

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 <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

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

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

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

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

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

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

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

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

Organismos multilaterales, ONG o tercer sector, y política democrática

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

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

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

Pero antes de detenernos en el punto, y en relación con lo que veníamos diciendo, marquemos lo siguiente, tres reversos de la moneda ONG cuyo anverso sería indudablemente positivo y un aporte a la *good governance*³³. Uno. Tan lejos están las ONG de equivaler por principio y siquiera sintéticamente a la sociedad civil *in totum* (y de tener el derecho *a priori* de pretender legítimamente que representan el bien común) que, además de aplicarse ellas a temáticas o proyectos muchas veces tan recortados o localistas, suelen no sumarse o coordinar entre sí, sino recelarse y competir por apoyos y recursos, comenzando por la preferencia y los fondos de los citados, grandes organismos multilaterales de crédito, haciendo así aún más relativa la mentada equivalencia y su propia legitimidad. Es natural, en ellas y entre ellas se dan unos fenómenos de esencia política que no son exclusivos del ámbito estatal, sino simplemente humanos. Dos. Las ONG saben, además, por razones finalmente no muy distintas, desentenderse o competir y hasta chocar con los partidos políticos — los agentes o intermediarios *en principio más representativos y legítimos del conjunto* de la sociedad civil— y con el propio Estado, su burocracia o sus técnicos³⁴, sin que muy a menudo se resuelvan o puedan resolverse las diferencias entre todos ellos (o nadie en las organizaciones, los partidos, el gobierno o la administración pública

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

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

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

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

La contribución de las ONG a la gobernabilidad y a la *governance* tiene pues dos caras contrarias; pero no solo eso. Lo que hay que repasar es la cuestión de su calidad representativa o democrática y democratizante. A este propósito, a la fecha se suele dar excesivamente por sentado que, en tanto ellas y su intervención en el espacio público significan una apertura participativa y cierta movilización, como en efecto y en su medida lo significan, también y por tanto la misma resulta per se democrática o democratizante³⁵. Y no necesariamente lo es. Abrir una determinada participación a organizaciones *de* y *en* la

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

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

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

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

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

¿Qué alternativas hay en cualquier caso?

Emprendimientos positivos posibles *versus* una trama dura y densa

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

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

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

El problema es que en todo esto no solo existe una circularidad que podemos comenzar, y solo comenzar, por poner de relieve con un señalamiento. El que también hace nuestro autor recién citado en el sentido de que, como ha escrito Juliana Bambaci (1999), las reformas de segunda generación entrañan la paradoja de que sus precondiciones son a la vez sus objetivos; es decir, un perro que si avanza no deja de hacerlo mordiéndose la cola, lo cual vuelve el avance como mínimo trabado y difícil. Peor, lo que en verdad existe es una circularidad que por aquel lado, más que ingenieril de aire arquitectónico, justamente no tendría salida. Si en las sociedades latinoamericanas se está echando mano (por cierto que guiadas a ello más bien —no casual sino *sintomáticamente*— desde fuera de cada una) a remedios que atacan progresivamente dificultad por dificultad, pero, desde luego, solo algunas de las más evidentes y en el nivel de su superficie o siquiera uno próximo a ella, o a remedios tanto como desarticulaciones y rearticulaciones que *por regla* son, desgraciadamente, de acción lenta o gradual, cuando no contradictoria, eso es porque unos cambios más amplios y sistémicos y de fondo son impensables, o quizás —experiencias del siglo xx— de remate se perciben como indeseables e indeseados. La trama del poder establecido constituye una valla de una envergadura y complejidad que no podría, prácticamente, superarse, sino por hechos o procesos más verdaderamente ciclópeos y descomunales que al alcance³⁶.

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

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

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

Esto hay que comprenderlo a fondo, en las dos caras expuestas, y a derecha e izquierda. Al efecto, pongamos aquí el ejemplo de la educación, uno de los campos correctamente más sindicados (otros son la salud o, en otro plano, la función pública, el poder judicial, etc.) para llevar a cabo mejoras que a su turno son condición previa del desarrollo social y político o la democratización (*cf.* la sostenida serie de documentos e informes del Banco Mundial, la CEPAL, el BID en la última década). Y, a su respecto, consideremos la experiencia de la Argentina a lo largo de los años 90, el país y el tiempo en que, más que en otros de la región, concurrieron (i) la adopción de la suerte de “toma de conciencia” universal respecto de la decisiva importancia —tanto en términos generales como particularmente económicos— de la educación como factor fundamental del desarrollo, (ii) unas políticas deliberadas de gobierno ajustadas a aquella nueva conciencia y (iii) un importante reordenamiento-saneamiento-crecimiento de la economía capaz de aportar los recursos financieros del caso, especialmente bajo la primera presidencia de Ménem, 1989-1995, aun si el “nuevo modelo económico” que los impuso trajo entonces también, *inter alia*, una duplicación y hasta triplicación del desempleo abierto y la deuda externa, y una franca redistribución regresiva del ingreso³⁷.

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

Las mejoras en el campo educativo durante el período (hablando globalmente y poniendo aparte detalles y matices) pueden resumirse en que entre 1991 y 1996 el gasto total *per cápita* en educación creció un llamativo 37, 6%, revirtiendo la tendencia de la década anterior y superando los niveles previos a la “crisis de la deuda externa” de comienzos de los 80. Y, complementariamente, en que de 1991 a 1997 mejoró de manera patente el perfil educativo (primario-incompleto a terciario-completo) de la población económicamente activa³⁸. Ahora, no obstante esas mejoras, por lo pronto —y como en toda América Latina—, el mayor abandono y fracaso escolar siguió siendo por mucho el de los sectores pobres, así como la probabilidad de recibir un mínimo adecuado de educación continuó condicionado en gran medida por la educación de los padres y por la capacidad económica del hogar de origen. Los cambios ocurridos en la estructura económico-ocupacional se convirtieron en un factor que limitó el impacto de las transformaciones educativas intentadas. Nada curiosamente, entonces, los avances fueron acompañados por un crecimiento de la desigualdad. Alternativamente, la expansión educativa en un contexto ocupacional como el descrito no pudo contrarrestar el proceso de crecimiento de la desigualdad. Detengámonos un poco más en esto.

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

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

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

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

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

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

39 No sucede de manera distinta también entre las mujeres exclusivamente, no tanto respecto de los hombres como entre sí: el porcentaje de las desocupadas “con estudios hasta secundario incompleto” estaba en 1991 prácticamente a la par del de quienes tenían “secundario completo y más”, pero en 1997 uno y otro llegaron al 19.6 y el 15%.

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

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

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

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

En el cuadro, ¿qué políticas?

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

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

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

para *hacer* algo a un respecto gruesamente determinado). Esta vía puede ser operativa, digámoslo de paso y no tan de paso, contra la desactivación de la población *qua* ciudadanía democrática, aunque sin creer de ahí que *compensará* semejante extrañamiento o estará abriéndole la puerta sin más al retorno de lo ciudadano propiamente dicho. En verdad, un tal retorno precisaría, si acaso, movilizados o detonantes políticos e ideológicos mucho más colectivos y acuciantes, hoy en falta⁴⁰; y en la ocasión se trata, sencillamente, de emprendimientos o ingenierías más bien puntuales o por áreas, específicos, así fuesen unos cuantos en toda la región y algunos quisieran articularse entre sí, más grandes o más chicos, o incluso si todavía quisieran ser multiplicados en número, lugares, actores y demás.

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

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

Pero nos topamos aquí con un problema patente. En buena teoría, los proyectos como las políticas deben —deberían— siempre definirse a dos puntas: la del bien particular, individuado, y la del bien común; y, como se dice en alguna jerga, sus *principales* y *agentes* (así, en simultáneo) por principio deberían ser respectivamente las comunidades del caso, o los vecinos, las mujeres, los trabajadores, aun los funcionarios en tanto “afectados”, etc., etc., de un lado, y los poderes públicos del otro, tanto mejor si descentralizados —sin pérdidas a cambio— a la medida de cada política o programa concretos. Otras partes, a saber, los organismos multilaterales de crédito, las ONG —aun si son interesadas o promotoras o articuladoras pero en tanto *tercer* sector, justamente—, las restantes asociaciones o en su caso los gremios, y aun los partidos políticos, en suma las expresiones (no digo representaciones: está casuísticamente abierto si lo son o no lo son) de las sociedades civil y cívica, deben / siquiera deberían a futuro entenderse y servir en cambio como *agentes* y *brokers*, incluso si puede pensarse en reconocerles no solo derechos de iniciativa y sucesiva participación, desde ya, sino también de voto y aun de veto. Como sea, las titularidades últimas tal como los diversos roles tendrían que estar claros en estos términos, concientizados y asumidos⁴¹. Ahora, decíamos que hay aquí un problema obvio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

por tanto conlleva lo antedicho es que paralelamente se impone pensar en otras “*policies*” más, si no previas, en todo caso *fundamentales*, y obrar desde ahora con verdadero empuje en los cuatro o cinco órdenes que a la fecha impactan tal vez más negativamente al respecto. A saber: 1. En el ámbito de la política, tendiendo a recuperar la conciencia de ella como la actividad *cuyo objeto mismo* es servir al bien común y, en consecuencia, a su restitución como (sub)sistema coordinador e integrador de todos los otros. 2. El del régimen democrático más estricto, depurándolo de las formas de cogobierno oligárquicas, burocráticas, tecnocráticas, partidocráticas y neocorporatistas que, incluso vía la filosofía o la teoría de la *good governance*, pero pervirtiéndolas o ya ellas mismas pervertidas por algunos enfoques, tiene y sigue adhiriendo a su cuerpo. Cuestión que en alguna parte ya puede tratarse legal; es decir, legislativamente, por ejemplo reglamentando o volviendo a reglamentar normas constitucionales republicanas y democráticas de suyo nítidas, y, desde ahí, hasta mandar *v. gr.* el registramiento formal de los *lobbies*, etc. 3. El de la clase política, a la fecha disminuida y desprestigiada, como lo están asimismo los partidos políticos: ambos deben ser restituidos en la opinión y desde luego en la práctica como lo insustituibles que son en el buen orden político⁴³. Cosa que también es tratable en parte ya por la vía de la ley, *v. gr.* en referencia a aspectos patrimoniales o financieros y otros organizativos. 4. El del Estado como el representante más neutral del bien común. Desde luego que con sus instituciones afiladas a dicho efecto —que es de lo que en parte están ocupándose ya algunas reformas o ingenierías en curso—, solo que en términos de *policies* como singulares, determinadas.

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

Ahora, todo esto *requiere activar* el discurso general respectivo, político y ético, o las ideas mismas de democracia y de república hoy tan desgastadas y escasamente creídas fuera de lo que concierne a las ventajas obvias del Estado de Derecho y demás: aquello en que deben verse integradas. *Propulsar* como una necesidad, amén de como cosa legítima en absoluto “políticamente incorrecta” —según lo que, *v. gr.*, desprenden regularmente las insistencias en ciertas “políticas de estado” únicas—, la formación y formulación de programas, políticas e “ideologías” que no teman ser alternativos. *Instar y promover* de manera decidida los debates en la materia⁴⁴. *Y recuperar o crear* todos los espacios y foros públicos necesarios al efecto. Esto mismo, y solo esto (fuera de las coyunturas de activación que pudieran darse per se, solo que normalmente imprevisibles o en todo caso ajenas, siempre, a la voluntad única de nadie), iría de paso consiguiendo lo otro ahora y naturalmente faltante, pero hasta un punto contrapesable, a saber, 5. el sentimiento de ciudadanía en la población. Hoy no existe reclamo doctrinario o teórico más sostenido ni coincidencia mayor que los que se registran sobre este punto. Por tanto, hay que obrar también y ya al respecto de la ciudadanía más propiamente dicha. Seguramente se pueden urdir proyectos útiles en la materia. Después de todo, se trata de la propia creación de sentido en la sociedad, hoy indudablemente cumplida (¿más todavía que por la escuela?) *por y a través* de los *media*, empezando por la TV; pero cumplida sin plan, mediante un sinfín de (el término químico) “precipitados” de lo más dispersos y, de hecho, *contra* una creación homogénea de buen sentido cívico.

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

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

movimientos u organizaciones de la sociedad civil, ONG y redes sociales varias; a este respecto, más allá de las observaciones y reservas que formulamos no debe descartarse en absoluto que su actividad pro valores o intereses en una u otra medida colectivos *puede* ir ayudando a la creación o recreación de una cultura ciudadana. Sobre todo en América Latina, en donde antes fue siempre el Estado (a diferencia, por ejemplo, de los Estados Unidos, por lo menos hasta sus innovaciones en relativa progresión desde la década de 1930 y la segunda posguerra, aunque nunca en la misma medida) el que proveyó los servicios y bienes públicos de los que, vista su defección, procuran ocuparse ahora aquellos⁴⁵.

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

Las dos caras del campo público no estatal

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

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

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

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

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

ello tanto como acrecen la dedicación y responsabilidad de los actuantes⁴⁶. Es por lo mismo que en ocasiones sabe declarárselas “de utilidad pública” y beneficiarlas con exenciones impositivas. Ahora, sus objetivos, estructuras y modos de trabajo son empero enormemente diversos (M. J. Wyszomirski, 1990) como para abarcarlas a todas aquí con detalle. Existen, incluso, según el modelo de Inglaterra, las *quasi non-governmental organizations*, que “actúan en el campo social, en particular en educación y en salud, con recursos asegurados por el Estado, sometidas a una relación contractual con él” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 48). En consecuencia, otra cuestión sigue siendo su significado en términos democráticos, ya lo mencionamos más de una vez. Eduardo Bustelo destaca el aspecto del modo más vigoroso, quizás extremo, no obstante lo cual viene al tema:

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

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

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

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

Gobierno, gobernabilidad, *governance* y Estado

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

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

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

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

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

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

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

Pero es tiempo de conclusiones.

CONCLUSIONES QUE TAMBIÉN HACEN UN RESUMEN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA*

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

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

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

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

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

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

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

- WIARDA, HOWARD (1997). "Determinantes históricos del estado latinoamericano: la tradición burocrático-patrimonialista, el corporativismo, el centralismo y el autoritarismo", en Menno Vellinga (coord.). *El Cambio del Papel del Estado en América Latina*, Siglo XXI, México.
- WILLIAMSON, JOHN (1997). "The Washington Consensus revisited", en L. Emmerij (coord.). *Economic and Social Development into the XXI Century*, BID, Washington, D. C.
- WOLIN, SHELDON S. (1961). *Politics and Vision. Continuity and Discontinuity in Western Political Thought*, Little, Brown y Co., Boston.
- (1989). *The Presence of the Past. Essays in the State and the Constitution*, The Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore.
- WYSZOMIRSKI, MARGARET JANE (1990). "The puzzle of organizations: a trisectorial perspective", en *International Journal of Public Administration*, vol. 13, nos. 1-2, special issue, New York.

OTROS AUTORES MENCIONADOS:

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

