80. Y, complementariamente, en que de 1991 a 1997 mejoró de manera patente el perfil educativo (primario-incompleto a terciario-completo) de la población económicamente activa<sup>38</sup>. Ahora, no obstante esas mejoras, por lo pronto —y como en toda América Latina—, el mayor abandono y fracaso escolar siguió siendo por mucho el de los sectores pobres, así como la probabilidad de recibir un mínimo adecuado de educación continuó condicionado en gran medida por la educación de los padres y por la capacidad económica del hogar de origen. Los cambios ocurridos en la estructura económico-ocupacional se convirtieron en un factor que limitó el impacto de las transformaciones educativas intentadas. Nada curiosamente, entonces, los avances fueron acompañados por un crecimiento de la desigualdad. Alternativamente, la expansión educativa en un contexto ocupacional como el descrito no pudo contrarrestar el proceso de crecimiento de la desigualdad. Detengámonos un poco más en esto.

Uno, quienes accedieron a más años de escolaridad desalojaron de los primeros puestos de “la *cola* para conseguir empleo” a los sectores con menos instrucción formal; eso, aun respecto a los puestos que exigen baja calificación, dada la alta tasa de desempleo. El número-mínimo de años de escolaridad requerido para el acceso al trabajo se incrementó; incluso un sector de quienes completaron los estudios secundarios y terciarios debió ocupar puestos inferiores o de

---

38 Ciertamente, también hubo aspectos negativos en la materia, como por caso el mantenimiento de los bajos salarios docentes, casi la mitad de los de 1980; la disminución de exigencias formales en las condiciones del trabajo docente “a cambio” de la baja paga; la desjerarquización de los mismos docentes, exigidos al mismo tiempo que imposibilitados de hecho para capacitarse; la contradicción entre el discurso pedagógico y las políticas implementadas; la descentralización educativa realizada en puros términos de reingeniería burocrático-fiscal y “sacándose de encima” el Estado nacional gran parte del gasto educativo, pasado casi sin más a las provincias. La propia “calidad” de la educación descendió en este tiempo.

baja productividad e ingresos menores. Los más perjudicados, de todos modos, fueron obviamente los grupos sociales que no lograron alcanzar el mínimo (absoluto y relativo) de escolaridad. No sorprende saber, entonces, que los años adicionales de estudio proporcionan un rendimiento mayor de ingresos cuando se producen por encima de un total de doce (!) años de escolaridad. Ni uno menos.

Dos, aun en el Gran Buenos Aires (la principal concentración urbana del país, formada por el continuo de la capital y los veinticuatro distritos adyacentes) la desocupación aumentó alrededor del 250% entre los trabajadores menos instruidos y casi cinco veces menos o “apenas” el 55% entre aquellos con estudios terciarios completos. De tal modo, si en 1991 la diferencia entre la tasa de desocupación de quienes poseían primaria completa era un 30% mayor que aquella de quienes habían finalizado los estudios terciarios, en 1997 esta diferencia alcanza al 200%. El sistema educativo en funciones está así, de hecho, *incrementando* la desigualdad social. Del mismo modo, a mayor educación de unos (los que más pueden acceder a ella), mayor desigualdad de los otros (quienes no tienen el mismo acceso)<sup>39</sup>.

Cada vez más, ocupación y desocupación, ingresos mayores y menores, se relacionan con “los contactos”, y estos, a su vez, con una mejor o peor, privada-paga o pública-gratuita educación formal, de cuyo la “credencial educativa”. Dicho sea de paso, tampoco en el conjunto de América Latina alcanzan ya los años de escolaridad como pasaporte para el ingreso en los modernos puestos de trabajo. En ella, mientras que entre el 40% de las familias más pobres el 90% de los niños y jóvenes concurren a las escuelas públicas, en el decil de los más altos ingresos esta proporción se reduce a cifras que oscilan entre el 25 y el 40%, según el país (BID: 1997).

Tres: algunos aspectos quizás “mejoraron” en Argentina durante el mismo período, por ejemplo la relación entre los distintos niveles educativos y los beneficios sociales recibidos por los

---

39 No sucede de manera distinta también entre las mujeres exclusivamente, no tanto respecto de los hombres como entre sí: el porcentaje de las desocupadas “con estudios hasta secundario incompleto” estaba en 1991 prácticamente a la par del de quienes tenían “secundario completo y más”, pero en 1997 uno y otro llegaron al 19, 6 y el 15%.

asalariados. En efecto, los asalariados de 25 o más años con “hasta secundario incompleto” que no los recibían y aquellos “con secundario completo y más” en la misma situación, estaban en 1991 respectivamente en el 30 y el 12, 4% y en 1997 llegaron al 40, 7 y 18, 9%. Pero en términos absolutos *todos* empeoraron su situación, desde ya (aun si curiosamente el PBI de la Argentina creció anualmente a más del 5% todos esos años), así por comparación la brecha se achicara un tanto. Solo que este consuelo es pequeño e insuficiente: en 1997 la mayor educación está en cualquier caso consagrando tanto como en 1991 una (otra) significativa manifestación de desigualdad social.

En definitiva: si es verdad que, para producir estas desigualdades que registramos, “detrás” del factor *educación* se encuentra siempre una *desigualdad económico-social* de partida, de todos modos queda claro que entre las dos existe circularidad, pero la primera obra en el cuadro para reforzar la dirección “original” del curso de las cosas: hablando en jerga metodológica, es “la variable independiente”. Aun mediando el mencionado incremento presupuestario para educación, esta resulta operacionalizando en su ámbito propio unos efectos que están solo potenciales en el plano más material y que luego *actualizan* ella y el sistema educativo mismo. De hecho, con relación a los sectores de menores ingresos, acabamos de ver que aquellos *no* están sirviendo para achicar la inferioridad en que se encuentran estos en el orden socioeconómico, sino para remacharla. Más allá o más acá de que la educación cumpla en mejorar la condición intelectual y tal vez espiritual de una cantidad de individuos, así como sus ánimos y sus esperanzas, y de que lo más probablemente los capacite de modo más funcional en su calidad de ciudadanos de una república, aquellos resultados generales no pueden ser desconocidos.

En resumidas cuentas, que la “educación” está inscrita en un ámbito mayor que el suyo propio y resulta no solo un subsistema más complejo y contradictorio que lo usualmente advertido, sino que está *en correspondencia* con factores o entornos políticos, sociológicos, económicos, etc., que no dejan de atravesarla o impregnarla, por lo cual sus procesos de desenvolvimiento llevan *inscritos en sí* importantes dosis de inercia, reproducción e impotencia. Y lo ejemplificado con la educación vale para otros campos, *mutatis mutandis*.



Concluyo el párrafo: lo que digo es que no podemos ignorar nada de todo esto, así debemos hacer o hagamos una opción por lo que se encuentra *posible*, por “*lo práctico*”. Pero hay más para exponer con respecto a esto.

### **En el cuadro, ¿qué políticas?**

Ulrich Beck (1999) caracteriza la sociedad actual como una en que el “y” ha reemplazado el “o bien / o”, digamos el “*una de dos*”. Es decir —y sigo en palabras mías— como una sociedad en que existen y están siempre dándose y abiertas las composiciones o fusiones o alternancias de elementos (ideas, tradiciones, culturas, valores, concepciones estéticas, etc.) heterogéneos y aun opuestos entre sí. Como un “agujero negro” que absorbe y absorbe. La globalización ha potenciado este desarrollo, particularmente en las áreas más “avanzadas” de cada país en todo el mundo. Y no sucede nada muy distinto en América Latina.

De todos modos, no conviene creer que el corte que propone Beck es tajante, tal como en rigor ningún corte lo ha sido nunca a lo largo de la historia. Así las cosas, en definitiva conviven entre nosotros *también* las superposiciones de lo viejo con lo nuevo, o de lo más bien cerrado con lo contemporáneamente abierto y mixto, de lo prevaleciente ahora junto a lo que ya no predominaría como en el pasado. *Todo cuenta*. Pero, atención, hay que ver cuánto y cómo es esto así por unidades: regiones, países, clases o sectores sociales. Para América Latina están de sobra manifiestas las diferencias que además existen (con muchas más, seguramente, todavía por conocer) según zonas, sectores sociales, las etnias y el género. Obviamente, cualesquiera reflexiones, políticas y proyectos deben tenerlo en mente como lo primero.

Es en este punto que la participación y la iniciativa de “los interesados” se convierten en cruciales y deben tener precedencia o —cuando ello sea disfuncional o inviable— cuanto menos *auctoritas* o autoridad moral sobre los funcionarios o los expertos y todo lo que venga “de arriba abajo” (digo incluso inicialmente; excepto, por supuesto, la invitación o facilitación misma a “los interesados”

para *hacer* algo a un respecto gruesamente determinado). Esta vía puede ser operativa, digámoslo de paso y no tan de paso, contra la desactivación de la población *qua* ciudadanía democrática, aunque sin creer de ahí que *compensará* semejante extrañamiento o estará abriéndole la puerta sin más al retorno de lo ciudadano propiamente dicho. En verdad, un tal retorno precisaría, si acaso, movilizadores o detonantes políticos e ideológicos mucho más colectivos y acuciantes, hoy en falta<sup>40</sup>; y en la ocasión se trata, sencillamente, de emprendimientos o ingenierías más bien puntuales o por áreas, específicos, así fuesen unos cuantos en toda la región y algunos quisieran articularse entre sí, más grandes o más chicos, o incluso si todavía quisieran ser multiplicados en número, lugares, actores y demás.

Acciones y reformas en el campo de las políticas sociales, especialmente en el de las “universalistas” como la salud o la educación (F. Repetto, 1998), o en campos como el de la función pública, o respecto de la Justicia, o del control social, de los accesos a la información, incluso respecto de la organización y la vida política interna y el funcionamiento de los partidos como tales, o el medio ambiente, etcétera, están necesitándose tanto como se ha escrito y se sabe, y si tienen importancia en sí y no son indiferentes a muchísima gente, empezando por aquella directamente involucrada, de todos modos no comportan ni tampoco constituyen invariablemente su/un interés (su/un interesamiento) como *colectivo*. Ahora, en cualquier caso sigue en pie que el concurso ya inicial de aquellos a quienes concierna inmediatamente uno u otro proyecto es *preciso* para su propia definición y alcance, a efectos tanto de su eventual mayor eficacia y eficiencia cuanto de su carácter estrictamente democrático por lo menos *lato sensu*, o en espíritu, y para la recreación de lazos sociales, —dado que los precedentes, los tradicionales de medio siglo xx—, han ido o están disolviéndose, si es que no se han disuelto ya.

---

40 Mencionamos más arriba el caso de Francia, abril de 2002. Pero esperemos a ver si y cuánto dura el hoy tan saludable, vigoroso “efecto Le Pen” que sepultó a este candidato en la segunda vuelta electoral. En América Latina, el único caso en curso de una “detonación” político-ideológica puede observarse en Venezuela. También allí está por verse cómo sigue y se resuelve (o disuelve).

Pero nos topamos aquí con un problema patente. En buena teoría, los proyectos como las políticas deben —deberían— siempre definirse a dos puntas: la del bien particular, individuado, y la del bien común; y, como se dice en alguna jerga, sus *principales* y *agentes* (así, en simultáneo) por principio deberían ser respectivamente las comunidades del caso, o los vecinos, las mujeres, los trabajadores, aun los funcionarios en tanto “afectados”, etc., etc., de un lado, y los poderes públicos del otro, tanto mejor si descentralizados —sin pérdidas a cambio— a la medida de cada política o programa concretos. Otras partes, a saber, los organismos multilaterales de crédito, las ONG —aun si son interesadas o promotoras o articuladoras pero en tanto *tercer* sector, justamente—, las restantes asociaciones o en su caso los gremios, y aun los partidos políticos, en suma las expresiones (no digo representaciones: está casuísticamente abierto si lo son o no lo son) de las sociedades civil y cívica, deben / siquiera deberían a futuro entenderse y servir en cambio como *agentes* y *brokers*, incluso si puede pensarse en reconocerles no solo derechos de iniciativa y sucesiva participación, desde ya, sino también de voto y aun de veto. Como sea, las titularidades últimas tal como los diversos roles tendrían que estar claros en estos términos, concientizados y asumidos<sup>41</sup>. Ahora, decíamos que hay aquí un problema obvio.

Él es precisamente que los referidos “poderes públicos” han dejado y dejan mucho que desear en cuanto a su representatividad, compromiso, capacidad e idoneidad efectivas, transparencia y *accountability* no menos horizontal que vertical, y demás del conocimiento de todos. No ha sido otra la razón por la que el significativo papel tomado en estos asuntos por los mencionados organismos multilaterales ha visto la luz (como la han visto las organizaciones mismas como tales) tanto para colaborar con los poderes públicos cuanto para ocuparse indirecta o directamente de lo que estos se han ocupado / ocupan mal —o bien, han debido o, como sea—, dejado de ocuparse.

No es un problema de fácil ni de próxima —quizás tampoco remota— solución. Sobre todo en las sociedades tan pluralistas de hoy.

---

41 Un supuesto a todo este propósito es que regularmente se puede o podrá discriminarse y si no adjudicarse quiénes o qué constituyen las distintas patas de esta mesa (tres o cuatro, en total) como distintas, precisamente.

En todo caso, nunca ni en ninguna parte el problema fue hasta la fecha verdaderamente *resuelto*, aun si los países más desarrollados han quedado mucho menos lejos de un tal horizonte que los de América Latina. No es ocioso recordar en este sentido lo que la teoría política tiene de antiguo perfectamente en claro: que “el Estado” es por definición *lo otro* de la sociedad y, así sea para establecerla y mantenerla, aquello que la interfiere, acota, sujeta y domina, sea *de facto* en mejores o peores términos. Si justificacionalmente invoca para ello el interés general, en la realidad no siempre “dice la verdad” a este respecto, ni mucho menos. Lo que estamos apuntando es justamente un ejemplo en la materia. La misma historia de los siglos xix y xx indica que el Estado, paralelamente a su democratización, no ha sido menos capturado por los intereses (Bobbio, 1985).

Así y todo, convengamos que el nuestro es solo “el mejor de los mundos posibles” y, en él, nada ni nadie como el Estado (el Estado constitucional contemporáneo) puede en principio representar mejor o de manera más cabal el bien común. Especialmente en América Latina, según la tradición o la cultura política que vimos. De manera que, no teniendo esto escape, aun con todas sus deficiencias hay que volverse a él, sin perjuicio de procurar sobre la marcha introducirle cuantas reformas y controles le permitan aproximarse a lo que es su justificación de principio, su papel legítimo. En cualquier caso, lo que desde el punto de vista *democrático* no cabe es sustituirlo, como en ocasiones dan ganas de hacerlo y quizás hasta se intenta, yéndose más allá de una necesidad y voluntad de compensar sus déficit como en subsidio. A estas alturas, es “cada vez más evidente que el propio desarrollo del mercado no puede asegurarse sin un Estado democrático, que entre otras cuestiones preserve la propia competencia en tanto bien público y ejerza las funciones protectoras, mediadoras y redistributivas necesarias al desarrollo socioeconómico” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 29)<sup>42</sup>. Un argumento favorable a su sustitución ha

---

42 Siguen los autores diciendo —y de paso corrigiendo otras afirmaciones suyas ya citadas en nota anterior— que “en la actualidad es crecientemente cuestionada la asignación de un lugar pre-dado a la sociedad (civil) o la atribución a ella de una virtud intrínseca ... es importante ver a la sociedad civil como la sociedad organizada y ponderada de acuerdo con el poder que tienen los diversos grupos e individuos”, incluidas las ONG. “... No es pues razonable asociar un valor necesariamente positivo a la sociedad civil como un todo” (*Ibidem*).

de correr pues como hipótesis extra-ordinaria y por otros carriles: los dichos de necesidad, practicidad, etc., en suma el conjunto de razones que se invoca o puede invocarse para la intervención de otras agencias y agentes —y, desde luego—, sin caer nunca en la ingenuidad de ignorar los que sean los intereses propios de estos, hasta corporativos, o también aquellos a los que finalmente responden, eventualmente políticos e ideológicos, que por supuesto existen junto a los loables puros o separadamente y por detrás de estos, así como existen siempre entre partes y actores perspectivas o enfoques no coincidentes, discutibles.

Al punto, vuelven a decir bien Bresser Pereira y Cunill Grau: “De lo que se trata, en suma, es de abrir la problematización sobre la institucionalidad que puede favorecer la satisfacción de necesidades públicas desde la sociedad, así como presionar desde ella para que la esfera pública estatal se haga real y efectivamente pública; es decir, que esté abierta a la participación de todos y pueda así regular de forma adecuada los centros de poder social y económico, respetando concomitantemente los espacios de libertad que son crecientemente reclamados (...) El control social constituye la forma a través de la cual la sociedad puede controlar directamente al Estado, *en adición* a las formas de control representativo clásicas” (1998: 30 y 34, énfasis agregado).

¿Qué políticas, entonces? Si hubiese de decirse en una línea, esta sería: las políticas que se formen, formulen e implementen a la manera democrático-participativa más propiamente dicha. Otros programas o proyectos que no encuadren en ella o en dichas iniciativas y políticas *públicas, stricto sensu*, restan, de hecho, posibles, y seguramente serán bienvenidos y convenientes (aun si no siempre) para unos u otros conjuntos, grupos y personas y organismos u organizaciones, “los interesados”; pero democráticos y en el bien común, en el mejor de los supuestos a verse eventualmente, porque siquiera de entrada no es lo atribuible por definición a ellos. En esta perspectiva, la de la tradición teórico-política democrática, su papel debe entenderse como *complementario* del Estado y ejercerse con este perfil.

Para que las políticas públicas, empezando por las sociales, resulten pues no solo al alcanzar sus objetivos más declarados e inmediatos sino, propiamente democráticas y democratizadoras, lo que

por tanto conlleva lo antedicho es que paralelamente se impone pensar en *otras “policies” más*, si no previas, en todo caso *fundamentales*, y obrar desde ahora con verdadero empuje en los cuatro o cinco órdenes que a la fecha impactan tal vez más negativamente al respecto. A saber: 1. En el ámbito de la política, tendiendo a recuperar la conciencia de ella como la actividad *cuyo objeto mismo* es servir al bien común y, en consecuencia, a su restitución como (sub)sistema coordinador e integrador de todos los otros. 2. El del régimen democrático más estricto, depurándolo de las formas de cogobierno oligárquicas, burocráticas, tecnocráticas, partidocráticas y neocorporatistas que, incluso vía la filosofía o la teoría de la *good governance*, pero pervirtiéndolas o ya ellas mismas pervertidas por algunos enfoques, tiene y sigue adhiriendo a su cuerpo. Cuestión que en alguna parte ya puede tratarse legal; es decir, legislativamente, por ejemplo reglamentando o volviendo a reglamentar normas constitucionales republicanas y democráticas de suyo nítidas, y, desde ahí, hasta mandar *v. gr.* el registro formal de los *lobbies*, etc. 3. El de la clase política, a la fecha disminuida y desprestigiada, como lo están asimismo los partidos políticos: ambos deben ser restituidos en la opinión y desde luego en la práctica como lo insustituibles que son en el buen orden político<sup>43</sup>. Cosa que también es tratable en parte ya por la vía de la ley, *v. gr.* en referencia a aspectos patrimoniales o financieros y otros organizativos. 4. El del Estado como el representante más neutral del bien común. Desde luego que con sus instituciones afiladas a dicho efecto —que es de lo que en parte están ocupándose ya algunas reformas o ingenierías en curso—, solo que en términos de *policies* como singulares, determinadas.

---

43 Con relación a los partidos la cuestión está bien señalada por C. Sojo (...): “Los partidos políticos deben profundizar sus relaciones con la sociedad, restaurar su capacidad de representación e intermediación de intereses. *La ampliación de nuevas formas de participación política no supone la sustitución de los partidos o la transformación radical del régimen representativo.* Buena parte de las tareas de profundización democrática concierne a la capacidad de adaptación de los partidos políticos tradicionales a los desafíos del futuro (...) el reto es encontrar los medios para la formación de sistemas de partidos, donde la competencia y la disputa de alternativas políticas e ideológicas sea un hecho real y no solamente una ficción electoral” (énfasis agregado). Volveremos a un par de estos puntos más abajo, subrayándolos.

Ahora, todo esto *requiere activar* el discurso general respectivo, político y ético, o las ideas mismas de democracia y de república hoy tan desgastadas y escasamente creídas fuera de lo que concierne a las ventajas obvias del Estado de Derecho y demás: aquello en que deben verse integradas. *Propulsar* como una necesidad, amén de como cosa legítima en absoluto “políticamente incorrecta” —según lo que, *v. gr.*, desprenden regularmente las insistencias en ciertas “políticas de estado” únicas—, la formación y formulación de programas, políticas e “ideologías” que no teman ser alternativos. *Instar y promover* de manera decidida los debates en la materia<sup>44</sup>. Y *recuperar o crear* todos los espacios y foros públicos necesarios al efecto. Esto mismo, y solo esto (fuera de las coyunturas de activación que pudieran darse per se, solo que normalmente imprevisibles o en todo caso ajenas, siempre, a la voluntad única de nadie), iría de paso consiguiendo lo otro ahora y naturalmente faltante, pero hasta un punto contrapesable, a saber, 5. el sentimiento de ciudadanía en la población. Hoy no existe reclamo doctrinario o teórico más sostenido ni coincidencia mayor que los que se registran sobre este punto. Por tanto, hay que obrar también y ya al respecto de la ciudadanía más propiamente dicha. Seguramente se pueden urdir proyectos útiles en la materia. Después de todo, se trata de la propia creación de sentido en la sociedad, hoy indudablemente cumplida (¿más todavía que por la escuela?) *por y a través* de los *media*, empezando por la TV; pero cumplida sin plan, mediante un sinfín de (el término químico) “precipitados” de lo más dispersos y, de hecho, *contra* una creación homogénea de buen sentido cívico.

También aquí, y urgentemente, hacen falta por tanto la acción y la ingeniería. Mucho más y antes que ninguna “invención” de nada. Y por lo menos en simultáneo con cualesquiera otros diseños y realizaciones que sin duda urge la tan lamentada realidad social e institucional de nuestros países. Sin menoscabo, se entiende, de lo que en efecto vaya aportando en esta misma dirección la acción de

---

44 “Si las opciones relativas a la política pública se restringen efectivamente a una, la democracia se reduce a cero. Las élites políticas pueden aplicar en forma deliberada estrategias de monopolización y de limitación del debate político” (Offe y Schmitter, 1995: 10).

movimientos u organizaciones de la sociedad civil, ONG y redes sociales varias; a este respecto, más allá de las observaciones y reservas que formulamos no debe descartarse en absoluto que su actividad pro valores o intereses en una u otra medida colectivos *puede* ir ayudando a la creación o recreación de una cultura ciudadana. Sobre todo en América Latina, en donde antes fue siempre el Estado (a diferencia, por ejemplo, de los Estados Unidos, por lo menos hasta sus innovaciones en relativa progresión desde la década de 1930 y la segunda posguerra, aunque nunca en la misma medida) el que proveyó los servicios y bienes públicos de los que, vista su defeción, procuran ocuparse ahora aquellos<sup>45</sup>.

Se trataría, al fin y al cabo, de *volver* sin falta a la Política, aunque sin reducirla por fuerza a lo estatal más ceñido. Y, al punto, de *empeñarse* en relación mediante programas, emprendimientos, órganos y organismos o agencias y acciones *específicos pero orgánicos* que la reincorporen como instancia decisiva, el nudo que ata efectivamente a la sociedad como tal con el hilo de los valores y los intereses y los propósitos compartidos. Y a la política por detrás de la misma ingeniería política, a la *politics* por debajo de las *policies*, que en parte han tomado su lugar y esto “de a una”, cada cual más bien específicamente recortada.

## Las dos caras del campo público no estatal

Aun así, y para poner las cosas en orden, recordemos que la política es un sistema con entorno o bien (la distinta perspectiva teórica no cambia aquello a que vamos) que anida en el seno de su contexto. Al comienzo del escrito hicimos referencia a este como a

---

45 A este respecto hay empero que tomar en cuenta el necesariamente complejo y “multívoco” relacionamiento del llamado “capital social”, que incluye a estas organizaciones, *vis à vis* la democratización; v. N. Lechner (2000) sobre el punto. Pero de todos modos vale subrayar las nada infrecuentes *miras mismas* que llevan v. gr. las ONG, tantas veces apuntadas directamente a la construcción de un espacio público voluntario de relación e interacción sociales con capacidad para la autodeterminación de grupo.



las “condiciones de posibilidad” de una democracia, condiciones de todo tipo: culturales, históricas, sociales, económicas, empezando por sus propios antecedentes o patrones más generales y su mismo tejido presente. Por tanto, y en relación con la entonces mutua referencia de política y contexto, está claro que se impone actuar también paralela o, mejor, convergentemente por vías como las de las políticas sociales. Desde este punto de vista, las llamadas “políticas sociales” constituyen un imperativo ineludible que *va más allá* de atender las necesidades sociales como tales. Ir alcanzando una práctica democrática más extendida y propiamente dicha que la que tenemos hoy en América Latina también resultará de los esfuerzos que se realicen en los campos-entorno de la salud, la pobreza, la educación y la capacitación para el empleo. Otro campo fundamental es por supuesto, el de la mujer, el género, de modo que una democratización no solamente llegue hasta abajo, sino que trascienda al hombre como su sujeto, alcanzando a la mujer, y penetrando también dentro de la familia (que, abajo, a menudo no cuenta con un hombre).

Ahora, la experiencia y el estado de las cosas enseñan que un costado general problemático de esto es que, para el logro de una mayor eficacia y eficiencia, si la provisión de bienes y servicios está en manos estatales son precisos la participación y el control del público, y si lo está en manos del público, se requieren intervenciones estatales; ambos, simplemente por razones de información diferencial, de conocimientos más inmediatos del “caso” o el distinto *expertise* técnico o administrativo, por las diferencias de compromiso y de estímulos o altruismo; también, respecto del voluntariado del tercer sector y su (muchas veces, des-)organización como tal, y para la no apropiación de roles o formación de hegemónicas excluyentes, o relativamente al financiamiento y los términos en que se produce la recaudación, distribución y gestión de ella, las evaluaciones y auditorías, etcétera. *Las dos* partes presentan carencias o poseen flancos débiles por cubrir, cuando no por sí, recíprocamente.

Esta complementariedad necesaria no quita que ya *de suyo* las asociaciones civiles o públicas no-estatales y ONG en efecto incrementan el total de la oferta de servicios y bienes así como desincrementan per se el burocratismo o la rigidez en la gestión, y

ello tanto como acrecen la dedicación y responsabilidad de los actuantes<sup>46</sup>. Es por lo mismo que en ocasiones sabe declarárselas “de utilidad pública” y beneficiarlas con exenciones impositivas. Ahora, sus objetivos, estructuras y modos de trabajo son empero enormemente diversos (M. J. Wyszomirski, 1990) como para abarcarlas a todas aquí con detalle. Existen, incluso, según el modelo de Inglaterra, las *quasi non-governmental organizations*, que “actúan en el campo social, en particular en educación y en salud, con recursos asegurados por el Estado, sometidas a una relación contractual con él” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 48). En consecuencia, otra cuestión sigue siendo su significado en términos democráticos, ya lo mencionamos más de una vez. Eduardo Bustelo destaca el aspecto del modo más vigoroso, quizás extremo, no obstante lo cual viene al tema:

Si hubiese que señalar un rasgo definitorio de “la política social” presente, este sería el de la producción de desmembramiento social y de la ignorancia de la igualdad social. No es solo que los procesos de producción material generan una sociedad “fragmentada y discontinua”, de una pluralidad y gran diversidad de grupos y organismos con intereses muy heterogéneos, sino que, además, se produce una “operatoria política” para desmembrarla, inhibir su potencial innovador y desactivar la posibilidad de formación de actores. Integran esta “estrategia de desmembramiento social” el “redescubrimiento” de la sociedad civil como una forma de ignorar el punto central de las desigualdades sociales así como su carácter central público y político. También la descentralización y la valorización de lo local como estrategia de debilitamiento de la posibilidad de conformar coaliciones

---

46 Sus méritos son tan indiscutibles como variados. Por ejemplo, un autor destaca que su acción “tiende a ir acompañada de innovación”, a superar el tradicional “clientelismo” en las políticas sociales, y a rebalancear la protección habitual a “los trabajadores más fuertemente organizados, en particular los del sector público” y los urbanos por comparación a los rurales, con “potencial de traer nuevos *stakeholders* a la toma de decisiones sobre política social” (J. C. Navarro, 1998: 99, 103 y 104). Otro, la experiencia que tienen ellas en “la litigación y levantamiento de temáticas en la sociedad” (González Morales, 1997: 44). Et cetera.

con potencial de cambio, la proliferación de ONG como espacios sociales “cautivos” y limitados solo a programas, y el conjunto de “intervenciones sociales” focalizadas sobre la pobreza, pueden ser parte de un enfoque pensado como política de vaciamiento de preocupaciones comunes y de estrechamiento de espacios democráticos...” (1998: 13).

Lo que sigue está en relación con el asunto, y con ello concluirémos. Hasta aquí estábamos, en todo caso, en un “brete”. La democraticidad queda por principio más bien del lado de las instituciones políticas constitucionales, empezando por el Estado, que, sin embargo, se debate entre incapacidades, debilidad e impotencias: sería redundante enumerarlas. Unas acciones y una renovación más efectivas (eficaces y eficientes) en materia social y de control político, *de facto* suele caer en cambio en las de unos u otros grupos y organizaciones de la sociedad civil; por sí, empero, pasibles de reservas y temores legítimos desde el punto de vista más estrictamente democrático, así fuera que en unos u otros casos operan productivamente en el nivel de las condiciones mismas de posibilidad de lo democrático.

### **Gobierno, gobernabilidad, *governance* y Estado**

En distintos momentos, este trabajo ha puesto énfasis en el papel del Estado tanto en la perspectiva general de la teoría política (teoría democrática muy específicamente incluida) cuanto en la tradición de la cultura política latinoamericana. Quizás la razón última de ello radica en que gran parte, la mayor parte, de los enfoques y análisis en torno a nuestro tema de fondo, los institucionalistas, viene empapada por otra *visión* política, para emplear el sugestivo concepto de Sheldon Wolin (1961). La anglo-estadounidense del gobierno, el *government*, en vez del Estado, al modo alemán de *Staat*, el francés de *l'Etat* (o, en el extremo de esta mirada, el que va desde Hegel hasta el neomarxismo; p. ej., el tan conocido en un tiempo de N. Poulantzas [1969]), que es el que está, comprensiblemente, más “naturalizado” en la América Latina según su misma tradición. Y pese a estar en principio abiertos a ambas perspectivas, los

propios conceptos de *governabilidad* y *governance* más en uso suelen asimismo connotar la diferencia de abordajes. Independientemente de que la cuestión importa un conflicto entre “paradigmas”, al parecer tenemos aquí otra importación ideológica más impactando en la cultura política de la región latinoamericana.

Al comienzo del escrito tratamos de los conceptos básicos para lo nuestro: *democracia*, *governabilidad* y *governance*. Estuvimos entonces a punto de referirnos al de *Estado*, que, sin duda, también es básico y comprendimos nos sería necesario sobre la marcha por lo menos “en acto”; pero resolvimos postergarlo apenas para una mención y hasta este lugar, donde su importancia se haría quizás más patente. Porque, en efecto, es en este punto en que, recogiendo lo dicho hasta aquí (en parte al paso y entrelíneas), la idea de esa trama tan densa de poder como se entretajan y anudan políticamente las relaciones sociales hace más claro qué tenemos en frente como reto, amenaza y obstáculo de fondo para la democratización en el área. *Gobierno* nos dice muy poco al respecto: habla de las instituciones o los institutos y las políticas del orden constitucional y legal mucho más que de ninguna otra cosa, cuando no solamente de ellos. De dicha trama densa de poder casi no da cuenta.

Sin embargo, no estamos en otro terreno cuando dimos o damos con el lugar débil y subordinado que tiene hoy la política; o cuando intentamos mostrar cuál es la anatomía bajo la epidermis del régimen político democrático contemporáneo, y la situación a que han sido llevadas y se encuentran la clase política, por un lado, o la ciudadanía, por otro; y cuando excursionamos histórica y culturalmente respecto del “piso” ideológico-político que es propio de América Latina como todavía hoy el mínimo-común de sus distintos sectores y corrientes; cuanto menos, el más específico de sus grandes mayorías populares. Todo eso hace al Estado, es constitutivo de este, de su propio, difícil, elusivo concepto. Por otra parte, y no por casualidad, es escasamente afín con la vena empirista de la *political science* de típico sello estadounidense, nacida justamente a propósito del *government*.

La idea de *governance*, empero, parece tender ya un puente entre “gobierno” y “Estado”. Se refiere a sectores o actores *sociales* junto a los estatales, y a unas relaciones de distintos tipos entre

ellos, y habla de instituciones más ampliamente o de otra manera, como en vena más sociológica y sociológico-política, una vena más próxima si no la misma de la segunda *visión* mencionada antes. Si es así, el objetivo de la *governance*, como también el de una *good governance*, está por lo menos de hecho comprendiendo que la democracia abarca formas o modos de gobierno que exceden la estricta dimensión del régimen “declarado” (y que, por tanto, pueden complementarlo, de lo cual se trata; pero, asimismo, cruzársele y entorpecerlo, así como lo hacen la oligarquía, la burocracia y demás formas que registramos *en el interior* de aquel). Es decir, penetra en el ámbito del concepto de Estado, del cual el régimen es parte analíticamente discriminable —lo que permite ver su capacidad y goce de una determinada “autonomía” política— pero en fin de cuentas tanto empírica como teóricamente no sujeto a separación ni aislamiento (Strasser: 1991).

En última instancia, por tanto, el logro de ambas, *governance* y *good governance*, puede decirse que “pasa”, tendría que “pasar”, al menos *ex hypothesis*, por la confrontación con la densa trama del poder que ha sujetado y sigue sujetando a la América Latina en una condición de desigualdades, iniquidades, pobrezas e ineficiencias a las que al parecer se quiere ahora poner un remedio más sostenido. La misma entreteje poder político, poder económico, el poder de los medios, poder internacional. O bien no pasará por ella, porque eso sería tan aventurado o de hecho impracticable (y, además, con buenas o malas razones no deseado por muchos) como ponerse a desmoronar la cordillera. Pero entonces solo irá rozando el problema y no tendrá mayor éxito, a salvo tal vez incrementalmente y en un tiempo de generaciones. Es lo que vinimos planteando a todo lo largo, así no existan alternativas.

Pero es tiempo de conclusiones.

## CONCLUSIONES QUE TAMBIÉN HACEN UN RESUMEN

Los retos y las amenazas o, más en general, obstáculos a la democracia y la democratización en América Latina no consisten solo ni quizás principalmente en la debilidad de las instituciones o los sistemas políticos y de partidos, ni en la desencajada complejidad e incompetencia de las burocracias, la corrupción de los legisladores o los funcionarios y sus contrapartes, o la patente discapacidad de la Justicia para realizar el efectivo imperio de la ley. Y menos en el presidencialismo (que es tan vario en estructuras y *performances*). Hay otros factores y trasfondos que subrayar en la materia —sin hablar de los económico-sociales obvios y tan determinantes.

Uno: que la política ha disminuido, como en otras áreas del mundo contemporáneo, el rol central que desempeñaba desde la modernidad como integradora de los distintos subsistemas sociales, para convertirse —ni siquiera en un subsistema articulado a los otros— crecientemente en una esfera y una actividad más cerca de la subordinación y la impotencia que de lo contrario. Dos: que el régimen político democrático, victorioso en un sentido a la caída del comunismo y los demás órdenes autoritarios, paralelamente ha continuado su inclinación ahora secular a convertirse de hecho en un régimen mixto (combinación varia y variable de otros cuantos regímenes o formas de gobierno *stricto sensu*) y por tanto no solo más acosado, sino también más borroso, descoordinado y en parte desgobernado. Ya él mismo, dentro de la combinación, por su parte ha tendido a alterar su condición de “representativo”. Tres: que las clases políticas han perdido entre natural y culpablemente su capacidad directiva y la confianza popular. Cuatro: que la ciudadanía como tal ha entrado visiblemente en un proceso de desactivación, decreimiento y ensimismamiento individualista a causa de tendencias tanto de vieja como de reciente data, unas y otras sumadas. Cosa difícilmente reversible. Cinco: que la propia cultura política con arraigo histórico, independientemente de cualquier juicio de valor a su respecto, aparece fragmentada o como llevada al des-arreglo y el des-concierto por sucesivas infiltraciones exteriores (sobre todo la última, el neoliberalismo) solo asimiladas en parte y/o por distintos

grupos, y entonces a la disposición hasta caprichosa de los actores, dando pues el pie a conflictos de legitimidad y dificultades de legitimación que se agregan a los normales resultantes del choque habitual entre legalidad y eficacia que enfrenta todo gobierno.

En este marco, y en relación con todas las reformas y emprendimientos en curso, brotados de la sucesiva complejización de las sociedades, de la crisis o las insuficiencias del Estado, del crecimiento de las necesidades, tampoco hay que perder de vista que ellas y ellos se enfrentan no solo cada cual con su objeto específico, sino además y sobre todo con una trama de poder establecida y densa como en gran parte opaca. La propia definición de ambos toma en cuenta este *datum* elemental pero duro, macizo, si no es que responde a él o está en correspondencia con él en buena medida. En sí mismas importan, por tanto, en el mejor y la mayoría de los casos, y aun así relativamente (cuando tienen éxito), mejoramientos o bien paliativos por un lado más bien circunscritos y por otro de efectos tantas veces solo a medio o largo plazo: acotados y lentos o muy parsimoniosos. Cuya acumulación e integración en el tiempo, a las que se apuesta y en las que se confía quizás demasiado, quedan por verse. En el tiempo, empero, no será esto lo único que se acumule.

El papel de la *governance* como forma de gobierno complementaria y eventualmente perfeccionadora del régimen político constitucional (y ayuda de la gobernabilidad democrática) no debería en consecuencia sobreestimarse, buenas intenciones o declaraciones aparte. La cuestión tiene dos dimensiones.

Por lo pronto, y primero, él mismo está vinculado por nacimiento y luego en su desarrollo a la función de las corporaciones o gremios del neocorporatismo y, sucesivamente, del “tercer sector” o las ONG y los organismos multilaterales de crédito. Que no solo no terminan —ni consigan tal vez terminar nunca— de asociarse y amalgamarse, sino que, en cuanto a los primeros, es discutible puedan entenderse *a priori* como *representativos* de la sociedad civil, no y sobre todo de sus amplios sectores populares; ni, menos, expresivos de la sociedad política; tampoco haciendo necesariamente parte de un proceso de democratización. Ello, desde que junto con su independencia —a veces disminuida sobre la marcha—, su capacidad de innovación, su altruismo social,

etc., también portan consigo, no ya distintas y determinadas limitaciones, sino seguramente incorregibles (naturales) inclinaciones al interés sectorial, cuando no a lo estrictamente corporativo. Por otra parte, y segundo: a la par de las crisis económico-financieras, la defección y la debilidad del Estado y las instituciones políticas han sido la ocasión para la emergencia del tercer sector y el papel de los organismos multilaterales de crédito como, asimismo, del creciente despliegue de ambos, pero además provisto en ellos la tentación e ilusión de eventualmente *reemplazar* a los que están en falta. Acciones positivas aparte, esto no es democrático, por definición ni de hecho. Aunque sí “*puede*” *contribuir* a una subsiguiente mayor toma de conciencia cívica y procesos democratizantes.

Las citadas defección y debilidad son también y de otro lado vallas a la posibilidad de una *governance* y *good governance* según fueron definidas, en cuanto el Estado y sus instituciones, igual que los partidos, constituyen actores fundamentales e insustituibles de las dos. A este propósito, el rol del uno y los otros (el del Estado, central por definición y por tradición, y de una legitimidad incomparable, como en principio lo es también la de los partidos) debería volver a potenciarse, las reformas necesarias al punto incluidas y, aún, urgentes. Si es empero previsible que no lo será demasiado, por lo menos no en un tiempo próximo con seguridad, tanto más por ello las organizaciones públicas no-estatales y ONG lo más probablemente seguirán creciendo y actuando en los términos en que ya lo hacen. Serán bienvenidas. Con sus más (directos y apreciables) y sus menos (indirectos los principales, raramente tenidos en cuenta).

No se quita pues que los emprendimientos y reformas en cuestión, sociales, políticas, económicas, procedan y se multipliquen en el ínterin cuanto y como sea posible. En uno u otro grado, con mayor o menor suceso, siempre podrán realizar aportes necesarios y positivos —por lo pronto para “los interesados”— y que eventualmente puedan abrir rumbos en direcciones que de distintas maneras se nos exponen como claramente deseables. Pero habría que tratar de incorporar siempre, ya desde su diseño, en pie de al menos *pares* a los sujetos o actores involucrados, como asimismo, imprescindiblemente, a los partidos políticos (que, si son reacios o de trato muy difícil, por principio son la posibilidad de expresión más cabal e



irreemplazable de la representación colectiva; en todo caso —si consideramos esa resistencia o encerramiento y sus propias precariedades, sobre todo las que actualmente han acentuado tanto— favoreciéndose lo más pronto posible su propia democratización interna y la capacitación de sus “cuadros” a estos efectos). Un campo por tanto decisivo para la investigación y las iniciativas será el del relacionamiento entre organismos públicos no-estatales y ONG con los partidos políticos.

Sin embargo, el logro exitoso de una *governance* y en particular una *good governance* finca en lo que su concepto quizás está implicando más allá de ciertos entendimientos y “visiones” políticas que, sospechamos, en principio estaría conllevando como los propios. Porque apunta de hecho a la noción y la práctica del “Estado”, no solamente a la del “gobierno”. Es decir, porque implicaría articular pero, asimismo, confrontar con la densa trama del poder vigente en América Latina. El verdadero, principal obstáculo a la democracia en la región. Si ello difícilmente pueda esperarse, entonces y en el mejor de los casos solo se rozarán las metas durante un tiempo que seguramente será de generaciones. También hay toda una tarea de educación política pendiente, fundamental; estrictamente pedagógica, *inmediatamente* docente, no ya indirecta y “propedéutica” como las actuales. Nuestra sugerencia es que debe encararse con prontitud, imaginación y recursos como una *policy*. Tal cual se hace hoy con las cuestiones sociales. Es una inversión necesaria que sin duda reforzaría a las otras y con toda certeza las volvería más exitosas. Lo sería especialmente, desde ya, en el orden cívico *stricto sensu*, fundamental por sí mismo.

## BIBLIOGRAFÍA\*

---

- ALCANTARA SAEZ, MANUEL (1998). “Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, no. 2, México, abril-junio de 1998.
- ARATO, ANDREW y COHEN, JEAN (1993). *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge.
- BAMBACI, J., SARONT, T. y TOMMASI, M. (1999). *The Political Economy of Reforms in Argentina*, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- BANNING, LANCE (1978). *The Jeffersonian Persuasion. Evolution of a Party Ideology*, Cornell Univ. Press, Ithaca, 1978.
- BAUMAN, ZYGMUNT (2001). *En Busca de la Política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- BECK, ULRICH (1999). *La Invención de lo Político*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1999). *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1998-1999, América Latina Frente a la Desigualdad*, Washington, D. C.

---

\* *N. del A.*: La presente bibliografía no registra las obras ni los autores —clásicos o contemporáneos— mencionados en el texto más ocasionalmente; al respecto, véanse en todo caso las notas al pie.

- BOBBIO, NORBERTO (1985). *El Futuro de la Democracia*, Plaza y Janés, Barcelona.
- (1987). “Gramsci y la Concepción de la Sociedad Civil”, en AA. VV., *Gramsci y las Ciencias Sociales*, Cuadernos de Pasado y Presente, México.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS (1997). *State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms*, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS y CUNILL GRAU, NURIA (1998). *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*, CLAD – Paidós, Buenos Aires.
- BURKI, SHAHID y PERRY, GUILLERMO (1997). *La Larga Marcha: un Programa de Reforma para América Latina y el Caribe en la Próxima Década*, Banco Mundial, Washington, D. C.
- BUSTELO, EDUARDO (1998). “Prólogo”, en Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld, *Las Participaciones de la Pobreza. Programas y Proyectos Sociales*, Paidós, Buenos Aires.
- CAMOU, ANTONIO (2000). “Gobernabilidad”, en *Léxico de la Política*, FLACSO, México.
- CARDARELLI, GRACIELA y ROSENFELD, MÓNICA (1998). *Las Participaciones de la Pobreza. Programas y Proyectos Sociales*, Paidós, Buenos Aires.
- CASABURI, GABRIEL y TUSSIE, DIANA (2000) “La sociedad civil y las agendas de los organismos de crédito”, en Diana Tussie (2000). *Luces y Sombras de una Nueva Relación*, Temas-FLACSO, Buenos Aires.
- CASTRO, JOSÉ ESTEBAN (1999). “El retorno del ciudadano: los inestables territorios de la ciudadanía en América Latina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, año 8, no. 14, México, junio de 1999.
- CEPAL (2000). *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Santiago de Chile.
- CERRILLO, AGUSTÍ (2001). “La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad”, en *Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática*, nos. 8-9, Barcelona, mayo de 2001.
- CORRÓCHANO, DAVID H. (2000). *El Debate de la Gobernabilidad y la Reforma del Estado*, FLACSO, México.
- CRITERIO (1999). “Rehabilitar la Política”, vol. LXII, no. 2241, julio de 1999, Buenos Aires.

- CURRAN, JAMES, DAVID MORLEY y VALERIE WALKERDINE (comps., 1998). *Estudios Culturales y Comunicación*, Paidós, Barcelona.
- DAHL, ROBERTA. (1991). *La Democracia y sus Críticos*, Paidós, Buenos Aires.
- (1994). “Ademocratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation”, en *Political Science Quarterly*, vol. 109, no. 1, Spring 1994.
- DE IPOLA, EMILIO (2001). *Metáforas de la Política*, Homo Sapiens, Rosario.
- FILMUS, DANIEL (1999). “Educación y desigualdad en América Latina en los noventa: ¿una nueva década perdida?”, en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, 2, 1998, FLACSO / Nueva Sociedad, Caracas – San José de Costa Rica.
- FURET, FRANCOIS (1993). *Revolutionary France, 1770-1880*, Oxford UK and Cambridge USA.
- GONZÁLEZ MORALES, CARLOS (1998). “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales”, en L. C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau, *op. cit.*
- GUERRA, FRANCOIS-XAVIER (1989). “El pueblo soberano: fundamento y lógica de una ficción”, en Fernando Calderón (comp. ). *Socialismo, Autoritarismo y Democracia*, Instituto de Estudios Peruanos – CLACSO, Lima.
- HAUPTMANN, EMILY (2001). “Can less be more? Leftist deliberative democrats’ critique of participatory democracy”, en *Polity*, vol. 33, no. 3, Spring 2001.
- HIRSCHMAN, ALBERT O. (1999). *Las Pasiones y los Intereses*, Península, Barcelona.
- JELIN, ELIZABETH (1997). “Emergent citizenship or exclusion? Social movements and non-governmental organizations in the 1990s”, en W. C. Smith y R. P. Korzeniewicz (eds. ). *Politics, Social Change and Economic Restructuring in Latin America*, North-South Center, Boulder, Colorado.
- JONES, MARK P. (2001). “Carreras políticas y disciplinas partidarias en la Cámara de Diputados argentina”, en *Post-Data*, Buenos Aires, mayo.
- KORZENIEWICZ, ROBERTO P. y WILLIAM C. SMITH (2000), “Pobreza, desigualdad y crecimiento en América Latina: en búsqueda del camino superior a la globalización”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 40, no. 159, Buenos Aires, octubre-diciembre.

- IISJ / INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE JOURNAL* (1998). no. 155, marzo de 1998, UNESCO, Paris.
- LANZARO, JORGE, coord. (2000). *La Segunda Transición en el Uruguay*, Instituto de Ciencia Política, F. C. U., Montevideo.
- LASCH, CHRISTOPHER (1995). *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, Norton, New York.
- Latinobarómetro 2001* (2001). www.latinobarometro.org, consultado en abril de 2002.
- LECHNER, NORBERT (2000). “Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social”, en *Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática*, no. 7, Barcelona, noviembre de 2000.
- (1997). “Cultura política y gobernabilidad democrática”, en *Levia-tán. Revista de Hechos e Ideas*, no. 68, Madrid, verano de 1997.
- (1997). “Tres formas de coordinación social”, en *Revista de la CEPAL*, no. 61, Santiago de Chile, abril de 1997.
- MAINTZ, RENATE (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de la governance”, en *Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática*, no. 7, Barcelona, noviembre de 2000.
- MANIN, BERNARD (1994). “Checks, balances and boundaries. The separation of powers in the constitutional debate of 1787”, en Biancamaria Fontana, ed., *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge University Press.
- (1991). “La metamorfosis de la representación”, en M. R. Dos Santos, comp., *¿Qué Queda de la Representación Política?*, CLACSO-Nueva Sociedad, Caracas.
- MELLO GROHMAN, LUIS GUSTAVO (2001). “Aseparacao de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada”, en *Revista de Sociología y Política*, no. 17, Curitiba, noviembre de 2001.
- MORSE, RICHARD M. (1973). *El Espejo de Próspero*, Siglo XXI, México.
- (1989). *New World Soundings. Culture and Ideology in the Americas*, Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore.
- NAIM, MOISES (1994). “Latin America: the second stage”, en *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 4, octubre de 1994.
- NAVARRO, JUAN CARLOS (1998). “Las ONG y la prestación de servicios sociales en América Latina: el aprendizaje ha comenzado”, en L.C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau, *op. cit.*

- NOVARO, MARCOS (2000). *Representación y Liderazgo en las Democracias Contemporáneas*, Homo Sapiens, Rosario.
- (1995). “El debate contemporáneo sobre la representación política”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 35, no. 137, Buenos Aires, abril-junio 1995.
- O’DONNELL, GUILLERMO (1997). “¿Democracia Delegativa?”, en G. O’Donnell, *Contrapuntos. Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización*, Paidós, Buenos Aires.
- OFFE, CLAUS (1992). *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Editorial Sistema, Madrid.
- OFFE, CLAUS, y SCHMITTER, PHILIPPE C. (1995). “Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, no. 6, Madrid, diciembre de 1995.
- PALERMO, VICENTE y NOVARO, MARCOS (1996). *Política y Poder en el Gobierno de Menem*, Homo Sapiens, Rosario.
- PAZ, OCTAVIO (1972). *El Laberinto de la Soledad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- POULANTZAS, NICOS (1969). *Clases Sociales y Poder Político en el Estado Capitalista*, Siglo XXI, México.
- PRATS CATALÁ, JOAN (2002). “Gobernabilidad democrática en América Latina finisecular: instituciones, gobiernos y liderazgos” en *Colección de Papers del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, no. 2 (www.iigov.org/papers, consultada en abril de 2002).
- PRZEWORSKI, ADAM (1998). “Democracia y representación”, en *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, no. 10, Caracas, febrero de 1998.
- PUTNAM, ROBERT D. (2000). *Bowling Alone. The Collpase and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.
- (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- PYNE, MARK, FERNANDO CARRILLO y DANIEL ZOVATTO (2002). *Politics Matters: Democratic Reform in the Quest of Development*, BID-IDEA(en prensa).
- RABOTNIKOF, NORA (1999). “La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y el BM”, en *Perfiles Latinoamericanos*, año 8, no. 15, México, diciembre de 1999.
- REPETTO, FABIÁN (1998). “Notas para un análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, año 7, no. 12, México, junio de 1998.

- ROMERO, JOSÉ LUIS (1967). *Latinoamérica. Situaciones e Ideologías*, Ed. del Candil, Buenos Aires.
- ROLDÁN, DARÍO (1998). “El impacto de la adopción del sufragio universal en el pensamiento doctrinario”, en *Estudios Sociales*, año VIII, no. 15, Rosario.
- SANTISO, CARLOS (2001). “Gobernabilidad democrática y reformas de segunda generación en América Latina, en *Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática*, nos. 8-9, Barcelona, mayo de 2001.
- SARTORI, GIOVANNI (1994). *Ingeniería Institucional Comparada. Una Investigación de Estructuras. Incentivos y Resultados*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SCHMITTER, PHILIPPE C., y LEHMBRUCH, GERHARD, eds. (1979). *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage, Beverly Hills-London.
- SOJO, CARLOS (2001). “Gobernabilidad democrática en Centroamérica: riesgos y oportunidades”, en *Colección de Papers del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, no. 48 (www. iigov. org, consultado en abril de 2002).
- STOCKER, GERRY (1998). “Governance as a theory: five propositions”, en *ISSJ / International Social Science Journal*, no. 155, marzo 1998.
- STRASSER, CARLOS (1990/1991). *Para una Teoría de la Democracia Posible*, 2 vols. : “Idealizaciones y Teoría Política” (1990) y “La democracia y lo democrático” (1991). Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- (1999). *Democracia y Desigualdad. Sobre la “democracia real” a fines del siglo xx*, ASdI – CLACSO, Buenos Aires.
- TORRE, JUAN CARLOS (1998). *El Proceso Político de las Reformas Económicas en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- TUSSIE, DIANA (1997). *El BID, el Banco Mundial y la Sociedad Civil: Nuevas Formas de Financiamiento Internacional*, Oficina de Publicaciones del CBC, Univ. de Buenos Aires – FLACSO, Buenos Aires.
- (2000). *Luces y Sombras de una Nueva Relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*, Temas – FLACSO, Buenos Aires.
- VALLESPÍN, FERNANDO (2000). *El Futuro de la Política*, Taurus, Madrid
- VILAS, CARLOS MARIA (2000). “¿Más allá del Consenso de Washington? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial, en *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, no. 18, Caracas, octubre de 2000.

WIARDA, HOWARD (1997). "Determinantes históricos del estado latinoamericano: la tradición burocrático-patrimonialista, el corporativismo, el centralismo y el autoritarismo", en Menno Vellinga (coord.). *El Cambio del Papel del Estado en América Latina, Siglo XXI*, México.

WILLIAMSON, JOHN (1997). "The Washington Consensus revisited", en L. Emmerij (coord.). *Economic and Social Development into the XXI Century*, BID, Washington, D. C.

WOLIN, SHELDON S. (1961). *Politics and Vision. Continuity and Discontinuity in Western Political Thought*, Little, Brown y Co., Boston.

————— (1989). *The Presence of the Past. Essays in the State and the Constitution*, The Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore.

WYSZOMIRSKI, MARGARET JANE (1990). "The puzzle of organizations: a trisectorial perspective", en *International Journal of Public Administration*, vol. 13, nos. 1-2, special issue, New York.

#### OTROS AUTORES MENCIONADOS:

Hans Baron, Dolores Béjar, Edmond Burke, Isidoro Cheresky, Adam Ferguson, Otis H. Green, Alexander Hamilton, Eric Hobsbawm, James Madison, Friedrich Meinecke, Chantal Mouffe, Philippe Pettit, J. G. A. Pocock, Jean-Jacques Rousseau, Carl Schmitt, Quentin Skinner, Alexis de Tocqueville, D. H. Waley, Max Weber.



