

El estado democrático en América Latina Estado del arte sobre el tema

Por Valeria Serafinoff

Dirección y revisión: Oscar Oszlak

Introducción

En el marco de un proyecto generado por Nueva Sociedad con el fin de reflexionar sobre el estado democrático en América Latina y el Caribe (ALC), el presente trabajo se propone realizar una revisión del debate actual sobre el tema, para lo cual se analizarán algunos de los principales abordajes y proposiciones que ofrece la literatura especializada.

A tal efecto, se realizó una revisión de material bibliográfico, teórico y empírico, desarrollado principalmente por académicos de la región, o bien, por quienes sin ser originarios de esta región se han referido en sus trabajos al contexto de ALC.

La teoría democrática contemporánea no incluye explícitamente al estado como componente importante para el estudio de la democracia (O' Donnell, 2004) pero tampoco el estudio sobre el estado considera como un componente central al régimen democrático en el análisis de su aparato institucional, reglas de juego o en el examen de la interacción entre distintos actores para la formulación e implementación de políticas públicas. Es decir, en las últimas décadas han proliferado trabajos que abordaron el proceso de democratización y, en términos más generales, la cuestión democrática, pero estos trabajos se han conectado muy indirectamente con las preocupaciones más recientes relativas a los estados nacionales: la reorganización estatal en búsqueda de mayor eficiencia, el grado de intervención en el mercado y las políticas de bienestar, los procesos de integración y el multiculturalismo.¹

Al referirnos al estado democrático partimos del concepto de estado -en tanto sustantivo-, considerando al término «democrático» como un componente que califica y denota un tipo particular de estado, es decir, aquel que está organizado en función de reglas propias de un régimen democrático. A los fines de esta revisión bibliográfica nos concentraremos en el análisis de trabajos que abordan la cuestión de la democracia, destacando la forma en que estos autores contemplan en sus análisis al estado. Esta decisión se asocia con el hecho de que aún cuando los autores que trabajan sobre la democracia no introducen como componente importante al estado, los requisitos para la democracia y la necesidad de un espacio territorial donde se apliquen las decisiones y resida el demos ocasiona que, aunque más no sea indirectamente, deban realizar alguna referencia a las instituciones estatales. En cambio, esta posibilidad se ve reducida si nos concentramos en la revisión de la bibliografía sobre el estado, pues gran parte de los trabajos sobre el mismo no hacen siquiera referencia al régimen o reglas de juego democráticas.

¹ Podría decirse que para Remmer (1996) esta dificultad se asocia con la forma tradicional de pensar, que obstaculiza el avance teórico. La autora señala que la dificultad reside en que los especialistas elaboraron principalmente teorías para dar cuenta de la rareza e inestabilidad de la democracia política en la región.

Otro elemento a considerar en relación con el término que es objeto de esta revisión bibliográfica es que al calificar al estado como democrático, también lo estamos definiendo como liberal, republicano y representativo.²

Finalmente, antes de comenzar con la revisión bibliográfica es importante señalar, en virtud de que la democracia hace referencia a un régimen, que el estado es un actor relevante pero que no es el único que define la existencia de este tipo de régimen. El régimen democrático involucra al conjunto de relaciones entre el estado, la sociedad civil y el mercado. Por lo tanto, al referirnos al estado democrático necesariamente consideramos la existencia de una sociedad democrática. No obstante, nos concentramos en el estado pues este es capaz de promover procesos de cambio en la cultura democrática, fortalecer el carácter democrático de las instituciones y, en términos generales, generar condiciones para la democracia (Oszlak, 2006).³

El estado democrático: dificultades definicionales

La segunda mitad del siglo XX se caracterizó por la magnitud y frecuencia de los golpes de estado en ALC. Iniciado el nuevo siglo, la mayoría de los países ya había atravesado el camino de la transición hacia la democracia y las garantías formales del régimen ya se encontraban implantadas.⁴ Por tal motivo, la bibliografía considerada en este estudio se concentra más en considerar los requisitos y limitaciones de la democracia como régimen político ya consolidado o en vías de consolidarse, que en analizar las características de la tercera ola democratizadora.

La heterogeneidad de las democracias implantadas en los distintos países y las dificultades de los investigadores para conceptualizar la democracia llevó a Collier y Levitsky (1998) a buscar hacer más comprensible la compleja estructura de estrategias alternativas de innovación conceptual y a examinar las fortalezas y debilidades de cada una de estas estrategias. Según el punto de vista de estos autores, la democracia es un concepto complejo, en el que ni las más variadas definiciones formales presentadas por diversos autores, han logrado consensuar sobre lo que ella realmente es. Por ello, no es extraño que Collier y Levitsky (1998) identifiquen en su trabajo más de 550 subtipos de democracia en base a la revisión de 150 de los estudios más recientes (Costafreda s/f).

Collier y Levitski (1998) han examinado distintas estrategias de innovación conceptual las cuales -sostienen los autores- se produjeron en tres niveles: el del concepto básico de democracia, el de los subtipos y el del concepto abarcante. A partir de esto, los múltiples conceptos identificados por estos autores son sistematizados en tres estrategias, las que se agregan a la escala de abstracción propuesta por Sartori.⁵

² La referencia al **liberalismo** implica la existencia de derechos individuales sobre los que ningún poder puede avanzar, mientras que la referencia al **republicanismo** destaca la relevancia de la vida pública, la sujeción a la ley, la división del poder como forma de evitar la concentración del mismo. Por su parte, la **corriente democrática** hace foco en la necesidad de cierta homogeneidad de los individuos que conforman el cuerpo social. Finalmente, dado el desarrollo actual de las sociedades modernas nos referimos exclusivamente a una soberanía ejercida a través de representantes, aunque en las mismas se puedan incorporar mecanismos de democracia directa.

³ Al respecto, O'Donnell (1998: 65) señala que «los estados están entrelazados con sus sociedades respectivas de complejas y variadas maneras; esa inserción conduce a que los rasgos de cada uno de ellos y de cada sociedad tengan un enorme influjo sobre el tipo de democracia pasible de consolidarse -si es que se consolida-, o sobre la consolidación o fracaso de la democracia a largo plazo».

⁴ Dahl (1971) señala como requisitos para la democracia: I- *Formular las preferencias*; 1) Libertad de acción, 2) libertad de expresión, 3) libertad de voto, 4) libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo, 5) diversidad de fuentes de información; II- *Manifestar las preferencias*, 6) diversidad de fuentes de información; 7) elecciones libres e imparciales; III- *Recibir igual trato por parte del gobierno en la ponderación de preferencias*, 8) instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. A estos requisitos O'Donnell (1996), teniendo en cuenta el contexto en América Latina agrega: 9) los gobiernos no deben sufrir la terminación de sus mandatos antes de los plazos legalmente establecidos; 10) las autoridades electas no deben estar sujetas a restricciones severas o vetos ni ser excluidos de ciertos ámbitos de decisión política por actores no electos, especialmente por las fuerzas armadas; 11) debe existir un territorio indisputado que defina claramente el demos votante; 12) debe existir una expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido.

⁵ Escala a la que los mencionados autores se refieren como «escala de generalidad».

- La estrategia de *subtipos disminuidos*, a través de la cual es posible lograr la diferenciación evitando el estiramiento conceptual. Los subtipos disminuidos representan una forma incompleta de democracia ya que se identifican los atributos de la democracia que están ausentes -carácter disminuido-, cuando otros están presentes. Para Collier y Levitski (1998) el problema de esta estrategia radica en que no resulta claro por qué estos tipos se consideran como subtipos de democracia y no de algún otro régimen.
- Otra estrategia consiste en la modificación del *concepto abarcante*, es decir, la democracia pasa a considerarse como subtipo de otro concepto más general -abarcante-. Así, la literatura se refiere, por ejemplo, al régimen democrático o al estado democrático. En tal sentido, los autores señalan que cuando se clasifica a un país como democrático, el significado puede variar según el concepto abarcante al cual se esté refiriendo.
- La estrategia de *precisión de la definición* de la democracia, surge a partir de la agregación de atributos definitorios. El desajuste entre el caso y la definición lleva a algunos autores a hacer explícito más de un criterio, el cual se considera implícito en el concepto abarcante, pero no incluido en la definición. Como resultado surge una nueva definición orientada a modificar el modo en que se clasifica un caso.

Costafreda (s/f) en un comentario realizado al trabajo que estamos examinando, ha resumido bien, los principales marcos conceptuales aplicados en la investigación sobre procesos de democratización. En forma incremental, la autora sistematiza los aportes de distintos autores en cinco grandes grupos:

1.-Los académicos que siguen a Schumpeter en la utilización de una definición minimalista que equipara la democracia con la existencia de elecciones. Esta aproximación, llamada «electoralista», define la democracia como la celebración de elecciones en situación de sufragio universal y la ausencia de fraude electoral (Fukuyama 1992, Schumpeter 1947).

2.-Un grupo numeroso de investigadores argumentan que sin la existencia efectiva de garantías para el ejercicio de las libertades civiles, las elecciones no constituyen la democracia, y que un «mínimo procedimental» debe incorporar no sólo las elecciones sino garantías extendidas de los derechos civiles fundamentales: libertad de expresión, reunión y asociación (O'Donnell y Schmitter 1986; Diamond, Linz y Lipset 1989; Mainwaring 1992 y también Linz 1978).

3.-Más allá del mínimo procedimental, algunos académicos han identificado un conjunto de características que deben existir para garantizar que esos procedimientos básicos aseguren la consecución de la democracia, mediante la creación de una definición «extendida del mínimo procedimental» que incorpore el requerimiento según el cual los gobiernos electos deben contar con un poder efectivo para gobernar (característica que queda en entredicho en gobiernos donde los cargos civiles no tienen un grado de control significativo sobre los militares) (Schmitter y Karl 1991; Huntington 1991; Valenzuela 1992).

4.-La concepción prototípica de la democracia industrial, que se refiere a una constelación de características políticas, económicas y sociales asociadas comúnmente a este tipo de regímenes.

5.-El enfoque «maximalista» que se fundamenta en la consecución de principios como la igualdad en las relaciones sociales y económicas así como en la participación popular extendida en los procesos de toma de decisiones en todos y cada uno de los niveles de la política (Petras 1998, Harnecker 1994, Miliband 1992).

Toda definición de democracia se sustenta en un enfoque procedimental- electoralista definido anteriormente. La realización de elecciones es una condición necesaria para la democracia y, por lo tanto, es retomada por los distintos enfoques⁶. No obstante, los restantes enfoques avanzan en la consideración de otras dimensiones y establecen nuevas condiciones como garantías para la democracia.

Otros autores, como por ejemplo, Nun (1989, 2000) y Borón (2003), hacen hincapié en las implicancias teóricas y político- ideológicas de lo que Borón (2003: 229) denomina un «triumfo contundente de las concepciones schumpeterianas»⁷ a expensas de las formulaciones clásicas, en las cuales la democracia es tanto un método de gobierno como una condición de la sociedad civil. Para Borón (2003) existe un inminente riesgo en considerar que la democracia se agota en una reestructuración del régimen político. Para este autor, no se puede concebir la democracia⁸ si no se la observa como un proyecto inescindible que reposa sobre dos exigencias: 1) un conjunto de reglas “ciertas” del juego que permitan institucionalizar –y provisoriamente resolver– los antagonismos sociales, llegando a resultados “incierto” (es decir, no siempre favorables a un mismo grupo); 2) una definición de lo que se concibe como «buena sociedad». Esto es lo que permite, según el autor, reconciliar, al menos parcialmente, la ciudadanía política abstracta de la democracia burguesa con la de ciudadanía social concreta que caracteriza a las sociedades capitalistas.⁹ Vinculado con lo anterior, Nun (1989) plantea que en América del Sur nunca existió una democracia genuina ya que si bien se adoptó como un método para la formulación y toma de decisiones en el ámbito estatal, no llegó a instaurarse como forma de vida, como un modo cotidiano de relación entre hombres y mujeres que orientara y regulara al conjunto de las actividades de una comunidad.¹⁰

Entre las contribuciones más recientes al debate académico sobre el tema, cabe comentar el trabajo publicado por el PNUD en 2004. En el mismo se presentan y discuten diferentes concepciones y características de la democracia con la intención de aportar a la elaboración de un marco teórico sobre el tema, así como para orientar políticas públicas para el fortalecimiento democrático. Con tal objetivo, se desarrollan tres argumentos básicos, el primero de los cuales está estrechamente vinculado al objeto del trabajo sobre estado democrático en América Latina.¹¹

El concepto de democracia como estado es analizado por O'Donnell (2004) a partir de las tres dimensiones que identifica como parte constitutiva de este:

- El estado como **conjunto de entes burocráticos**, organizaciones complejas que tienen asignadas responsabilidades orientadas a lograr o proteger algún aspecto del bien o interés general.
- El estado como un **sistema legal**, conformado por reglas que penetran y co- determinan relaciones sociales.
- El estado en su intento de ser un **foco de identidad colectiva** para todos o casi todos los habitantes del territorio.

⁶ Por ejemplo, Foweraker (2004) diferencia entre dos tipos de democracia: 1) la *electoral*, que se vincula con la competencia entre partidos por el control del gobierno y la realización de elecciones libres y competitivas y 2) la *liberal*, que depende de la existencia de un efectivo estado de derecho que proteja a las libertades individuales y de las minorías.

⁷ Aquellas que reducen la democracia a una cuestión de método, disociado por completo de los fines, valores e intereses que animan la lucha de los actores colectivos (Borón, 2003)

⁸ En su trabajo Borón (2003) se refiere más específicamente a la recuperación de la democracia.

⁹ En este sentido, no sería pertinente esta definición sólo en términos teóricos sino también en términos prácticos, pues permitiría legitimar el régimen democrático en una región del planeta en la cual las improntas autoritarias del capitalismo se han manifestado con una singular intensidad (Borón, 2003: 230).

¹⁰ En términos de Nun (1989: 61) se estableció como democracia gobernada pero no como democracia gobernante, es decir, genuina.

¹¹ El autor sostiene que aunque el régimen democrático es un componente indispensable de la democracia, es insuficiente para caracterizar a esta adecuadamente. El estado y en algunos sentidos el contexto social general también son componentes importantes de tal conceptualización.

Estas tres dimensiones no han sido materializadas plenamente por ningún estado y, en algunos casos, se encuentran bastante distantes de lograrlo. Para O' Donnell (2004) cada una de estas dimensiones se asocia con una problemática distinta: a) las burocracias pueden desviarse de las responsabilidades que se le ha asignado legalmente -dimensión de eficacia-; b) el sistema legal puede tener falencias y no extenderse efectivamente a diversas relaciones sociales y aún a vastas regiones -dimensión de efectividad-; c) la pretensión estatal de ser «un-estado-para-la-nación» la cual puede no ser verosímil para la mayoría de la población -dimensión de credibilidad-.

A los efectos del presente proyecto consideraremos en lo sucesivo que, más allá de las múltiples definiciones existentes, al referirnos al Estado democrático hacemos alusión a un conjunto interdependiente de instituciones que conforman un aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política. En tanto, al adjetivar a este estado como democrático¹² consideramos que este sistema de dominación política incluye como mínimo los siguientes atributos: libertad para formular preferencias, capacidad para manifestar las preferencias y la existencia de un igual trato por parte del gobierno en la ponderación de preferencias. Los atributos que hacen a la definición del subtipo democrático se establecieron siguiendo a Dahl (1989) y concientes de la limitación de este concepto en términos de los requisitos que otros autores incorporan para referirse a un régimen como democrático.

En el contexto latinoamericano, estudiar el estado democrático y el pacto de gobernabilidad que lo sostiene, se asocia en la mayoría de los casos con la consideración de los derechos económicos o de la desigualdad. O'Donnell (2004) plantea la paradójica relación que se da en los países de ALC en términos de los derechos políticos y los derechos económicos de la ciudadanía. En tal sentido, y abordando la cuestión desde el marco legal, el autor plantea que la legalidad sanciona derechos universalistas de ciudadanía política y civil, al mismo tiempo que sanciona dos tipos de desigualdades: a) una, resultante de la organización jerárquica, legalmente regulada, de las instituciones burocráticas del estado, así como el respaldo del sistema legal a instituciones privadas jerárquicamente organizadas, obviamente, en forma desigual y b) otra, resultante del hecho de que esa misma legalidad textura la condición capitalista de la sociedad. Es decir, el estado democrático sanciona y respalda un orden social que incluye de varias maneras la dominación social de quienes controlan los medios de producción y el capital financiero (O'Donnell, 2004: 36). En tal sentido, Strasser (2000) señala que en forma paralela al triunfo de la democracia en las últimas décadas del siglo XX se produjo un incremento de la desigualdad. Frente a esta observación, su trabajo se orienta a descubrir las características de la intrigante correlación que muestra la existencia de una mayor desigualdad social en tiempos de mayor igualdad política. En el epílogo de su trabajo, Strasser (2000) sostiene que «no hay alternativa, por ahora; sólo podemos tener democracia con desigualdad». La democracia sería para el autor, un régimen mixto, el reaseguro de un sistema de dominación donde la gobernabilidad está *de facto* amoldada a una realidad dominante.

En coincidencia con este análisis sobre la región, Nun (2000) señala que la democracia representativa hoy en día sólo resulta viable dentro de límites muy estrechos que los políticos deben negociar continuamente con los grandes grupos económicos nacionales y extranjeros (Nun, 2000: 152). De esta forma, la democracia representativa, que se considera viable, se vuelve cada vez menos atractiva para amplios sectores de la población. Se genera así una nueva paradoja en el sentido de que el afianzamiento de los gobiernos democráticos no se logra a partir de los sectores populares sino «a través del apoyo de las mismas burguesías locales y extranjeras que antes medraron con las dictaduras y que hoy lucran con las privatizaciones o los negocios financieros» (Nun, 2000: 154).¹³

¹² En términos de Collier y Levitski (1998), por referirnos a un subtipo particular del estado, considerado como concepto abarcante.

¹³ Es decir, se trata de una democracia que se asume como *gobierno de los políticos*, que además aceptan sumisos los pesados condicionamientos que les imponen las fuerzas económicas dominantes.

En resumen, Strasser (2000), Nun (2000) y O' Donnell (2004) se orientan a analizar las democracias en la región a principios del siglo XXI y los tres trabajos hacen principal hincapié en las desigualdades sociales y las características que adopta el pacto de gobernabilidad. La primera paradoja, relacionada con el desfase entre los derechos civiles y económicos, se vincula con el tratamiento que varios autores realizan sobre el estudio de la democracia, en tanto la asocian con la eficacia y evalúan la posibilidad de su consolidación. Por su parte, la segunda paradoja hace referencia a la relación con los distintos sectores sociales y la posibilidad de que el estado sea cooptado por algunos sectores dominantes.

La democratización en ALC: los condicionantes históricos de su consolidación

El precursor trabajo de Barrington Moore (1966) identifica y explicita, desde una perspectiva histórico-comparativa, tres vías para la modernización. Cada una de estas vías se produce en un contexto diferente y da lugar a un régimen político distinto.¹⁴ Para Moore (1966: 495), el establecimiento de la democracia depende, básicamente, de cinco factores: 1) el reparto del poder entre las élites; 2) la base económica de las clases altas ligadas al sector agrario; 3) la constelación de las coaliciones de clase; 4) la división del poder entre las clases sociales y 5) la autonomía del estado respecto a las clases dominantes. En resumidas cuentas, la posibilidad de un desarrollo democrático depende de una determinada configuración de fuerzas que se da en los comienzos del proceso de mercantilización. Esta posibilidad se encuentra estrechamente vinculada con la fortaleza de la burguesía, actor clave desde la perspectiva de Moore (1966), y con la capacidad de ésta de mantenerse autónoma respecto de los latifundistas, los trabajadores y los campesinos.¹⁵

A diferencia de Moore (1966), otros autores que lo sucedieron en la exploración de las causas históricas de los regímenes democráticos, incorporaron en sus estudios a países con menor nivel de desarrollo socio-económico. Así, se incorpora la descripción de una cuarta vía, asociada a un proceso de industrialización liderado por la burguesía de otras sociedades industriales, ya sea por medio de las inversiones extranjeras como por medio del colonialismo (v.g. casos latinoamericanos, parte del Sudeste Asiático y posiblemente España después de 1945) (Kumar, 1978).

También desde una perspectiva histórico-comparativa, Rueschemeyer, Stephen y Huber (1992) abordan la cuestión de la democratización de los estados. Incluso en el trabajo de estos autores se analiza la región de América Latina y se evalúan las posibilidades de democratización de la región. Para estos autores, la democracia es, por definición, capitalista. En tal sentido, la posibilidad de democratización va a estar en perpetua tensión con las condiciones de inequidad social. Inclusive, la separación del sistema de inequidad social del dominio político se presenta como una condición para la democracia. Por ello, aunque los autores parten de la premisa de que el impacto del poder económico sobre el poder político es inevitable, también consideran que es necesario y posible contrabalancearlo.¹⁶ Por otra parte, la democracia va a estar condicionada por la necesidad de un estado consolidado e interrelacionado con otros.

Al igual que Moore (1966), el trabajo de los autores que estamos explorando, pone el acento en las luchas de las clases sociales y el balance de poder surgido de los enfrentamientos entre clases, pero a diferencia de

¹⁴ La *primera vía*, es la forma burguesa que deriva en una sociedad industrial moderna con la forma de un capitalismo democrático (Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos); la *segunda vía*, es la capitalista y reaccionaria, donde la modernización es liderada por el estado y resulta, al menos temporalmente, en un régimen fascista (Italia, Alemania y Japón) y, la *tercera vía*, se produce a través de la revolución campesina y deriva en una economía centralizada y un régimen comunista (Rusia y China).

¹⁵ Según interpreta Ackerman (2006:121), para Moore la democracia no surge de la moderación pacífica del progreso, sino de la destrucción agresiva de grupos sociales de oposición.

¹⁶ La democracia actúa haciendo más suaves y débiles tales impactos, pero también requiere para desplegarse de un estado inicial que garantice cierto equilibrio de fuerzas, que garantice la aceptación de las reglas de la mayoría.

Moore (1966) consideran que el actor central para explicar los procesos de democratización es el obrero.¹⁷ Para Rueschemeyer, Stephen y Huber (1992) la burguesía no tiene un lugar central en la lucha por la democracia, pues los dueños del capital de las nuevas formas de producción que subvirtieron el orden capitalista, lograron recortar el poder de decisión de la aristocracia y la nobleza, tomando muchas veces la forma de una oligarquía liberal. Sin embargo, la burguesía también participa del retroceso de la democratización para defender el orden económico contra las clases «hostiles».¹⁸

Para Rueschemeyer, Stephen y Huber (1992) el desarrollo capitalista se asocia con el surgimiento de la democracia, principalmente, por dos efectos estructurales, ya que fortalece a la clase trabajadora, así como a otras clases subordinadas, mientras debilita a los grandes terratenientes. En los países en vías de desarrollo, o con desarrollo tardío, como los de la región ALC, la clase obrera es más pequeña por lo que las alianzas a través de los límites de clase se vuelven críticamente importantes para el desarrollo de la democracia. Por ello, Rueschemeyer (1992) considera que la clase media (urbana y rural) es la que lidera la lucha democrática, ya que considera que sus intereses están suficientemente resguardados y encuentran algunas ventajas en una democratización más inclusiva.

Para concluir con la revisión de Rueschemeyer, Stephens y Huber (1992), vemos que estos destacan una perpetua tensión entre la democracia y el sistema de inequidad social, señalando que la separación del régimen político de este sistema de inequidad es condición necesaria para la democracia. Sin embargo, al analizar América Latina, los autores concluyen que la «clave» para la estabilización de una democracia plena en los países de la región consiste en garantizar los intereses de las elites nacionales a través de las instituciones políticas (v.g. partidos políticos). Así, mientras los países centrales deben equilibrarse en el plano político los desequilibrios económicos como condición e impulso para la movilización democratizadora de los obreros y la futura estabilidad de una democracia plena, en los países dependientes de baja industrialización, los desequilibrios económicos deben trasladarse al plano político -produciendo una *institucionalización del sistema de inequidades*- para garantizar de esa forma la estabilidad de un régimen democrático pleno, donde la alianza entre la clase media y la elite es el elemento decisivo para su resguardo.

Marcando una importante diferencia respecto de las contribuciones analizadas en esta sección, Borón (1981) señala en un trabajo concentrado en analizar la fragilidad de las instituciones democráticas en América Latina, que en los países de la «tercera ola» de industrialización -tal como el autor los define- debería enfatizarse que el capitalismo es extremadamente limitado para explicar los procesos de democratización.

Los trabajos explorados en la presente sección analizan la estructura de poder que da sustento a los regímenes democráticos. Tal como se ha podido observar a través de la breve presentación de los trabajos que aquí se realiza, estos autores coinciden en señalar la existencia de una serie de condicionantes históricos para la consolidación de estados democráticos. Estos trabajos tienen en común la perspectiva de abordaje y el hecho de que formulan sus marcos teóricos observando principalmente la experiencia europea. Asimismo, debe destacarse el rol preponderante que tiene, para estos análisis, la estructura productiva preponderante en el país y la relación que se establece entre las clases sociales. Desde esta perspectiva, la

¹⁷ En este aspecto coinciden con el análisis de Therborne (1977) quien concentra su atención en el rol central de las clases trabajadoras para la apertura democrática. Sin embargo, estos desarrollos entran en conflicto al momento de explicar el rol de la burguesía en el proceso de democratización. Por otra parte, Therborne (1977) encuentra que la guerra puede llevar a la democracia. Finalmente, el autor encuentra que la relación entre desarrollo capitalista y democracia es una farsa pues no explicaría una democratización real.

¹⁸ Para estos autores, la burguesía conforma sus lazos de clase en defensa de cierta infraestructura institucional del desarrollo capitalista y se opone a los sindicatos y otras organizaciones de las clases populares. Los intereses de la burguesía demandan que el Estado concentre las instituciones universales, se limite en el ejercicio de poder y respete las libertades individuales. El choque de intereses se produce cuando las clases populares claman por participación democrática y demandan la intervención estatal (para ser protegidos de los efectos del mercado); allí se producen obstrucciones a la democracia e, inclusive, la caída de ciertas instituciones democráticas.

democracia es un concepto asociado a las luchas políticas. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, los autores difieren en la identificación del actor que se considera clave para llevar adelante el proceso de democratización. Los enfoques también varían en la inclusión de dimensiones secundarias consideradas en el análisis. Finalmente, es importante destacar que estos análisis han sido retomados por otros autores para identificar lo favorable/ desfavorable que han sido los puntos de partida de las democratizaciones de la tercera ola.

Condicionantes económicos para la estabilidad de la democracia

El vínculo existente entre desarrollo económico y democracia ha sido ampliamente tratado por la literatura de la segunda mitad del siglo XX. Un trabajo seminal es el de Lipset (1959/1992), quien sostiene, en lo que luego se denominó tesis optimista, que a mayor desarrollo económico, mayor democracia. O, en términos más estrictos, «cuando mejor le va a un país en términos económicos mayores son las posibilidades de mantener un gobierno democrático». El desarrollo económico, entendido como el aumento del producto bruto interno per cápita, el desarrollo de las telecomunicaciones y de los niveles de educación, tiende a incrementar la moderación y a aumentar la legitimidad de los regímenes democráticos. Como observa Ackerman (2006: 120), Lipset considera que el desarrollo económico «lleva a una calma social generalizada que permite que todos los participantes se comprometan respetuosamente con el juego democrático de la negociación».¹⁹

Los trabajos que relacionan ambas variables han proliferado desde entonces. En particular, los estudios de casos de ALC, en la década del 70 y 80, cuestionan los alcances del aporte de Lipset. Huntington (1968/1992) señala que una rápida modernización altera las expectativas de los individuos, abriéndose una brecha entre éstas y las necesidades que el estado es capaz de satisfacer efectivamente. Estos procesos se corresponden con lo que se dio en llamar en su momento la «revolución de las expectativas». Bajo tales condiciones, tienden a generarse situaciones pretorianas, que recortan la estabilidad democrática. O'Donnell (1972) coincide con Huntington (1968/1992) en la crítica a la ecuación optimista planteada por Lipset (1959/1992). Al estudiar los casos sudamericanos, observa que los países más modernizados de la región no son, como podría preverse siguiendo la hipótesis de Lipset, democracias sino regímenes excluyentes. A diferencia de Huntington (1968/1992), para O'Donnell (1972) la estructura económica es central para explicar estos procesos. Así, el autor reformula a Lipset señalando que un mayor desarrollo económico genera mayor diferenciación social y movilización política, pero que de estas no necesariamente deriva un régimen democrático.²⁰ En su interpretación de esta discusión, Maravall (1995: 16) argumenta, en referencia a trabajos posteriores de Lipset, Bollen y Jackman y Helliwell, que «las principales investigaciones empíricas sobre la democratización no defienden que exista una relación mecánica de carácter determinista entre el desarrollo económico y la democracia. Tan sólo afirman que si aquél [el desarrollo] se produce, las probabilidades de esta [la democracia] aumentarán».

Las redemocratizaciones de la tercera ola dieron lugar a una revisión de los efectos de las economías sobre tales regímenes. En tal sentido, la literatura sobre democratización se ha concentrado en analizar los condicionantes económicos que llevaron al quiebre de los regímenes democráticos y las características adoptadas por estos indicadores en la nueva transición democrática. Geddes (1996) llama la atención respecto al impacto del modelo económico vigente sobre el régimen político al observar que a partir de la

¹⁹ Apoyando esta hipótesis, Diamond (1993: 97) sostiene que «la democracia requiere de consentimiento. El consentimiento requiere de legitimidad. La legitimidad requiere de un desempeño efectivo. Pero la efectividad puede ser sacrificada en aras del consentimiento.» (citado en Remmer, 1996)

²⁰ Przerwoski y Limongi (1993) confirmaron la hipótesis de Lipset (1960) ya que las democracias más pobres se mostraron sensibles al desempeño económico. Los prerrequisitos organizativos, sociales y culturales de una democracia sustentable son principalmente una cuestión del nivel de desarrollo económico (ver, por ejemplo, el modelo de trabajo original de Lipset y una reseña más actual en Diamond, 1992).

crisis de la deuda de 1982, se redujo la sustentabilidad de las estrategias económicas intervencionistas y se produjeron, con una mayor frecuencia, transiciones a la democracia. No obstante, también considera que los cambios radicales en las estrategias económicas están más vinculados con la relación de fuerzas existente que con el tipo de régimen.²¹ Por su parte, Maravall (1995) coloca el foco en la existencia de una doble dirección de causalidad en la relación entre economía y democracia.²² Respecto al efecto del desarrollo económico sobre la democracia considera que el efecto causal es indirecto y se produce a través de variables intermedias -v.g. diferenciación social, fortalecimiento de la sociedad civil-, aunque algunas de estas no dependen tan sólo del desarrollo económico -v.g. las reformas sociales pueden asignar los recursos de otra manera-. En tal sentido, Maravall (1995) sostiene que alterar las condiciones que hacen a la concentración de recursos, la sumisión de las sociedades o el analfabetismo extenso, en los países pobres, no depende sólo de que se multipliquen los recursos con el desarrollo. La democracia puede asentarse en esos países si se reduce la necesidad material y la desigualdad social, aspectos sobre los que volveremos más adelante.

Menos concentrado en el rol de los actores y la presión de los distintos sectores, Przeworski (1998.b) presenta los resultados de un trabajo donde se intentó identificar en el análisis de los casos de supervivencia y quiebre de regímenes democráticos de 135 países, entre 1950 y 1990, las condiciones de durabilidad de las democracias.²³ Las conclusiones del trabajo muestran los siguientes hallazgos: a) el nivel de desarrollo económico de un país tiene un efecto muy fuerte sobre las probabilidades de supervivencia de su democracia. Sin embargo, no hay un nivel de ingresos en el cual las democracias sean más frágiles que cuando eran pobres; b) si bien, la prosperidad es una condición suficiente, las democracias más pobres pueden sobrevivir si logran impulsar un desarrollo económico con una moderada tasa de inflación; c) es mucho más probable que la democracia sobreviva en países donde la desigualdad de ingresos disminuye a lo largo del tiempo: la evidencia contradice la idea de que las presiones distributivas amenacen la supervivencia de la democracia; la gente espera que la democracia reduzca la desigualdad de ingresos, y las democracias que lo hacen tienen mayores probabilidades de sobrevivir; d) las condiciones internacionales influyen más en la supervivencia del régimen democrático que la variable económica. A estos hallazgos podrían agregarse las conclusiones de Przeworski y Limongi (1994) que sostienen que el resurgimiento de la democracia no depende de un nivel determinado de desarrollo económico y sólo cuando la democracia se ha instaurado, los factores económicos son importantes ya que las oportunidades de que un régimen democrático sobreviva aumentan cuando mayor es la riqueza del país.²⁴

En otro texto, Przeworski (1998.a) expone los resultados de dos años de trabajo de un grupo formado con el fin de esbozar un mapa de temas apremiantes en las nuevas democracias del Sur y el Este del planeta. Entre el catálogo de temas que plantea el trabajo, predominan aquellos que intentan explicar los efectos que produce atravesar dos procesos de cambio tan importantes como la transición democrática y la transformación económica.²⁵ El grupo de trabajo presentó distintos argumentos que analizan las condiciones bajo las cuales las democracias funcionan y duran. Por ello, aunque las respuestas son amplias y diversas, la

²¹ La autora llega a esta conclusión luego de notar que muchos de los primeros gobiernos de la redemocratización ensayaban reformas económicas, mientras que en los 60 y 70, los gobiernos que iniciaban estas reformas solían ser autoritarios. Para la autora, no es tan importante el origen de las fuerzas sociales que llegan al poder como la fractura que se produce en el proceso de las viejas alianzas entre estado-sociedad y se crean nuevos intereses y oportunidades para los funcionarios estatales más importantes (Geddes, 1996: 264).

²² En términos funcionales, esta relación podría interpretarse a partir de que la democracia necesitaría de un cierto desarrollo económico y, a la vez, que el desarrollo económico a partir de un cierto nivel necesitaría de instituciones democráticas (Maravall, 1995).

²³ Se consideró como tal a los regímenes basados en elecciones en las que la oposición tiene cierta posibilidad de ganar y acceder al poder.

²⁴ En un trabajo más reciente, Przeworski (2004) expresa sus dudas acerca de la positiva correlación entre crecimiento y vigencia de un estado de derecho. El autor señala que los pocos países que han tenido desarrollos espectaculares durante los últimos 50 años pudieron lograrlo tanto bajo la democracia como bajo el autoritarismo.

²⁵ «No pretendemos ofrecer programas alternativos [al neoliberal]; sólo poner de relieve que cualquier empresa a favor de la democracia y prosperidad necesariamente involucra alternativas, opciones y decisiones.... Y, mientras grandes cantidades de gente padezcan de privaciones materiales, cualquier noción del fin de los conflictos es espuria» (Przeworski, 1998:14)

mayoría de los análisis se centran en el rol del estado, pues sin un estado efectivo no puede haber democracia ni mercados.

Przeworski (1998.a) sostiene que las instituciones democráticas pueden consolidarse sólo si ofrecen a los grupos políticamente relevantes los canales e incentivos apropiados para procesar sus demandas dentro del marco de las instituciones representativas. También para este autor, las reformas necesarias para restaurar la capacidad de crecimiento engendran inevitablemente un deterioro de transición en las condiciones materiales de muchos grupos. Señala además que la estabilidad democrática no es sólo una cuestión de condiciones económicas, sociales o culturales, porque las distintas estructuras institucionales difieren en su capacidad para procesar conflictos.

En tal sentido, la democracia es sustentable «cuando su marco institucional promueve objetivos normativamente deseables y políticamente deseados, como la erradicación de la violencia arbitraria, la seguridad material, la igualdad y la justicia, y cuando, al mismo tiempo, las instituciones son capaces de enfrentar las crisis que se producen si esos objetivos no llegan a cumplirse» (Przeworski, 1998.a: 157). En el mismo sentido, Mocca (2006), en una revisión sobre la posición de la izquierda ante la realidad socio-económica, plantea que al considerarse la evolución de la calidad democrática y republicana se subestiman temas tales como la evolución del empleo, la pobreza y la mortalidad infantil. El autor sostiene que si bien existe un límite en la acumulación de poder para que una sociedad pueda seguir considerándose democrática, también existe un límite en el nivel de injusticia que una sociedad puede admitir si desea seguir conviviendo pacíficamente. El cuidado de ambos límites y la consideración de ambos como componentes de una auténtica vida republicana son para el autor las condiciones que puede ayudarnos a robustecer la democracia. Finalmente, concluye que el déficit principal de la democracia reside en que los derechos de ciudadanía no rigen para una considerable franja de habitantes que se debaten en condiciones de vida por debajo de los niveles básicos de dignidad social.²⁶

En un trabajo más reciente, Lipset (1996) volvió a revisar la relación entre la estructura económica y el régimen político. En este trabajo donde enfoca su mirada hacia los países subdesarrollados, el autor retoma a Weffort (1992) quien señala que «cuando la igualdad política de los ciudadanos es posible en sociedades marcadas por un alto grado de desigualdad económica, la contradicción entre desigualdad económica e igualdad política abre el campo a las tensiones, las distorsiones institucionales, la inestabilidad y la violencia recurrente» (Lipset, 1996: 52). Es decir, no sería el bajo nivel de desarrollo económico el que afecta en forma directa a la estabilidad democrática, sino que en contextos con bajo nivel de desarrollo económico, se reproducen condiciones de inequidad que afectan la paz social.²⁷ En esos contextos, el estado, que tiene escasos recursos, prioriza en su asignación criterios personales y particulares, por lo que resulta imposible la eliminación de las «redes personales» de apropiación de los recursos controlados por el estado, siendo, por ello, importante, buscar medidas que reduzcan su impacto.

Tal como pudo observarse, en el estudio de la democratización ha proliferado el análisis de las condiciones para la estabilidad democrática. En estos trabajos la cuestión económica fue principalmente considerada en términos del crecimiento. Es decir, los autores relevados han realizado aportes de tipo más teórico o más empírico, han estudiado distintos casos y se han concentrado en variadas dimensiones, pero en todos los estudios relevados se ha trabajado sobre la relación entre crecimiento y gobernabilidad democrática. A continuación nos concentraremos en la revisión de algunos análisis que examinan los impactos de las reformas económicas neoliberales, las que en ALC se implementaron en forma casi paralela al proceso de

²⁶ Para Conaghan (2004), quien retoma el trabajo de O' Donnell (2004), en América Latina es central llevar adelante un profundo esfuerzo por erradicar la pobreza. Para la autora, en este esfuerzo va la posibilidad de fortalecer la democracia procedimental, ya que los dos problemas que históricamente afectan la calidad de la democracia en la región son: las deficiencias en el desarrollo del estado; y las desigualdades socioeconómicas agudas y profundas. Asimismo, con relación a la ausencia de derechos, la autora señala que la misma crea un círculo vicioso pues sin libertades civiles, las luchas por establecer derechos sociales se tornan excesivamente difíciles, mientras que en ausencia de derechos sociales, las luchas por establecer nuevos derechos o profundizar las libertades civiles tambalean ya que la gente a duras penas logra subsistir.

²⁷ Oszlak y Gantman (2006) identifican una serie de planteos donde se analiza la relación entre desarrollo e equidad, así como también entre estas dos dimensiones y la gobernabilidad, que podría considerarse como democrática.

democratización.²⁸ Así, los trabajos que se presentan a continuación siguen vinculando la cuestión económica y estabilidad democrática pero, a diferencia de la bibliografía analizada con relación a la democratización, en este caso la dimensión económica no se considera tanto en términos del crecimiento como de las condiciones de equidad/ inequidad. En tal sentido, los textos que se revisan a continuación se concentran en revisar la forma en que la desigualdad económica afecta la gobernabilidad, fundamentalmente después de la implementación de las políticas de liberalización.

En cuanto a las políticas de liberalización económica en democracias, Geddes (1996) señala que existen dos explicaciones generales del fenómeno: 1) los costos de la liberalización son menores o se distribuyen de una forma más compleja de lo que se había supuesto en un primer momento; 2) el trabajo urbano organizado en el sector formal, considerado el principal perdedor frente a estas políticas, mostró poca efectividad en términos políticos. En vinculación con el primer tipo de explicación, Geddes (1996: 270) cita un trabajo de Nelson donde este resalta que «los costos y beneficios del ajuste no se distribuyen en forma pareja dentro de las clases»; y en relación con la segunda explicación, la autora retoma a Przeworski (1994)²⁹ quien sostiene que «las reformas económicas son inevitablemente dolorosas. Es poco probable que estén exentas de problemas. Y llevan tiempo». Pese a eso, señala Geddes, la oposición del sector popular y el sindicalismo ha sido menos severa y efectiva de lo esperado.³⁰

En su evaluación de los efectos de la liberalización económica en contextos de democratización reciente, Remmer (1996) observa que la fragilidad del régimen dejó de estar vinculada con las disputas políticas, para pasar a ser una resultante de factores opuestos: el aislamiento de los encargados de diseñar las políticas respecto de las presiones populares y la reforma macroeconómica. Así, los estudios comienzan a concentrarse en los costos de la capacidad de la democracia para dar respuesta a los problemas macroeconómicos y el modelo de toma de decisiones aparece como argumento central de los abordajes sobre la democracia. Dada la caracterización de ese modelo, algunas de las cuestiones que Remmer (1996) señala como objetos de estudio son las condiciones de un ejecutivo fuerte, la autonomía tecnocrática, los procesos cerrados de elaboración de políticas, la escasa *accountability* democrática y las consecuentes tendencias al «vaciamiento» de la política democrática, a la erosión de la legitimidad democrática y a la “combinación de formas autoritarias y democráticas”. No obstante, Remmer (1996) encuentra limitada la capacidad de estos análisis y argumenta que los presupuestos tradicionales acerca de la fragilidad democrática siguen guiando la investigación contemporánea, desalentando los estudios sobre las relaciones entre políticas, desempeño económico y sustentabilidad democrática.

En América Latina, la desigualdad económica se ha ido acentuando en forma paralela a la consolidación de las democracias y las reformas económicas han tendido a causar un deterioro en los equilibrios macrosociales (Ffrench Davis, 2005). Algunos datos que se refieren a este empeoramiento de las condiciones sociales indican que en 1970 el 1% más rico de la población latinoamericana obtenía un ingreso 363 veces mayor al del 1% más pobre, mientras que en 1995 esa diferencia ascendía a 417 veces (Londoño; Székely 1998); los resultados en las condiciones de vida y la equidad entre los ciudadanos también difiere cuando se comparan los resultados de la década de las reformas neoliberales con la década del '80, conocida como la “década pérdida”. En los 80 alcanzaba a un 40,5% de la población mientras que

²⁸ En Chile, las reformas comenzaron con la dictadura pinochetista y prosiguieron en la democracia. No obstante, en la mayoría de los países de la región, los regímenes no-democráticos no son reconocidos como los responsables de las grandes transformaciones en materia de reformas macro-económicas e institucionales, siendo los gobiernos democráticos los que implementaron tales ajustes estructurales. En tal sentido, Nelson (1984) señala, luego de examinar la experiencia de 13 países y 19 gobiernos a lo largo de la década del 80, que la mitad de las dictaduras, o bien pospusieron reformas necesarias, o bien fueron incapaces de concluir las con éxito (citado en Maravall, 1995: 39). Por su parte, Geddes (1996: 263) señala que «un cambio de régimen o de gobierno puede incrementar las probabilidades de que se produzca la liberalización económica». Para afirmar esto se funda en que al instalar un nuevo grupo de funcionarios, se rompe el vínculo entre el estado y el principal grupo de beneficiarios de las políticas intervencionistas. Maravall (1995: 39) señala que cuando las dictaduras emprendieron procesos de desarrollo económico solieron provocar procesos no queridos de liberalización y democratización.

²⁹ En Bresser Pereira; Maravall; Przeworski (1994) *Economic Reforms in New Democracies*.

³⁰ Geddes (1996) se refiere a su trabajo “How Politicians Decide Who Bears the Cost of Economic Liberalization”. En: Berend, Ivan (1994). *Transition to a Market Economy at the End of the Twentieth Century*. Munich

en 2004 alcanzaba un 42,9%; el salario real cayó en 6 puntos y la tasa de desempleo se incrementó un 3% (Ffrench Davis, 2005). Por su parte, el Informe sobre Progreso Económico y Social (IPES) del BID (1998³¹) establece que el 25% de los ingresos es absorbido solamente por el 5% de los latinoamericanos, mientras que el 30% más pobre de la población recibe apenas un 7,5% de los ingresos³².

Estos datos vuelven relevante la revisión del tratamiento que se da desde las ciencias sociales a la relación entre la estructura económica y el régimen político. A diferencia del planteo realizado en la década del 70 donde la relación se reducía casi estrictamente al vínculo existente entre el desarrollo económico y la democracia, a la luz de las reformas macroeconómicas introducidas en la región, parece relevante una revisión de esta relación colocando el foco en los conflictos inherentes a la introducción de políticas económicas reformistas y la distribución del ingreso.

Para Waisman (2006) el efecto de la liberalización económica sirvió para agudizar el dualismo tradicional y tuvo, a su vez, un efecto contradictorio sobre la sociedad civil. Según el autor, la liberalización incrementó la diferenciación vertical y horizontal y la polarización entre ricos y excluidos. No obstante, señala la existencia de «ganadores» y «perdedores» en casi todas las clases sociales, sectores económicos y regiones. La democracia tiende en estas condiciones a reforzar el dualismo. En consonancia con lo planteado por Lipset (1996), en aquellas sociedades donde el desempeño económico no ha sido muy vigoroso y donde el estado tiene una débil capacidad para extraer recursos, la transferencia de ingresos hacia los pobres y excluidos implicaría su extracción a partir de otros grupos. Parece entonces, que para los gobiernos democráticos de estos países, la legalidad, la estabilidad económica y la agenda de los «ganadores», parecen pesar más que las políticas redistributivas (Waisman, 2006: 71).

Waisman (2006) concluye que en las sociedades dualizadas se genera una afinidad con lo que denomina un estado bi-facial, debido a las formas de acción política a que son propensos ambos polos de la sociedad y los incentivos políticos existentes. Un estado *bi-facial*, para este autor, es aquel que interactúa con los dos polos emergentes de la sociedad sobre la base de conjuntos de reglas diferentes; entonces, es liberal democrático con el polo cívico y tiene tendencias a establecer relaciones de tipo particularista, corporativista o coercitivo *vis a vis* el polo desorganizado.

El mismo fenómeno es el que observa O'Donnell (1998, 2004) cuando plantea que los países democratizados en la tercera ola no se están encaminando hacia regímenes democráticos representativos e institucionalizados, sino que se consolidan como poliarquías de un tipo diferente. En principio, en función del concepto abarcante seleccionado, la diferencia de estas poliarquías obedece a que los estados son incapaces de promulgar regulaciones para la vida social que sean eficaces a lo largo de todas sus jurisdicciones y sistemas de estratificación.³³ Sin embargo, O'Donnell (1996) plantea, a diferencia de otros autores, que no se trata de que estas nuevas poliarquías no están consolidadas por su débil institucionalización. Por el contrario, estas poliarquías tienen dos instituciones extremadamente importantes: 1) las *elecciones*, altamente formalizadas pero intermitentes y no siempre materializadas en organizaciones formales en continuo funcionamiento; 2) el *particularismo -clientelismo-*, institución informal, permanente y ubicua que

³¹ Citado en Porzecanski, Rafael (2000). *Tipos de democracia, políticas económicas y equidad social en América Latina*. Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO.

³² El pobre desempeño de la democracia generó cierto malestar en las sociedades ALC y los ciudadanos han comenzado a plantear su desconfianza en que la democracia pueda mejorar la calidad de vida de los individuos. Asimismo, en los últimos años las encuestas realizadas han mostrado una reducción en el apoyo de la ciudadanía al régimen democrático.

³³ O'Donnell (1998) señala que en algunas zonas se produce una evaporación de la dimensión pública del estado y que, en consecuencia, en esas regiones los organismos estatales son parte de circuitos de poder privatizados y a menudo sultanísticos. Estas zonas, que O'Donnell identifica con el color marrón se caracterizan porque se cumplen con los requisitos del régimen democrático -hay elecciones, gobernadores y legisladores tanto a nivel nacional como estadual- pero las fracciones políticas que funcionan en esas zonas son maquinarias personalistas, ansiosamente dependientes de las prebendas que pueden extraer y funcionando en base al clientelismo, amiguismo, prebendalismo y personalismo. La propagación de poliarquías con esas características se asocia, para O'Donnell (1998), con los procesos de desintegración social y económica y la profunda crisis del estado.

coexiste en permanente tensión con y dentro de las instituciones y reglas formales del complejo institucional de la poliarquía.

Preocupado principalmente por las condiciones de ciudadanía y las características institucionales, Przeworski (1998.a) sostiene que la crisis económica y el debilitamiento del estado -en el sentido de no poder garantizar derechos y garantías con cierta previsibilidad- es uno de los mayores peligros que acechan a la democracia latinoamericana. La incapacidad de las instituciones del estado para garantizar la seguridad física, establecer las condiciones del ejercicio efectivo de la ciudadanía, proveer guía moral y corregir las disparidades de ingreso, enmarcan varios peligros. Es decir, «aunque la democracia sea el régimen donde todas las personas se convierten en ciudadanos, sólo un estado efectivo puede generar las condiciones que aseguran la realización de la ciudadanía. Así, la ciudadanía puede establecerse sólo cuando el sistema normativo está guiado por criterios universales, cuando se hace efectivo el imperio de la ley y cuando los poderes públicos están dispuestos a proteger los derechos y las obligaciones y tienen capacidad de hacerlo. Pero muchas democracias nuevas enfrentan el desafío de promover la efectividad de la ciudadanía bajo condiciones económicas e institucionales que deterioran la viabilidad de las instituciones estatales» (Przeworski, 1998.a: 162).

El objetivo de las instituciones democráticas es contrabalancear las concentraciones de poder (Przeworski, 1998.a). La literatura se plantea, en relación con este punto, si las instituciones democráticas deben suministrar sólo garantías procedimentales, librando los resultados sustantivos a la competencia, o si deben estar además imbuidas de un contenido moral o social específico. Sugiere, entonces, que el tema puede definirse en función de la relación entre democracia política y social, distinguiéndose entre el aspecto empírico y el normativo³⁴.

Remmer (1996: 253) señala con respecto de los argumentos que plantean como condición para el desarrollo la existencia de una democracia estable, que «ninguno [de ellos] es teórica o empíricamente tan fuerte como para ser aceptado sin reserva». Para ello, se sustenta en la literatura de la década del 90 sobre América Latina, señalando que ésta demuestra que «la declinación económica no necesariamente reduce el apoyo popular al gobierno democrático». Para esta autora, en consonancia con el planteo realizado por Nun (2000), son las conspiraciones de élite, y no la revuelta popular, las que derriban democracias. Asimismo, sostiene que es posible que los contextos económicos adversos den lugar a una «democracia de expectativas decrecientes». En este tipo de democracias, el apoyo al régimen podría verse incrementado: a) por una reducción en los costos de perder en el juego democrático y b) por la reducción de las ventajas de ganar, aunque también el apoyo podría verse incrementado por la dificultad de alcanzar compromisos de clases o de élites.

La rendición de cuentas en los estados democráticos de ALC

El concepto estado democrático no sólo se refiere a la protección de las libertades y derechos o a la existencia de un estado que concentra los medios de coerción física. Los estados democráticos tampoco se caracterizan exclusivamente por su «disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos» (Dahl, 1989:1). Por ello, al referirnos al estado democrático hacemos también referencia a la rendición de cuentas del gobierno, la cual se realiza ante otros agentes estatales y ante los ciudadanos.

³⁴ Desde el punto de vista normativo, aunque se celebren elecciones de forma regular y pacífica, una sociedad no puede considerarse democrática si no cumple ciertas condiciones sociales y económicas. De hecho, es vasta la evidencia de que para la mayoría de la gente la "democracia" significa, antes que nada, igualdad, tanto en las esferas económica y social como en la política. Es decir, incluso confiándonos a la concepción puramente política de la democracia, es preciso atender a las condiciones sociales como prerrequisito para un ejercicio efectivo de la ciudadanía (Przeworski, 1998: 70).

A partir de la consolidación de instituciones propias de una democracia procedimental, las demandas sociales orientadas a un mayor control de la actividad estatal comienzan a ampliarse. Así, se diseñan y aplican una serie de mecanismos que permiten evitar un abuso de poder de parte de los representantes, quienes en las complejas sociedades actuales, son los responsables de tomar las decisiones vinculantes. Como parte de una primera etapa, comenzada a principios de los años 80, se instauraron la libertad de voto; la elegibilidad de los cargos públicos; la libertad en la competencia por la búsqueda de apoyo y la lucha por el voto de los ciudadanos en elecciones libres e imparciales. Sin embargo, estas dimensiones sólo se refieren al aspecto más formal de la democracia, el cual resulta necesario pero no suficiente para el establecimiento de un segundo grupo de condiciones tales como la libertad de asociación, la libertad de expresión, la diversificación de las fuentes de información y la creación de instituciones que intentan garantizar que el gobierno no actúe en función de beneficios particulares o en desmedro del interés general, condiciones que son indicativas de la calidad de la democracia.

En un trabajo donde analiza el gobierno de la mayoría, la regla de la mayoría, como mecanismo decisorio, y los derechos individuales, Elster (1998) sistematiza una serie de mecanismos contramayoritarios, entre los que menciona: a) el constitucionalismo, ya que a través de las constituciones se pueden refrenar impulsos; por tal motivo, se establece la importancia de introducir mecanismos rígidos (o mayorías calificadas) para las reformas constitucionales; b) la revisión judicial o control de constitucionalidad, que se establece como una respuesta a la necesidad de un mecanismo para la interpretación y posterior aplicación de las normas; c) la división de poderes; d) el sistema de pesos y contrapesos, de forma que las instituciones se limiten las unas a las otras y ninguna sea omnipotente. Entre estos mecanismos pueden mencionarse el sistema de sanción de las leyes, el bicameralismo, el veto del ejecutivo. Reilly (1999) agrega a estos mecanismos la necesidad de una ciudadanía organizada y comprometida en su reclamo de un estado más transparente y atento. A su vez, considera a los procesos de descentralización y desconcentración como buenos correlatos potenciales de la democratización

En los países de la región se observa la existencia de dos fuertes deudas en materia de responsabilidad de los funcionarios:³⁵ por un lado, se carece de una determinación precisa de los objetivos de la administración que deben satisfacer los funcionarios durante su gestión, y por consiguiente, de las responsabilidades y limitaciones que deben servir de marco para dicha gestión. Por otra parte, existe una débil capacidad institucional para exigir el cumplimiento de esas responsabilidades. O' Donnell (1996) en un diagnóstico sobre las democracias de la región identifica la siguiente sintomatología: el desdibujamiento de los límites entre las esferas pública y privada, la obstrucción a los mecanismos de accountability, la baja transparencia, la falta generalizada de controles que protege y retroalimenta viejas prácticas autoritarias, los fuertes sesgos a favor de los intereses de los más poderosos, la extensión de las prácticas delegativas, no representativas y de la autoridad política.³⁶

Lo expresado nos permite observar una vinculación directa entre accountability y democracia representativa,³⁷ pero también, aunque en forma indirecta, una relación entre la primera y el buen gobierno -definido en forma general-.³⁸ La revisión de la literatura sobre responsabilidad estatal se circunscribe al

³⁵ Manin (1999:9) señala que un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos pueden discernir a los gobiernos representativos de los no representativos y pueden sancionarlos apropiadamente, manteniendo en el poder a los que tienen buen desempeño y sacando a los que no.

³⁶ Para O' Donnell (1996) se trata de poliarquías informalmente institucionalizadas, las cuales se caracterizan como democráticas e incluso fuertemente mayoritarias, cuando –como a menudo ocurre- incorporan el componente plebiscitario del gobierno delegativo, pero en las cuales los componentes liberal y republicano son muy débiles.

³⁷ Shende y Bennett (2002) señalan que la accountability junto con la transparencia y la igualdad política y ante la ley son los tres elementos esenciales de la democracia.

³⁸ Ver, por ejemplo, Przerworski (s/f) que señala que el control de los ciudadanos a sus gobernantes es un requisito de buen gobierno. El autor es consciente de la complejidad de instaurar estos mecanismos y señala que es imposible asegurar la igualdad en el acceso, transparencia y accountability. Sin embargo, Przerworski señala que es posible desarrollar instituciones que promuevan estas

análisis de las posibilidades que genera un estado responsable en términos de legitimación del régimen democrático y de las decisiones gubernamentales así como de la mejora en los resultados de gestión pública.

La posición central que ocupan las organizaciones públicas, encargadas de gestionar intereses públicos genera la necesidad de realizar importantes esfuerzos en materia de control. En virtud de esto, Ramió (1999) sostiene que se debe asegurar, no sólo la eficacia de las organizaciones públicas sino también su objetividad y neutralidad, su diseño organizativo, la participación ciudadana y el respeto a la ley. La rendición de cuentas requiere entonces de la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de su sociedad y de la construcción de instituciones que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes, en las elecciones pero también a lo largo del proceso de mandato (CLAD, 2000).

Rosenbaum (s/f) sostiene que la accountability pública excede los fines y competencias de las instituciones creadas para asegurarla. En realidad, en los países donde estas instituciones alcanzan sus objetivos y logran fomentar el control de los actos públicos es porque existe una cultura y una tradición que las avala. Este argumento, nos llevaría a un callejón sin salida donde los países con una historia poco agraciada estarían imposibilitados de tener un Estado que actúe con responsabilidad ya que, siguiendo el argumento lógico que plantean la mayoría de los trabajos sobre la cuestión, la reproducción de estas acciones irresponsables depara en la profundización de un círculo trágico donde la corrosión de la legitimidad de los gobiernos, deslegitima progresivamente la democracia mientras las políticas públicas no logran resolver los problemas sociales. Así, nos introducimos en la cuestión con el objetivo de explorar las distintas aproximaciones de la literatura sobre el tema aunque considerando las especificidades propias de la realidad latinoamericana.

La responsabilización estatal ha sido enfocada desde distintos ángulos. Algunos autores parten del análisis de las personas o instituciones con capacidad de exigir la responsabilidad de los funcionarios.³⁹ Una primera aproximación general clasifica entre accountability vertical y horizontal (O' Donnell, 1997, 1998; Przeworski, 1998; Ramió Matas, 2001; Norton y Elson, 2002; Shende y Bennett, 2002). La expresión típica de la primera forma son las elecciones mientras la segunda se observa en la «existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones... en relación con actos u omisiones de otros actores o agencias del estado que pueden en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos» (O' Donnell, 1998: 19). Para estos autores el interés se fija en el reforzamiento de las condiciones que incrementan la posibilidad de exigir la rendición de cuentas de los representantes y, por consiguiente, de los administradores y gerentes públicos.⁴⁰

Przeworski (1998.c) avanza un poco más en la cuestión, desde la perspectiva de la relación principal-agente. En tal sentido, según la relación considerada varía el sujeto de responsabilidad.⁴¹ Retoma, de esta

cuestiones. Pero agrega que a pesar de saber que el instrumento político con el que contamos para garantizar estas cuestiones son las instituciones, todavía no hay mucha claridad sobre el tipo de instituciones que mejor realizan esta función. Ospina (2002) señala que la nueva aspiración en el cambio de siglo se convierte entonces en el «buen gobierno» (Grindle, p. 5, 1997; Tendler, 2000): ni los mercados ni las democracias podrían funcionar bien a menos que los gobiernos fueran capaces de diseñar e implementar políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas por mayor bienestar social.

³⁹ El CLAD (2000) identifica cuatro «controladores» que actúan en el proceso de accountability: *políticos*, realizan el control parlamentario y son agentes secundarios del control por resultados; *burocráticos*, agentes del control de procedimientos y de resultados así como en términos de competencia administrada; *sociales*, realizan el control social y son agentes secundarios del control de resultados y finalmente, de *competencia*, que se constituye como agente principal del control por competencia administrada.

⁴⁰ Sin embargo, la baja movilización y participación ciudadana, las asimetrías de información y el desconocimiento de las cuestiones atentan contra una identificación entre accountability vertical y estado responsable. Por ello, autores como O' Donnell (1998) o Przeworski (1998.c) apuntan a reforzar las instituciones estatales con funciones de regulación y control.

⁴¹ El autor señala que la responsabilidad gubernamental de dar o rendir cuentas (*accountability*) es la clase de relación existente entre ciudadanos y gobiernos, mientras denomina *supervisión* a la relación entre políticos y burocracia; finalmente, denomina regulación a la relación entre gobiernos y actores económicos privados.

forma, la clásica distinción entre política y administración puesto que los funcionarios de la administración son sujeto de la responsabilidad frente a los políticos electos quienes a su vez tienen la obligación de responder a los ciudadanos. Los incentivos para que los funcionarios públicos actúen en función del interés común parecen no ser suficientes. Es por ello que Przeworski (1998.c) observa la necesidad de que la burocracia sea efectivamente supervisada por los políticos electos quienes, a su vez, deben rendir cuentas a la ciudadanía. Al mismo tiempo, señala que «los políticos electos deben usar el conocimiento privado que los ciudadanos poseen acerca del funcionamiento de la burocracia para controlar a los burocratas, a la vez que los ciudadanos deben ser capaces de discernir quién es responsable de qué y de sancionarlo en forma apropiada, de manera que los gobiernos que se desempeñen bien permanezcan en sus funciones y aquellos que no lo hagan sean reemplazados».

Otro criterio de clasificación del tipo de control se basa en la procedencia del mismo, sea interna o externa. Algunos trabajos (Grupo Sophia, 1999) señalan que la clasificación se realiza según la agencia encargada de realizar el control, mientras otros (Ramió, 1999) señalan que los controles externos a la administración pública están en manos de distintas instancias para asegurar el respeto de los criterios que regulan sus actuaciones. En este sentido, Ramió (1999) señala tres categorías de controles interno: los controles clásicos -de legalidad y economía-, los de gestión y sobre el diseño organizativo -sobre la gestión del personal y las estructuras y procesos administrativos-, mientras que entre los controles externos menciona el control judicial, el parlamentario y el de auditoría externa. Sin embargo, cabría preguntarse si las categorías presentadas son mutuamente excluyentes, puesto que el control judicial y el control parlamentario remiten, por lo general, a controles clásicos de legalidad y economía aunque son realizados por instancias diferentes a la administración pública.

Romzek y Dubnick (1987)⁴² y Romzek (2000)⁴³ vinculan la fuente de control -interno y externo- con el grado de control sobre los agentes públicos o autonomía de los agentes públicos -alto y bajo-. El cruce de estas dos variables da lugar a cuatro tipos de accountability: a) *burocrática o jerárquica*, caracterizada por el alto nivel de control interno que deriva de las normas organizacionales y de líneas de jerarquía y control. Se constituyen como relaciones de supervisión a los individuos; b) *legal*, con alto control externo, se asegura a través de arreglos contractuales; c) *profesional*, con bajo control interno, se da una alta autonomía a los agentes, basados en el expertise de los miembros del grupo y la aplicación de medidas estándar interiorizadas de la profesión y d) *política*, con un bajo control externo que se establece por la responsabilidad que reposa sobre los funcionarios electos popularmente. En este caso se enfatiza la capacidad de anticipación a las demandas de los stakeholders y la ambigüedad e incluso contradicción entre estos, situación que obliga al agente a elegir entre los objetivos a satisfacer (Roberts 2002, Thurmaier 2003).

Ampliando el foco de análisis, es posible definir un mayor número de actores con capacidad de exigir responsabilidad a los funcionarios públicos. Así, se considera como actores capaces de exigir la rendición de cuentas a los organismos internacionales de crédito y otras organizaciones que otorgan fondos para el fortalecimiento de la actividad estatal y/o para la resolución de problemáticas particulares. Heeks (1998) señala que en las organizaciones públicas quienes pueden exigir la rendición de cuentas son los directores o gerentes -managerial accountability-, los políticos porque son quienes legitiman los actos de tal organización -political accountability-, las instituciones que proveen apoyo financiero para el desarrollo de programas -financial accountability- y la ciudadanía -public accountability-. El autor señala que la responsabilización excede el ámbito de la organización, por lo que debe considerarse la existencia de mayores niveles de agregación, donde el cambio de foco trae como consecuencia que la organización en su conjunto sea responsable por las acciones de su staff.

⁴² Citado en Roberts (2002).

⁴³ Citado en Thurmaier (2003).

Otra forma de aproximarse a la cuestión es a través del estudio de los mecanismos de responsabilización. Simon, Thompson y Smithburg (1991)⁴⁴ clasifican a estos mecanismos según el grado de formalidad *accountability* formal e informal. Entre los primeros se consideran al control judicial, el legislativo, el ejecutivo y el control de jerarquía. Por su parte, los mecanismos informales derivan de la sociedad, la filosofía y cultura burocrática, así como de las normas y códigos de ética de la administración pública. Por su parte, el trabajo del CLAD (2000) clasifica los mecanismos de responsabilización según se trate de controles clásicos, parlamentario -mecanismos formales según la clasificación anterior-, el control de resultados, la competencia administrada y el control social -mecanismos informales-.

También encontramos trabajos que estudian los objetivos de la responsabilización estatal. Algunos trabajos (Przeworski, 1998.c; Cunnill Grau, 2000; Groisman y Lerner, 2000; Hayllar, 2000) estudian la cuestión tomando como centro de su análisis la reducción del poder y discrecionalidad de los funcionarios a fin de evitar que se avasallen los derechos ciudadanos. Los límites al poder y la garantía de los derechos individuales se constituyen como el argumento central que impulsan la aplicación de instrumentos para responsabilizar a los ciudadanos⁴⁵.

Otros trabajos (Heeks, 1998, Richardson, 2001; Norton y Elson, 2002; Shende y Bennett, 2002; Gloppen, Rakner y Tostensen, s/f) retoman la cuestión de la responsabilización centrandó su interés en la constitución de buenos gobiernos y gobiernos efectivos en la resolución de las cuestiones de agenda.

Por su parte, Mosher (1968)⁴⁶ describe dos aspectos de la responsabilidad, el objetivo y el subjetivo. El primer aspecto, objetivo, es esencial para la reducción de la incertidumbre y garantizar la seguridad jurídica; este aspecto se encuentra vinculado con la *accountability* y la *answerability*, mientras que el segundo aspecto, subjetivo o psicológico, se vincula con la conciencia y lealtad. Tal como lo definen los autores podemos hablar de dos dimensiones de la responsabilidad, política externa y personal/ administrativa- interna, debiendo confluír ambas en los administradores responsables. Esta distinción es también estudiada por Franks⁴⁷ quien sostiene que la responsabilización objetiva se refiere a que «alguien es responsable por algo y debe responder ante alguna persona o cuerpo en una manera formal, a través de normas y mecanismos claramente definidos». Domchowski (s/f) remarca la idea de obligación impuesta y la responsabilización sobre ciertas tareas, competencias, personal bajo supervisión y objetivos a alcanzar. Así, la rendición de cuentas subjetiva hace referencia a que «una persona siente la obligación hacia la profesión de servicio público o en un sentido del bien común, inclusive en los casos donde no hay mecanismos formales establecidos a través de los cuales puede ser exigida», es una clase de ética desarrollada a través de la experiencia del personal. La misma se manifiesta a través de los valores, actitudes y creencias adquiridas en el proceso de socialización (Domchowski, s/f). En igual sentido, Oszlak (2003) distingue entre «responsabilización» y «respondibilidad», aludiendo en este último sentido a la existencia previa de una disposición de la conciencia a rendir cuentas, incluso antes de que tal rendición sea exigida.

La cultura política y los movimientos sociales como elementos definitorios de un estado democrático

⁴⁴ Citado en Roberts (2002).

⁴⁵ Woodrow Wilson (1887) observaba que no existe ningún peligro en el poder, si este no es irresponsable mientras Levitan (1935) sostenía que el problema de la responsabilidad de los funcionarios en una democracia es una cuestión central para el mantenimiento de un sistema democrático (ambas citas fueron extraídas de Bertelli y Lynn Jr. 2003).

⁴⁶ Citado en Bertelli y Lynn, 2003.

⁴⁷ Citado en Marienhoff, 1974 y Groisman y Lerner, 2000: 79.

La conjunción de un proceso de expansión del pluralismo y apertura democrática, sumado a la crisis de representación en la que se vio sumida la región de ALC, recrearon un espacio propicio para la expansión de movimientos sociales, que aparecieron como mecanismos alternativos de expresión y participación política de la población. La literatura actual vinculada con las características de la democracia muestra un interés en las nuevas condiciones de la ciudadanía y en los rasgos y mecanismos de funcionamiento característicos de la sociedad civil (Habermas, 1998; Kymlicka y Norman, 1997; Cohen y Arato, 2000)⁴⁸.

El concepto de sociedad civil es de difícil definición y ha generado que su significado sea diferente para los distintos autores, cada uno de los cuales ha resaltado aspectos diferentes del concepto. Incluso, las tradiciones han variado y se generó una concepción más centrada en la dicotomía estado- sociedad en las corrientes continentales de lo que fue en la corriente angloamericana (Seligman, 1992).

Junto con las primeras transiciones a la democracia surgieron un conjunto de trabajos (O' Donnell y Schmitter, 1986; Linz y Stepan, 1996; Geddes, 1996; Remmer, 1996) que analizaban el rol de las elites en el proceso de transición y consolidación democrática. En tal sentido, la negociación entre elites se convertía en un aspecto central para explicar la persistencia de la democracia. Los trabajos fueron ampliando las perspectivas para concentrarse en los grupos y movimientos sociales. Ackerman (2006:133) sostiene, en respuesta al paradigma dominante que centró su atención en la negociación estratégica entre las elites moderadas, que varios autores han desarrollado una perspectiva que intenta resaltar el papel directo que juegan los actores sociales en las transiciones a la democracia.

Los movimientos sociales han sido tradicionalmente definidos en relación con el cambio social, aunque no es tan analizada la capacidad real de estos para generar cambios sociales ni tampoco la forma en que podrían realizarlos. Asimismo, la investigación en esta temática se ha concentrado en analizar la emergencia y los modos de participación, pero menor es la relevancia dada a los resultados inmediatos de esas prácticas y muy escaso es el tratamiento a los cambios en los movimientos sociales (Jenkins y Form, 2005). Podría argumentarse entonces que la literatura sobre movimientos sociales ha sido auto-centrada⁴⁹.

Esta literatura no sólo hace referencia a la decisión de los individuos de participar de una acción colectiva en aras de un beneficio común, sino que también considera que esta acción se desarrolla en forma sostenida en el tiempo, cuenta con algún grado de organización, es llevada adelante por ciudadanos comunes y genera una «amenaza» para terceros (Tarrow, 1997).

Uno de los trabajos centrales para abordar la cuestión de los movimientos sociales es el de Tarrow (1997), en el que el autor se propone elaborar un marco general para la comprensión de los mismos, los ciclos de protesta y las revoluciones que tuvieron su origen en Occidente y se extendieron a todo el mundo a lo largo de los dos últimos siglos. Este autor define a los movimientos sociales no como actores sino como una forma de acción. Así, señala que la mejor forma para definir los movimientos sociales es considerarlos como «desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las elites, los oponentes y las autoridades» (Tarrow, 1997: 21).

El autor observa que los movimientos sociales de nivel nacional se desarrollan sólo por la aparición de alguna oportunidad histórica dada, principalmente, por algún cambio en la estructura de oportunidades políticas que crean incentivos para la acción colectiva. Entre los cambios más destacables, el autor señala: a) la apertura del acceso a la participación; b) los cambios en los alineamientos de los gobiernos; c) la disponibilidad de aliados influyentes y d) las divisiones entre e intra elites. No obstante, el grupo debe

⁴⁸ Ver Belmonte (2006).

⁴⁹ O "movement-centered" como señala Lofland (1993).

poseer una dotación de elementos más estables, necesarios para el accionar colectivo⁵⁰ -el repertorio de la acción colectiva, los marcos simbólicos y normativos para dicho accionar y las estructuras organizativas-. Así, debido a la difusión de estructuras flexibles y adaptables, el estado sirvió de blanco para los reclamos colectivos, pero también como punto de apoyo para las exigencias planteadas por otros. La gente se suma a los movimientos sociales como respuesta a las oportunidades políticas, pero también a partir de su participación se crean nuevas oportunidades para la acción colectiva. Así, las características de la acción colectiva dependen de la forma de movilización de la gente, la cual se produce a través de las redes sociales en torno a símbolos identificables extraídos de marcos culturales de significación.⁵¹

Incorporando otras variables en el análisis, Vargas Hernández (2003) plantea que en el desarrollo de nuevos movimientos sociales también influye la mediación de las tecnologías de la información y la comunicación en la sociedad contemporánea, a través de la regeneración de las temáticas que constituyen el objetivo mismo de la lucha política para ejercer mayores efectos globales desde actividades locales.

En el contexto de ALC, Garretón (2001) plantea la necesidad de un cambio del paradigma que interpretaba el surgimiento de la acción colectiva a partir de un hecho económico. Para este autor, el paso de una sociedad industrial de tipo nacional-popular a una sociedad post-industrial globalizada, provoca una desarticulación en la relación entre el estado y las representaciones sociales de tipo nacional-popular o policéntricas y una búsqueda incierta de nuevas relaciones.⁵² Por ello, aparece una nueva articulación de actores a partir de temas como: la democratización política, la democratización social o lucha contra la exclusión y por la ciudadanía; la reconstrucción y reinserción de las economías nacionales o la reformulación del modelo de desarrollo económico y la redefinición de un modelo de modernidad. Estos cuatro ejes tienen dinámicas diferentes y no se dan necesariamente en forma paralela, de forma que no existe un principio unificador de las acciones.

En su trabajo, Garretón (2001) diferencia entre el *Movimiento Social* y los *movimientos sociales*. En la definición que el autor hace del primero utiliza las categorías de Tarrow (1997) de forma que queda definido en función de la realización de una acción colectiva con estabilidad en el tiempo, algún tipo de organización orientada al cambio o conservación de la sociedad o de alguna esfera de ella;⁵³ en cambio, para referirse a los movimientos sociales, y a diferencia de lo que propone Tarrow, sostiene que estos «son actores concretos que se mueven en los campos de los mundos de la vida, organizacional o institucional, orientados hacia metas específicas y con relaciones problemáticas, que se definen en cada sociedad y momento, con el Movimiento Social central» (Garretón, 2001: 14).

Por su parte, y centrando su enfoque en los valores culturales, Touraine (1992) señala que un movimiento social «es una acción colectiva orientada a la implementación de valores culturales centrales contra los intereses e influencias de un enemigo definido en términos de relaciones de poder». Así, para este autor un movimiento social es una combinación de conflictos sociales y de participación cultural. A su vez, Melucci (2001: 166⁵⁴) señala que la «principal idea acerca de los «nuevos» movimientos sociales se vincula con la necesidad de superar la imagen de los movimientos como actores históricos unificados que desempeñan un papel central en los conflictos estructurales [...] la ubicación y los actores implicados en conflictos sociales pueden ser más variables, centrarse más en temas específicos y asumir un papel simbólico frente a la sociedad».

⁵⁰ Se refiere a las rutinas de acción colectiva conocidas tanto por los activistas como por sus oponentes.

⁵¹ El dinamismo en el accionar colectivo está dado por la modificación que se genera en la estructura de oportunidades, los marcos para la realización de tal acción y la incertidumbre respecto a sus resultados.

⁵² Para este autor, la matriz sociopolítica es la que imprime las características del movimiento.

⁵³ Garretón (2001: 14) define al Movimiento Social como un conjunto de «acciones colectivas con alguna estabilidad en el tiempo y algún nivel de organización, orientadas al cambio o conservación de la sociedad o de alguna esfera de ella».

⁵⁴ Citado en Vargas Hernández (2003).

Es tan heterogéneo el mundo de realidades que se denominan movimientos sociales que es poco lo que se dice de ellos, pero en definitiva, al referirnos a estos hacemos referencia a una acción colectiva orientada por el logro de un beneficio común y también a su carácter político. En tanto, es de remarcar que algunos autores han señalado que los contextos de amenazas tienden a generar más incentivos para la protesta que las oportunidades (Francisco, 1995; Rasler, 1996, Van Dyke, 2003⁵⁵). Revisando el concepto de movimientos sociales en relación con el de ciudadanía, de Sousa Santos (2001) señala que los primeros representan la afirmación de la subjetividad, pues para el autor, los movimientos sociales no llevan adelante una lucha política sino ante todo personal, social y cultural, en tanto, sus intereses son colectivos y potencialmente universalizables. Finalmente, estos movimientos se dan en el marco de la sociedad civil y en forma distanciada de mecanismos institucionalizados de participación -v.g. partidos políticos y sindicatos-.

Para Jelin (1985), de la literatura sobre movimientos sociales surgen tres visiones distintas para encarar la relación entre estos y el contexto político-social: una primera visión, incremental y gradualista, considera que los movimientos sociales más o menos espontáneos, terminan siendo acotados a un «movimiento popular» que logra aglutinarlos y darles dirección política en la transformación social; una segunda visión, partiendo de la crisis de representación actual considera a estos movimientos como nueva forma de hacer política, con actores sociales que se van definiendo de forma novedosa. Una tercera visión, es más culturalista y societal y se señala que estos movimientos deben ser estudiados como prácticas centradas en la construcción de identidades colectivas y de reconocimiento de espacios de relaciones sociales.

En cuanto a las perspectivas de abordajes Vargas Hernández (2003) señala la existencia de una diferencia entre la perspectiva norteamericana y la europea. La primera perspectiva se centra, para la autora, en las elecciones racionales y el cálculo de costos y beneficios, mientras que la concepción europea se concentra en los procesos de identidad y en su preeminencia, poco racional, en toda acción colectiva.

En relación con la especificidad de los movimientos sociales en América Latina, algunos autores (Calderón, Jelin, Sousa Santos) sostienen la no existencia de movimientos sociales puros o claramente definidos, debido a la multidimensionalidad de los sentidos de la acción colectiva. Es decir, estos movimientos se sustentan en múltiples energías que incrementan su fuerza emancipatoria (Ponte, 2001; Sousa Santos, 2003).

La desestructuración del rol del estado en América Latina y la irrupción de la globalización afectan al rol del estado, reconfigurando la matriz socio-política y estableciendo nuevos marcos de acción de los actores. Sin embargo, los problemas en la constitución de una nueva matriz generan una crisis que se expresa en distintos niveles. Frente a esa crisis se genera una estructura de oportunidades y se presenta a los actores una posibilidad real de orientación política y acción colectiva (Garretón, 2001). Dado que con los partidos políticos y las demás instituciones democráticas no logran canalizar la participación social y resolver los conflictos que se presentan entre los actores, se generan incentivos para la conformación de movimientos sociales. En tal sentido, Vargas Hernández (2003) llama la atención sobre la cuestión de que muchos movimientos sociales surgieron de viejos partidos políticos pero utilizan en su movilización las nuevas tácticas y buscan, además, el apoyo de la opinión pública internacional.

Las organizaciones de la sociedad civil se presentan como un espacio autónomo que a su vez expresa un entramado de múltiples actores sociales, capaces de generar y de actuar políticamente, ya que la sociedad no se sostiene de manera exclusiva en la relación mando-obediencia (De Piero, 2005; Stoker, 1995). Aún no es muy claro el concepto de sociedad civil,⁵⁶ pero las organizaciones que la integran comienzan a ser

⁵⁵ Citados en Jenkins y Form (2005).

⁵⁶ Una definición bastante amplia de las organizaciones de la sociedad civil es la planteada por Canto (2003) quien sostiene que se trata de una «organización libre, en este sentido voluntaria, de ciudadanos, que a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social realizan acciones tendentes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad». Así, se trata de agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento,

valoradas desde una triple dimensión: a) como un mecanismo que permite hacer escuchar las opiniones de los beneficiarios de los proyectos apoyados por los organismos de financiamiento internacional; b) como un medio para garantizar una mayor eficiencia y focalización en la utilización de los recursos destinados a las políticas sociales; c) como alternativa eficaz para lograr una mayor transparencia en el destino de los fondos (Filmus, 1997).

Putnam (1993) se concentra en el rol de la sociedad civil, pues considera que esta actúa como lubricante para lograr políticas democráticas efectivas. En tal sentido, destaca la relevancia de analizar los dilemas de la acción colectiva y el oportunismo auto-derrotista que generan, el cual depende, según el autor, del contexto social en el cual se desarrolla el juego. La confianza, las normas y las redes definen el tipo de organización social y la capacidad de estas de mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar las acciones coordinadas.

En definitiva, las organizaciones de la sociedad civil promueven la participación activa de los ciudadanos en la formulación de proyectos y en el control y la fiscalización de las políticas públicas. No obstante, Reilly (1999) plantea, en una cuestión que divide la literatura respecto de estas organizaciones, que la principal pregunta que debería realizarse con relación a la sociedad civil consiste en examinar si es un fin o un medio, es decir, si la sociedad civil se trata de un instrumento para lograr ciertos objetivos o si se trata de un valor en y por sí mismo.

En ALC el surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil está asociado, primero, con la lucha por la democracia y, en segundo lugar, con la lucha contra la pobreza. En las últimas décadas han proliferado organizaciones orientadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes y mejorar las condiciones para el desarrollo. No obstante, en la redefinición de fronteras entre el estado y la sociedad queda pendiente la revisión de las posibilidades de estas organizaciones para absorber funciones delegadas, directa o indirectamente, por el estado.

Los procesos de globalización e integración y sus efectos sobre el estado democrático

La complejidad propia del proceso de globalización se refleja en la dificultad de su conceptualización. No obstante, es posible observar que dicho proceso hace referencia a un mundo más integrado, un principio organizador, un resultado, una conjetura o un proyecto (McMichael, 2005). Bouzas y Ffrench- Davis (1998) señalan que esta complejidad hace que algunos autores prefieran destacar los componentes económicos de la globalización, mientras que otros le atribuyen contenidos predominantemente políticos o culturales. Asimismo, a veces se identifica a la globalización con tendencias a la convergencia y a la homogeneidad, mientras que en otras se la presenta como compatible con desempeños, prácticas y arreglos institucionales disímiles. Finalmente, para algunos autores la globalización está estrechamente asociada con los fenómenos de exclusión.⁵⁷

En el plano político, la globalización se centra en la existencia de un poder efectivo que es compartido por diversas fuerzas y agencias a nivel nacional, regional o internacional (Held, 2000). Así, se trata de un fenómeno que desafía la convencional matriz estado-céntrica. Nuevos actores adquieren relevancia y se amplían los márgenes de decisión de la comunidad democrática (Mc Michael, 2005). Para Held (1997) la globalización ha servido para reforzar el sentido y el significado de las identidades y diferencias.

con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica.

⁵⁷ Para Bouzas y Ffrench Davis (1998), el resultado de una globalización mal implementada es que los sectores más desarrollados del país pobre se integran al país rico, desligándose de su nación y acentuándose así la exclusión social y económica. Sin embargo, los autores consideran que la globalización no genera necesariamente este efecto de fractura, señalando formas activas y deliberadas de insertarse en la economía global que fortalecen la integración nacional.

Existen diferencias entre los autores: mientras algunos señalan que el proceso de globalización ha restado autonomía a los estados (Held, 1997), otros indican directamente que la globalización indica la virtual desaparición de los estado- nación (Ohmae, 1995). Varios autores señalan que se ha visto modificado el proceso de toma de decisiones, que se ha complejizado, se han incorporado nuevos actores y se ha visto modificada la relación de fuerza entre estos (Castells, 1998). Sin embargo, varios otros sostienen que el estado sigue siendo el actor clave para comprender este proceso.

Para Garretón (s/f) lo propio de esta globalización es la internacionalización y la coexistencia de fenómenos de interpenetración en las sociedades que sobrepasan los estados y generan un efecto económico y comunicacional. Así, para el autor la globalización debilita la capacidad organizadora, redistributiva o cohesionadora, pero también dota a los estados de recursos, al tiempo que fortalece su papel como interlocutores de la globalización.

Más concentrado en la capacidad estatal en la región de ALC, Ferrer (1998) señala que el grado de fortaleza del estado es un elemento relevante para explicar el impacto de la globalización en un país. Para el autor, un estado débil carece de capacidad para establecer relaciones simétricas con los países centrales, los mercados financieros y las empresas transnacionales. Entre otras cosas, cabe esperar desequilibrios macroeconómicos persistentes y una dependencia continua del crédito externo para financiar el déficit público y del balance de pagos. En estas circunstancias, las cuales se observan en ALC, es difícil que el estado pueda proporcionar buenas respuestas al desafío de su desarrollo en el mundo global. En consonancia con el planteo de Ferrer (1998), para Bouzas y Ffrench- Davis (1998) las políticas públicas continúan teniendo una base eminentemente nacional; por ello, las diferencias entre países importan mucho aún.⁵⁸ Para estos autores existe una tensión entre gobernabilidad y globalización en los países en vías de desarrollo, la cual se deriva de la fractura que existe entre estructuras de gobierno de base predominantemente nacional y la naturaleza global de ciertos mercados y transacciones económicas, debido a que de estas últimas surgen demandas de cambio y restricciones a las políticas públicas nacionales y a su eficacia.

En su trabajo sobre la democracia y el orden global, Held (1997) señala la existencia de tres consecuencias de la globalización que importa ser tenidas en cuenta para analizar el rol del estado: en primer lugar, la forma en que la naturaleza del mismo se está viendo transformada por procesos más amplios; en segundo lugar, la forma en que el regionalismo y el localismo también lo desgastan y, en tercer lugar, la forma en que la interconexión mundial traba las decisiones de los estados y sus ciudadanos para alterar la naturaleza y la dinámica de los propios sistemas políticos nacionales.

El autor encuentra que lo más urgente es buscar la forma en que pueda asegurarse el mantenimiento de la democracia con diversos centros de autoridad y poder interconectados entre sí, porque la democracia no sólo supone la garantía de una serie de derechos civiles, políticos y sociales, sino también la posibilidad de exigirlos a estructuras de poder transnacionales o intergubernamentales. En este sentido, algunos autores (Cox, 1999) plantean la existencia de una ciudadanía global que involucra la posibilidad de una sociedad civil global.

Anteriormente, mencionamos que parte de la bibliografía se concentra en analizar cómo a partir de la globalización se han multiplicado los actores relevantes para la toma de decisiones. En tal sentido, los movimientos antiglobalización hacen trascender las políticas del «subdesarrollo» y llaman la atención sobre

⁵⁸ «La globalización como fenómeno de mercado tiene un impacto considerable sobre el funcionamiento de este último y sobre la eficacia de las políticas públicas nacionales. Sin embargo, las autoridades siguen disponiendo de grados variables de libertad expresados en distintas contraposiciones de política. La identificación de los factores que explican esa variabilidad -incluyendo el peso de la historia o la experiencia pasada- parece más útil que la mera reiteración de tendencias globales de validez general». (Bouzas, Ffrench- Davis, 1998).



la elección pública: entre un patrón de exclusión, mono-cultural y de control corporativo y un patrón de inclusión, diversidad y democracia (McMichael, 2005; Evans, 2005); pero también los organismos multilaterales de crédito, las corporaciones y empresas transnacionales. Para McMichael (2005) estos actores representan un desafío para las formas alternativas de soberanía. Según este autor, se produce una crisis de soberanía que proviene de las tres dimensiones de lo que denomina globalización corporativa: primero, la erosión de los derechos ciudadanos en los estados modernos a través de las políticas privatizadoras y el desmantelamiento de las políticas de seguridad social; segundo, por la creciente brecha de ciudadanía, la cual se observa en las grandes diferencias en los ingresos; tercero, el incremento de las demandas de participación impulsadas fundamentalmente por los movimiento antiglobalización. Otros autores (Castells, 1999; Garretón s/f) señalan que estos actores además de representar un desafío para el estado-nación son una importante fuente de recursos. En su trabajo sobre la globalización, las identidades y el estado, Garretón señala que tanto la reconfiguración en redes flexibles como el acceso a mayores fuentes de recursos y competencias genera considerables complicaciones en la representación y el control democrático, pues este proceso se desarrolla en sociedades donde no existe un anclaje supra-nacional y local de la sociedad civil.

Dada la característica del proceso globalizador en la región de ALC, esta ha sido asociada a las políticas neoliberales de mercado. No obstante, Garretón (2006) señala que no se trata de sinónimos aún cuando no se conoce en la actualidad una globalización que no sea neoliberal. Para autores como Hubert y Stephens (2005) este proceso ha sido utilizado para legitimar las reformas económicas realizadas en ALC, compartiendo la idea de que la globalización ha tenido un mayor impacto sobre los países no industrializados que en aquellos industrializados, observando principalmente que en los primeros la presión que ejercen los organismos internacionales de crédito es mayor.

Bibliografía

- Ackerman, John (2006). "Democratización: pasado, presente y futuro". En: Revista Perfiles latinoamericanos, nº 28. Julio- diciembre de 2006.
- Belmonte (2006). "Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Calidad de la Democracia en Mendoza" (mimeo).
- Bertelli, Anthony y Lynn, Laurence (2003). "Managerial Responsibility". En Public Administration Review. Vol. 63, N° 3. Mayo- Junio de 2003.
- Borón, Atilio (1981). "Latin America: Between Hobbes and Friedman". New Left Review I/130, November-December 1981
- Borón, Atilio (2003) *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bouzas, Roberto; Ffrench Davis, Ricardo (1998). "La globalización y la gobernabilidad en los países en desarrollo". Revista de la CEPAL Número Extraordinario.
- Castells, Manuel (1997). *La era de la información Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel (1999). "Globalización, identidad y Estado en América Latina". PNUD- Presidencia de la República. Santiago de Chile.
- Cohen, Jean y Arato, Andrew (2000). *Sociedad Civil y Teoría Política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Collier, David y Levitsky, Steven (1998). "Democracia con Adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa". En: Revista Agora, nº 8, año 4. Verano de 1998.
- Conaghan, Catherine (2004). "Deepening Civil and Social Rights". En: O'Donnell, Guillermo; Vargas Cullell, Jorge; Iazetta, Osvaldo (ed.). *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Consejo Científico del CLAD (2000). *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD- BID- EUDEBA.
- Costafreda, Andrea (s/f). "Democracia "con adjetivos": innovaciones conceptuales en estudios comparativos". En: Colección de Reseñas, Instituto Internacional de Gobernabilidad. D.E.: http://www.iigc.org/resenas/?p=1_0125 (Visto en octubre de 2006)
- Cox, Robert (1999). "Civil society at the turn of the millennium". En *Review of International Studies*.
- Cunill Grau, Nuria (2000). "Responsabilización por control social". En CLAD. *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD- BID- EUDEBA.
- Dahl, Robert (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Buenos Aires: Rei.
- De Piero, Sergio (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.
- Diamond, Larry (1993). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. London: Westview.
- Diamond, Larry; Linz, Juan; et.al. (1989), *Democracy in Developing Countries*. London: Westview.
- Dmochowski, Mariusz (s/f). "Civil Servants' Responsibility in Context of Implementation, Use and Abuse of Information and Communication Technologies in Public Administration". www.undp.org.
- Elster, Jon (1998). "Regla de la mayoría: límites y aporías". En: Agora. Cuaderno de Estudios Políticos. Año 4, nº 8, Verano de 1998.
- Evans, Peter (1997). "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization". En: *World Politics*, vol. 50, no. 1.
- Evans, Peter (2005). "Cpunterhegemonic Globalization: Transitional Social Movements in the Contemporary Global Political Economy". En: Janoski, Thomas et.al. (ed) *Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferrer, Aldo (1998). "Globalización y Desarrollo Sustentable". En: *Revista de la CEPAL Número Extraordinario*. Santiago de Chile.
- Ffrench Davis, Ricardo (2005). *Reformas para América Latina. Después del fundamentalismo neoliberal*. Buenos Aires: CEPAL- Siglo XXI.
- Filmus, Daniel; Arroyo, Daniel, Estébanez, María Elena (1997). *El perfil de las ONGs en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.
- Foweraker, Joe (2004). "The Uneven Performance of Latin American Democracies". Paper presentado en la Reunión de la Latin American Studies Association, Las Vegas, Nevada: October 7-9, 2004.
- Garretón, Manuel (2001). "Cambios sociales actores y acción colectiva". Cepal, Serie Políticas Sociales, N° 56. LC/L.1608-P/E. Santiago de Chile: CEPAL.
- Garretón, Manuel (1997). Revisando las transiciones democráticas en América Latina. Nueva Sociedad (148): 20-29
- Garretón, Manuel Antonio (2002) "La transformación de la acción colectiva en América Latina". En Revista TRAM(p)AS, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires.
- Garretón, Manuel Antonio (s/f). "Estado nacional y democracia en tiempos de globalización. Los desafíos para Chile y América Latina". Sin datos.
- Geddes, Bárbara (1996). "Las políticas de liberalización económica". En: Agora. Cuaderno de Estudios Políticos, nº 5.
- Gloppen, Siri; Rakner, Lise; Tostensen, Arne (s/f). "Responsiveness to the Concerns of the Poor and Accountability to the Commitment to Poverty Reduction". Issues Paper, ichelsen Institute. Bergen, Noruega.
- Grindle, Merilee (1997). *Getting good government: capacity building in the public sector of developing countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Groisman, Enrique y Lerner, Emilia (2000). "Responsabilización por controles clásicos". En CLAD. *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD- BID- EUDEBA.
- Grupo Sophia (1999). *Mecanismos de Control Social*. Buenos Aires.
- Habermas, Jürgen (1998). *Más allá del estado nacional*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Hayllar, Mark (2000). "The Importance and Attributes of Effective Accountability Relationships". En: Asian Review of Public Administration, Vol. XII, No. 2. Julio- diciembre de 2000.
- Heeks, Richard (1998). "Information Systems for Public Sector Management". Working Paper Series N° 1. Institute for Development Policy and Management. Manchester.
- Held, David (1997). "Ciudadanía y autonomía". En: Agora. Cuaderno de Estudios Políticos, nº 7, invierno de 1997. Buenos Aires.
- Held, David (2000). *La democracia y el orden global*. Buenos Aires: Paidós.
- Kitschelt, Herbert (1992). "Review: Political Regime Change: Structure and Process-Driven Explanations?". En: The American Political Science Review, Vol. 86, No. 4. Diciembre.
- Huber, Evelyn; Stephens, John (2005). "State Economic and Social Policy in Global Capitalism". En: Janoski, Thomas et.al. (ed) *Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel (1992). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.

- Jelin, Elizabeth (1985). Los nuevos movimientos sociales I. Mujeres. Rock nacional. Buenos Aires: Centro Editor de America Latina.
- Jenkins, J. Craig; Form, William (2005). "Social Movement and Social Change". En: Janoski, Thomas et.al. (ed) *Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kumar, Krishan (1978). *Prophecy and Progress*. Harmondsworth: Penguin, 1978 (pp. 130-131)
- Kymlicka, Will; Norma, Wayne (1997). "El retorno del ciudadano". *Agora*. Cuaderno de Estudios Políticos, Año 3, nº 7, invierno de 1997.
- Linz, Juan; Stepan, Alfred (1998). "Hacia la consolidación democrática". En: *La política. Revista sobre estudios del Estado y la sociedad*, nº 2. Barcelona: Paidós.
- Lipset, Seymour (1959/1992). "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política". En: *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.
- Lipset, Seymour (1996). "Repensando los requisitos sociales de la democracia". En: *La Política, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, nº 2. Barcelona: Paidós.
- Lofland, John (1993). *Social Movements Organizations*. New York: Aldine de Gruyter.
- Londoño, Juan Luis y Miguel Szequely (1998). "Sorpresas Distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventa". En: *Revista de Economía Política*, Edición especial.
- Manin, Bernard (1999). "Metamorfosis de la Representación". En: Dos Santos, Mario (comp) *¿Qué queda de la Representación Política?*, CLACSO/Nueva Sociedad.
- Maravall, José María (1995). Los resultados de la democracia. Madrid: Alianza Editorial.
- McMichael, Philip (2005). "Globalization". En: Janoski, Thomas et.al. (ed) *Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Melucci, Alberto (2001). "Vivencia y convivencia, teoría social para una era de la información". Madrid: Editorial Trotta.
- Mocca, Edgardo (2006). "Izquierda, república y justicia social". Publicado en *Revista Debate*, 24-08-06. Buenos Aires.
- Moore, Barrington (1966). Los orígenes sociales de la democracia y la dictadura. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno. Madrid: Península.
- Norton, Andy; Elson, Diane (2002). "What's behind the budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process". Working Paper. Social Development Department at the Department for International Development. London.
- Nun, Jose (1989). *La rebelión del coro. Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Buenos Aires: NuevaVisión.
- Nun, Jose (1991). "La democracia y la modernización, treinta años después". En: *Revista Desarrollo Económico*, nº 31: vol. 123.
- Nun, José (2001). *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*. Buenos Aires, FCE
- O' Donnell, Guillermo (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.
- O' Donnell, Guillermo (1996). "Otra institucionalización". En: *La Política, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, nº 2. Barcelona: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (1997). "¿Democracia delegativa?". O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- O' Donnell, Guillermo (1998.a). "Accountability Horizontal". En: *Revista Agora*, nº 8, año 4. Verano de 1998.
- O' Donnell, Guillermo (1998.b). "Estado, Democratización y Ciudadanía". En: *Revista Nueva Sociedad*, nº 108. Caracas.
- O' Donnell, Guillermo (2004). "Notas sobre la democracia en América Latina". En: *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, New York.
- O' Donnell, Guillermo; Schmitter, (1986). *Political Life After Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Transitions*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Ospina, Sonia (2002). "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora". Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre, 2002.
- Oszlak, Oscar (2003). "¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable". Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- Oszlak, Oscar; Gantman, Ernesto (2006). "La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad". Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala, Guatemala 7 - 10 de noviembre de 2006
- Oszlak, Oscar (2006). "El estado democrático en América Latina y el Caribe". Documento de Trabajo 1, Proyecto: El estado democrático en América Latina y el Caribe. Nueva Sociedad.
- Porzecanski, Rafael (2000). *Tipos de democracia, políticas económicas y equidad social en América Latina*. Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO. D.E.: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/porze.pdf> (visto en septiembre de 2006)
- Przeworski (s/f). *Politics and Administration*. New York: New York University Press.
- Przeworski, Adam (1995). *Democracia y mercado*. Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (1998.a). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Przewoski, Adam (1998.c). "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal- gente". En: *Revista Argentina de Ciencia Política* Nº2. Diciembre de 1998. Presentado inicialmente en el taller sobre Transformaciones económicas y de reforma del Estado, Consejo Nacional de Investigaciones. Washington DC. Noviembre de 1996.
- Przeworski, Adam; Alvarez, M.; Cheibub, J. A.; Limongi, F. (1996). "What Makes Democracy Endure". En: *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1.
- Przeworski, Adam; Alvarez, Michael; Cheibub, José y Limongi, Fernando (1998). "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias". En: *La Política, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, nº 2. Barcelona: Paidós.
- Przeworski, Adam; Limongi, Fernando (1994). "Regímenes políticos y crecimiento económico". En: *Revista Desarrollo Económico*, vol. 34, nº134. julio- septiembre de 1994. Buenos Aires.
- Putnam, Robert (1993) "Social Capital and Institucional Sucess". En: Putnam (ed) *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton UP.
- Ramió, Carles (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Temas de Gestión y Administración Pública. Madrid: Tecnos, UPF.
- Reilly, Charles (1999). "El equilibrio entre el estado, el mercado y la sociedad civil. Las ONG para un nuevo consenso de desarrollo". En: Tokmann, Víctor; O'Donnell, Guillermo (comp.). *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Remmer, KareN (1996). "Nuevas perspectivas teóricas sobre la Democratización" En: *Revista Ágora* nº 5.



- Richardson, Ruth (2001). "Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones". En Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19. Feb. 2001. Caracas.
- Roberts, Nancy (2002). "Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox". En Public Administration Review. Vol. 62, N° 6.
- Romzek, Barbara y Dubnick, Melvin (1987). *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*. Public Administration Review. Vol. 47, N° 3.
- Rosenbaum, Allan (s/f). "Good Governance, Accountability and the Public Servant". Working Paper. Institute for Public Management and Community Service and Professor of Public Administration Florida International University, Florida.
- Rueschemeyer, Dietrich; Stephens, Evelyne; Stephens, y John (1992). "Capitalism development and Democracy". Cambridge: Polity Press.
- Schmitter, Philippe; O'Donnell, Guillermo y Whitehead, Lawrence (1989). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Seligman, Adam (1992). *The idea of civil society*. New York: The Free Press
- Shende, Suresh; Bennett, Tony (2002). "Transparency and Accountability in Public Financial Administration. Transparency and Accountability in the Public Sector in the Arab Region". Project Advisory Group Meeting. Draft: 24 May 2002. ONU.
- Sonntag, Heinz (1998). "Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI". En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, n° 12. Caracas.
- Sousa Santos, Boaventura (2001). "Los nuevos movimientos sociales". En: OSAL N° 5, septiembre. Buenos Aires: CLACSO. D.E.: <http://osal.clacso.org/espanol/html/revista.html> (vista septiembre de 2006)
- Sousa Santos, Boaventura (2003). *Globalización y democracia*. Quito: ALAI.
- Strasser, Carlos (2000). Democracia y desigualdad. Sobre la "democracia real" a fines del siglo XX. Buenos Aires. Clacso, ASDI.
- Tarrow, Sydney (1994). *Poder en Movimiento*. Madrid: Alianza.
- Therborn, Goran (1977). "The rule of capital and the rise of democracy". En: New Left Review, n° 103.
- Thurmaier, Kurt (2003). "The Role of Budget Reform in Accountability of Polish and Ukrainian Local Governments". En International Public Management Journal Vol. 6 N°1. Greenwich.
- Touraine, Alain (1992). ¿Nuevos movimientos sociales?. En: Touraine, Alain. *¿Cómo salir del liberalismo?*. México D.F: Paidós
- Touraine, Alain (2002) "El concepto de movimiento social, ¿sigue vigente?". En: Revista TRAM(p)AS, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires.
- Touraine, Alain (2006). Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy. Buenos Aires : Paidós.
- Van Dyke, Nella (2003). "Protest cycles and party politics". En Goldston, Jack (ed). *Parties, Politics and Movements*. New York: Cambridge University Press.
- Vargas Hernández, José (2003). "Nuevas expresiones de acción colectiva de los movimientos sociales en Latinoamérica" (mimeo) D.E. http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso06/conf3_vargas.pdf
- Waisman, Carlos (2006). "Autonomía, autorregulación y democracia: sociedad civil y Estado bifurcado en América Latina". En: *Post Data, Revista de reflexión y Análisis Político*, n° 11. Abril 2006.

Valeria Serafinoff es investigadora del CEDES. Lic. en Ciencia Política (USAL), Maestría en Administración Pública (FCE- UBA), actualmente cursando el Doctorado en Ciencia Política (UNSAM). Becaria de Posgrado Tipo 1 del CONICET.

Buenos Aires, noviembre de 2006
Nueva Sociedad
Defensa 1111, 1ºA
Buenos Aires, Argentina
nuso@nuso.org

 **NUEVA
SOCIEDAD** es un proyecto de **FRIEDRICH
EBERT**  **STIFTUNG**