

# DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: TEMAS Y DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

---

CARLOS SOJO (EDITOR)

MAYRA BUVINIC, ROLANDO FRANCO, SARA GORDON,  
ÉDGAR E. GUTIÉRREZ, ANDREW MORRISON, MARÍA BEATRIZ ORLANDO,  
JUAN PABLO PÉREZ SAÍNZ, ERNESTO RODRÍGUEZ, CARLOS STRASSER.



303.44

D441d Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas / Mayra Buvinic.../et al./ ; Ed. Carlos Sojo.— 1ª. Ed. : FLACSO, 2002.  
462 p. : 16.5 x 24 cm.

ISBN: 9977-68-117-1

I. Desarrollo Social-América Latina I. Buvinic, Mayra  
II. Sojo, Carlos III. Título.

Social Development in Latin America:  
Issues for Public Policy

©2002 by International Bank for Reconstruction and Development The World Bank  
1818 H Street, N. W., Washinton, D.C.

Desarrollo Social en América Latina:  
temas y desafíos para las políticas públicas

©2002 by International Bank for Reconstruction and Development The World Bank  
1818 H Street, N. W., Washinton, D.C. 20433, U.S.A.

This Work is copyrighted by World Bank and will be published in English as Social Development in Latin America: Issues for Public Policy in 2002. This Spanish traslation is not an official World Bank traslation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the traslation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Los derechos de este trabajo pertenecen al Banco Mundial el que será publicado en inglés bajo el título Social Development in Latin America: Issues for Public Policy en 2002. Esta traducción al español no es una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la traducción y no asume responsabilidad de ningún tipo por las consecuencias de su interpretación o uso.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no asume responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso. Los límites, colores, denominaciones y cualquier otra información mostrada en cualquier gráfico o cuadro de este volumen no implica de parte del Grupo Banco Mundial ningún juicio sobre el estatus legal de cualquier territorio, o la aceptación o reconocimiento de tales fronteras.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica

Diseño de portada y productor editorial: Leonardo Villegas Cotejo y corrección de estilo: Maritza Mena  
Primera edición: Julio del 2002

---

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax: (506) 225-2418.

Para publicaciones: e-mail: [flacso@flacso.or.cr](mailto:flacso@flacso.or.cr) <http://www.flacso.or.cr>

## ÍNDICE

---

PRÓLOGO .....	11
SHELTON H. DAVIS, ESTANISLAO GACITÚA MARIO	
INTRODUCCIÓN .....	13
REINVENTAR LO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	
CARLOS SOJO, JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ	
Territorialidades y ciudadanías .....	16
Mercado de trabajo y (des)integración social .....	26
Este volumen .....	37
BIBLIOGRAFÍA .....	57
CAPÍTULO I	
GRANDES TEMAS DEL DESARROLLO SOCIAL	
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
ROLANDO FRANCO	
INTRODUCCIÓN .....	65
LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA REGIÓN .....	66
El marco demográfico .....	66
Inestabilidad del crecimiento .....	66
Desocupación e informalidad .....	68
Pobreza e Indigencia .....	70

Distribución del Ingreso.....	73
Malestar político.....	76
LA AGENDA DEL DESARROLLO SOCIAL.....	78
Hacia sociedades más igualitarias.....	78
Integración a la sociedad de consumo .....	82
Reducción de la pobreza .....	83
Movilidad social.....	85
¿CÓMO CONCRETAR LA AGENDA?.....	87
Perspectivas de política pública .....	87
Principios orientadores de la política social .....	92
CONCLUSIÓN .....	100
BIBLIOGRAFÍA.....	101

## CAPÍTULO II

### INDICADORES SOCIALES:

#### UNA BREVE INTERPRETACIÓN DE SU ESTADO DE DESARROLLO

ÉDGAR E. GUTIÉRREZ-ESPELETA

INTRODUCCIÓN.....	107
LO SOCIAL DENTRO DE LO PREDOMINANTE.....	107
Indicadores sociales: ¿se podrá crear un sistema único? .....	113
LAS NACIONES UNIDAS, LA CUESTIÓN SOCIAL Y LOS INDICADORES SOCIALES .....	118
INDICADORES SOCIALES Y AMÉRICA LATINA .....	129
EL DESAFÍO NACIONAL E INTERNACIONAL .....	132
ANEXO A	
Menú de Indicadores .....	137
ANEXO B	
Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	141
ANEXO C	
principios fundamentales de las estadísticas oficiales .....	146

CAPITULO III

DESARROLLO SOCIAL Y DERECHOS DE CIUDADANÍA

SARA GORDON

INTRODUCCIÓN .....	151
La pobreza en América Latina .....	153
COMPONENTES DE LA CONCEPCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN AMÉRICA LATINA ...	154
El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales .....	155
Debate .....	158
Validez y aplicabilidad del PIDESyC en el contexto jurídico internacional .....	164
Las convicciones y las prácticas de los derechos en América Latina .....	168
La ciudadanía social como construcción de la democracia .....	175
CAMPOS PROBLEMÁTICOS RELACIONADOS CON EL MODELO ECONÓMICO Y CON DETERMINADOS RASGOS ESTRUCTURALES EN ALC.....	180
OBSTÁCULOS, DIFICULTADES Y LIMITACIONES RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA.....	193
Lógica de mercado versus lógica de derechos.....	193
-El empleo .....	195
-Tributación.....	196
-El gasto social.....	199
REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES .....	202
Recomendaciones .....	205
BIBLIOGRAFÍA .....	207
APÉNDICE .....	214

## CAPITULO IV

JUVENTUD, DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: OPORTUNIDADES Y  
DESAFIOS

ERNESTO RODRÍGUEZ

INTRODUCCIÓN.....	217
Jóvenes latinoamericanos: actores estratégicos del desarrollo .....	217
EL CONTEXTO:	
PRINCIPALES PARÁMETROS PARA EL ANÁLISIS .....	220
¿De qué estamos hablando?:	
Algunos conceptos básicos sobre juventud .....	220
Juventud y sociedad:	
Aristas diversas de un vínculo complejo .....	226
LA JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA:	
EXCLUSIÓN Y PROTAGONISMO .....	230
Políticas Públicas de Juventud:	
Modelos Hipotéticos y Recorrido Histórico .....	236
POLÍTICAS DE JUVENTUD:	
UN BALANCE DE LOS AÑOS NOVENTA .....	242
Evaluación Programática:	
Avances Sectoriales, Acotados y Discontinuos .....	242
Evaluación Institucional: Confusión de Roles y Desarticulación.....	247
Recursos Invertidos: Cuántos, en Qué y Cómo se Gastan .....	253
La Visión de los Actores Participantes:	
Entre Discursos y Prácticas Efectivas .....	258
OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS	
EN EL COMIENZO DE UNA NUEVA ERA .....	264
Bono Demográfico, Juventud y Desarrollo	
Humano en el siglo XXI .....	264
La Construcción de la Sociedad del Conocimiento .....	269
Políticas Públicas de Juventud y	
Reforma del Estado: un vínculo por construir .....	273
El Financiamiento de las Políticas Públicas de Juventud .....	278
UN ENFOQUE GENERACIONAL	
PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	284
Fundamentos y Criterios Básicos para el Diseño	
de Políticas Alternativas .....	284
Cuatro prioridades sustantivas para esta primera década del siglo .....	288
Voluntariado Juvenil, Participación Ciudadana	

y Desarrollo Humano .....	293
Cooperación Regional y Políticas Públicas de Juventud: el Rol del Banco Mundial.....	299
BIBLIOGRAFÍA .....	305

## CAPÍTULO V

### VIOLENCIA, CRIMEN Y DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

MAYRA BUVINIC, ANDREW MORRISON Y MARÍA BEATRIZ ORLANDO

INTRODUCCIÓN .....	317
MARCO CONCEPTUAL .....	318
Definición de violencia.	
Diferencia entre crimen y violencia. Tipos de violencia .....	318
Causas de la violencia.	
Factores de riesgo y factores de protección .....	321
LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA .....	327
Indicadores de violencia en América Latina y principales tendencias .....	328
La violencia según el género.....	333
La violencia y los grupos socio-económicos .....	336
La violencia étnica en América Latina .....	339
La violencia según la edad.....	340
-Violencia social y doméstica contra niños .....	341
-Los jóvenes como agresores y víctimas.....	343
EL COSTO SOCIOECONÓMICO DE LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA .....	346
Costos directos de la violencia.....	348
Costos no monetarios .....	351
Costos económicos multiplicadores .....	352
Costos sociales multiplicadores .....	353
FACTORES DE RIESGO Y POSIBLES SOLUCIONES PARA LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .....	357
Sistemas de vigilancia epidemiológica .....	359
Factores de riesgo y soluciones a la violencia en el largo plazo .....	360
Factores de riesgo y soluciones a la violencia en el corto plazo .....	363
El control y las respuestas sociales a la violencia .....	365

UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA .....	368
CONCLUSIONES .....	374
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y ELECTRÓNICAS .....	377

## CAPÍTULO VI

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

CARLOS STRASSER

INTRODUCCIÓN .....	385
Los conceptos fundamentales .....	389
RECONSTITUYENDO (Y COMPLEJIZANDO)	
LA CUESTIÓN DE LOS OBSTÁCULOS .....	394
Sobre la capacidad de la política.....	395
Sobre prácticas (e ideas) políticas en curso .....	401
- De la democracia .....	401
- De la clase política .....	403
- De la ciudadanía .....	405
Sobre las condiciones y sobredeterminaciones de orden político-cultural .....	410
- De genes y mestizamientos .....	411
- Consecuencias políticas .....	415
EL CÍRCULO DE LA REALIDAD, LA POLÍTICA Y LA “GOVERNANCE” .....	418
Organismos multilaterales, ONG o tercer sector, y política democrática .....	422
Emprendimientos positivos posibles <i>versus</i> una trama dura y densa .....	426
En el cuadro, ¿qué políticas? .....	432
Las dos caras del campo público no estatal .....	439
Gobierno, gobernabilidad, <i>governance</i> y Estado .....	442
CONCLUSIONES QUE TAMBIÉN HACEN UN RESUMEN .....	445
BIBLIOGRAFÍA .....	449
SOBRE LOS AUTORES .....	457



# 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 entretelado 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*, *governabilidad*, *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 reconstruírsela 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 referimos 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 *ciertos* 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 científicidad 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 larguísima 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 acarrearba 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 televisiva 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 *lusio-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 empalmando 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 desgana 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).