



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

**AMERICA LATINA: SISTEMA POLITICO
EN REPARACION**

Anny Rivera Ottenberger */

AMÉRICA LATINA: SISTEMA POLÍTICO EN REPARACIÓN

**Anny Rivera Ottenberger
Investigadora visitante ILPES
Ph.D. en Ciencias Políticas (c)
Massachusetts Institute of Technology
Santiago, julio de 1997**

INDICE

AMÉRICA LATINA: SISTEMA POLÍTICO EN REPARACIÓN

Resumen.....	v
1. El derrumbe de un Estado.....	1
1.1. La matriz Estado-céntrica.....	2
1.2. El colapso de la matriz Estado-céntrica.....	8
1.3. La crisis de la deuda, la década perdida.....	10
1.4. Estado y sociedad: desintegración y nuevas avenidas.....	11
2. Derechos ciudadanos y democracia.....	16
2.1. Políticas sociales.....	17
2.2. Ciudadanía y legitimidad.....	24
3. La descentralización como estrategia para reparar el sistema político.....	30
3.1. Modificar los sistemas de representación de intereses a través de la reforma estructural del Estado.....	30
3.2. Quiebre del Estado centrismo, espacio político local y democracia de baja intensidad: Chile.....	34
3.3. La ecología de la participación: sistema político y confianza.....	43
3.4. Descentralización y construcción de capital social y político.....	47
3.4.1. Colombia.....	47
3.4.2. Bolivia.....	50
3.4.3. Perú.....	51
3.4.4. Brasil.....	54
Referencias bibliográficas.....	58

Resumen

Los grandes cambios experimentados por los países latinoamericanos en la década recién pasada incluyeron una nada menor readecuación del modelo de desarrollo -hasta entonces orientado por la industrialización sustitutiva- la revolución de las formas productivas y de gestión empresarial, la crisis de la deuda, la aplicación de los programas de ajuste elaborados por el FMI, y el colapso, en los países más industrializados, de la matriz que Marcelo Cavarozzi llama Estado-céntrica.

El ocaso del Estado impulsor del desarrollo y clave de la incorporación y control de los actores sociales, marcó profundamente las formas de la acción social, erosionó la legitimidad del sistema político y transformó las relaciones entre el Estado, los partidos y los ciudadanos.

El objetivo de este trabajo es delinear estas transformaciones en lo que atañe al sistema político para proporcionar un contexto interpretativo adecuado donde insertar las reformas de descentralización del Estado y su potencial impacto democratizador.

La primera parte describe a grandes rasgos el colapso de la matriz y los cambios en la relación Estado-ciudadano que comienzan a esbozarse en la definición y el balance entre derechos civiles, sociales y políticos. La segunda parte examina la descentralización como una herramienta de reforma del sistema político, haciendo énfasis en los contextos institucionales que estimulan (o que inhiben) la participación ciudadana en el espacio político local, y si éstos contribuyen a construir relaciones de cooperación y confianza, o, por el contrario, reeditan relaciones verticales y clientelismos de nuevo cuño.

Agradezco a Ramón Borges y a mis colegas de la Dirección de Desarrollo y Gestión Local de ILPES, Francisco Alburquerque, Lais Abramo, Alicia Verdugo, Catalina Victory y Chantal Nicod sus siempre inteligentes comentarios y, sobre todo, su apoyo.

1. El derrumbe de un Estado

En apariencia, las cosas no marchan mal. La mayoría de los países de la región (12 de 20)¹ satisface los requisitos de las poliarquías: elecciones libres y limpias, ciudadanía amplia, derecho de los ciudadanos a elegir autoridades entre alternativas y a ser electos, libertad de expresión y de asociación y un rol no determinante de actores no electos -como las fuerzas armadas- sobre las áreas decisorias de las autoridades electas.

Sin embargo, y aún creyendo que la democracia es preferible a otra forma de gobierno, sólo un 33% de los latinoamericanos confía en el Congreso; un 18% en los partidos políticos y en la justicia y en la policía, alrededor de un 31%.²

Este aparente divorcio entre sistema político y sociedad, en parte resultado de cambios en la esfera de la producción y de la política a nivel global, se ha combinado en América Latina con fenómenos de marginalización, desigualdad distributiva creciente, y la desarticulación del tejido social histórico. El ocaso del Estado impulsor del desarrollo y clave de la incorporación y control de los actores sociales, marcó profundamente las formas de la acción social, erosionó la legitimidad del sistema político y transformó las relaciones entre el Estado, los partidos y los ciudadanos.

¹ Exceptuando México, Haití y la República Dominicana por falta de transparencia en las elecciones, y Guatemala, El Salvador, Paraguay y Honduras por la presencia determinante de las fuerzas armadas en la política. Chile es un caso especial por las restricciones constitucionales heredadas del régimen militar, y Perú, por la gravitación de las fuerzas armadas, la cancelación de ciertas libertades civiles y la sospecha de fraude electoral. Ambos, no obstante, se incluyen en la lista de poliarquías (O'Donnell, 1996).

² Barómetro de Opinión Iberoamericana, citado por Hartlyn (1994).

1.1. *La matriz Estado-céntrica*³

Destacaré, en primer lugar, los rasgos fundamentales del Estado y el sistema político en el contexto de la industrialización sustitutiva⁴ ya que éste es el modelo que entró en crisis en los años 70 y 80. Cabe hacer una advertencia: los rasgos que reseñaré a continuación pueden aplicarse en propiedad a los países más industrializados de América Latina que experimentaron dictaduras militares (1960-1980) y que O'Donnell (1973, 1979) bautizó "regímenes burocrático-autoritarios": Argentina, Brasil, Uruguay, México y Chile. Rasgos de esta matriz, no obstante, pueden hallarse en la mayoría de los restantes países latinoamericanos.

Los orígenes de la crisis apuntan a la disolución del Estado desarrollista que, por una parte, intervino activamente en el impulso y dirección del desarrollo económico y en la inserción de las economías nacionales en el mercado mundial. Por la otra, el Estado jugó un papel central en la incorporación de grupos sociales a los beneficios del modelo (los empresarios, las capas medias y los obreros industriales y, en pocos casos, los campesinos), incorporación que estuvo mediada o no por partidos políticos. El Estado era el centro de estos

³ Esta sección está basada en el concepto de Matriz Estado Céntrica desarrollado por Marcelo Cavarozzi (1992a y 1992b).

⁴ El modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) en América Latina surgió como una respuesta a la drástica reducción del intercambio internacional ocurrida durante la Gran Depresión, que hizo patente la extrema vulnerabilidad de las economías latinoamericanas, hasta ese entonces adscritas a un modelo exportador -de materias primas- orientado hacia afuera, a los *shocks* internacionales y a los vaivenes de las economías centrales. Frente al explosivo aumento del endeudamiento externo y la visible incapacidad de los menguados recursos provenientes de las exportaciones para solventar los crecientes costos de importación de productos manufacturados, gran parte de los países intentó crear o desarrollar su estructura industrial para reducir las importaciones desde las economías centrales (Díaz Alejandro, 1983). El modelo ISI se reforzó con la reducción de exportaciones de productos manufacturados desde las economías centrales ocasionada por la Primera y la Segunda Guerra Mundial. Los componentes principales del modelo pueden resumirse en: (a) Promoción de la industrialización a través de incrementar el rol del Estado en la economía, tanto en la producción directa de bienes y servicios, como en la regulación comprehensiva del proceso de industrialización; (b) expansión del mercado interno para absorber mano de obra y para expandir el consumo de bienes de producción nacional; (c) medidas proteccionistas -fundamentalmente controles al comercio (tasas de cambio, aranceles); (d) atracción del capital extranjero, dirigiendo los recursos hacia la industria (Valenzuela y Valenzuela, 1982).

Hacia el final de la década de los '50 fue posible percibir los primeros signos de las dificultades del modelo -inflación creciente, expulsión masiva de mano de obra agrícola hacia las ciudades-, especialmente en las economías latinoamericanas más "desarrolladas". Estos signos fueron interpretados como propios de la dificultad de efectuar el "salto" desde la "etapa fácil" del ISI (la producción de bienes industriales básicos en "industrias livianas", como textiles) hacia la "etapa difícil", es decir, la producción de bienes durables y de capital. Ello requería inversiones mucho mayores, agravando de el problema del endeudamiento y la inflación, al tiempo que su énfasis en las industrias "de punta" y de capital intensivo agudizó el desempleo y el subempleo (Fishlow, 1990).

arreglos, y poseía un grado de autonomía importante respecto de la sociedad civil, especialmente basado en su poder tecnocrático y regulador, y en su capacidad de concertar y organizar aquélla.

La matriz Estado-céntrica (MEC) se basaba en dos mecanismos:

(a) Una relación complementaria entre el mercado y el Estado. La regulación estatal de los mercados de capitales y de mano de obra, lejos de ser contradictoria con el crecimiento económico, era funcional a éste, como lo demuestran las tasas de crecimiento sostenido entre los años 30 y 70⁵.

(b) Mecanismo de relación entre el Estado y la sociedad civil. Bajo la MEC, la capacidad organizativa y la participación de sectores crecientes de la sociedad civil se expandió, afirmación especialmente válida para los sectores populares. Esta dinámica hacia la incorporación (inclusión) e incluso activación de sectores sociales estaba pareada con extensos mecanismos de control, fundamentalmente definidos y/o implementados por el Estado: desarrollo de patrones clientelistas alrededor de agencias del Estado, creación de canales corporatistas o semi-corporatistas que vinculaban instituciones públicas, partidos políticos, asociaciones profesionales, sindicatos (Cavarozzi, 1992a).

El tipo de régimen político y sus características peculiares (que difiere notablemente en los 5 países mencionados) no tenía un gran efecto sobre el primer mecanismo que relacionaba el Estado y el mercado, fundamentalmente porque las decisiones estratégicas en materia económica estaban en gran medida aisladas del espacio político (especialmente con la creación de instituciones estatales "técnicas" como la Corporación de Fomento de la Producción, Corfo, en Chile o los Bancos Centrales).

Por el contrario, las dinámicas de incorporación y control dependían en gran medida de la relevancia y naturaleza de los partidos políticos, del tipo de sistema de partidos políticos, del grado de estabilidad e "inclusividad" de las normas constitucionales y de las instituciones políticas, y del rol de los militares en la política.

⁵ El ingreso per cápita real en América Latina creció a un promedio de 2,5 anual durante la década de los '60s, y a un promedio de 3,3% anual durante los 70. (Roxborough, 1992: 421).

No obstante las diferencias, y a partir de los años '30, la adopción del modelo ISI en estos países fue acompañada con la incorporación creciente de los trabajadores urbanos y de las capas medias -cuyo crecimiento se debió en gran medida a la expansión estatal- a través del Estado, que combinó sus anteriores políticas de represión y control, con políticas de incorporación social y política: esquemas de protección social -políticas de salud, educación, subsidios, vivienda y seguridad social- y el establecimiento de mecanismos de negociación colectiva impulsados por el Estado.

Los complejos mecanismos de incorporación y control que vinculaban a ciertos actores sociales con el Estado a través de la intensificación de prácticas clientelistas y su relocalización alrededor de agencias del Estado, de la creación de patrones corporatistas que vinculaban agencias públicas, partidos políticos, asociaciones profesionales y sindicatos, o de la emergencia de nexos directos entre líderes políticos y las masas populares, se combinó con la ampliación del sufragio, que permitió la extensión de la ciudadanía política bajo los principios de la democracia representativa liberal.

No obstante, como señala Cavarozzi (1992b: 9) con la posible excepción de Uruguay, "el sufragio universal no fue el principio de organización fundamental de este nuevo escenario de la política de masas". La participación electoral se combinó con mecanismos no liberales de incorporación y control.

Entre estos mecanismos híbridos, que combinan representación con intervención y control estatal, los más destacados son el corporatismo y el clientelismo. El concepto corporatismo fue intensamente usado en el análisis de los sistemas políticos latinoamericanos en la década del '70 y de los europeos durante los 80; en este último caso, bajo la etiqueta de neo-corporatismo. Se refiere a patrones de organización y representación de intereses grupales no competitivos, jerárquicamente estructurados, que se vinculan directamente con el Estado⁶. En su clásica definición de corporatismo,

⁶ Hay otra acepción del corporatismo, en el que éste se asocia con una ideología y/o tradición cultural cuyas raíces se remontan a la doctrina católica (iberianismo) y que concibe la sociedad como un todo orgánico, compuesto de grupos "naturales" -familia, corporaciones- encabezado por el Estado, cuya principal función es velar por el bien común (ver Wiarda, 1981 y Véliz, 1980). La acepción del corporatismo que uso en este trabajo, al referirse a un modo particular de "*interest group politics*", es decir, a comportamiento institucional, no remite a una ideología o doctrina particular, cuestión fundamental para la segunda definición.

Schmitter (1974) lo conceptualiza como un sistema de representación de intereses, que luego llama sistema de "intermediación" de intereses para resaltar su carácter interactivo. Distingue dos tipos básicos de corporatismo: el *societal*, donde la dinámica central proviene de grupos sociales que se esfuerzan por construir patrones de representación monopólicos, jerárquicamente estructurados y con los cuales "penetran" el Estado, y *estatal*, en el que los grupos corporativizados son creados y mantenidos por el Estado como órganos auxiliares y dependientes de éste. En el primer caso, la legitimidad del Estado depende del apoyo y de la actividad de los grupos corporativos; no así en el segundo⁷.

En América Latina es posible observar modos de corporatismo estatal en la incorporación de los obreros industriales (Collier y Collier, 1991), de los pobladores urbanos, así como en el desarrollo de los sistemas de seguridad social en algunos países de

Esto sin desconocer que, como demuestra convincentemente Alfred Stepan (1978) en su análisis del caso peruano, es posible que elementos doctrinarios de lo que denomina "*organic statism*" influyan el diseño de políticas públicas de élites que reforman el Estado. El "estatismo orgánico", que Stepan opone al modelo liberal clásico y del socialista-marxista, concibe la sociedad como un cuerpo integrado (organismo) constituido por asociaciones intermedias definidas en términos funcionales (familia, oficios, etc) que son las partes vitales de la nación. Esta comunidad, fuerte y natural, está indisolublemente ligada al Estado, órgano superior cuyo imperativo es velar por el desarrollo armónico de la sociedad cautelando el "bien común" (rol normativo). El Estado, en este modelo, es "intervencionista", pero sobre la base de un principio "subsidiario", es decir, no alterando el desarrollo normal del cuerpo social a través de las asociaciones intermedias. Stepan concibe el estatismo orgánico como una doctrina y como un modelo de gobierno.

Sin duda, es posible percibir esta doctrina en intentos de reforma que se llevaron a cabo en América Latina, especialmente en las décadas de los años 60 y 70, lideradas por partidos social cristianos (como la Democracia Cristiana en Chile o en Venezuela) o por el gobierno de Velasco Alvarado en el Perú (1968-1973). Más allá de la discusión de si este constituye o no un "paradigma" de relaciones Estado-sociedad típica de América Latina, menciono esta posición porque sin duda constituye un modelo subordinado y subyacente, que ha influido no sólo a élites reformistas, sino que también ha tenido enorme importancia en las formas de organización social -y, en particular, en las comunidades pobres- de nuestros países.

Para una completa revisión del uso del concepto de corporatismo en América Latina, ver David Collier, "Corporatism in Latin American Politics" (1995).

⁷ En sus palabras: "La parte del proceso político a la que se refiere el corporatismo es la "intermediación de intereses". Involucra los medios a través de los cuales los intereses de los miembros son transferidos, agregados y articulados a cuerpos colectivos de toma de decisiones, públicos o privados (*representación*), y los modos en que los intereses son enseñados, transmitidos e impuestos a los miembros por las asociaciones (*control social*)". El corporatismo abarca una dimensión relacionada, si bien analíticamente diferenciable, del proceso político: "como un modo de formación de política, en el cual asociaciones de intereses formalmente designadas son incorporadas dentro del proceso de toma de decisiones y de implementación dotado de autoridad. Como tal (las asociaciones) reciben el reconocimiento oficial del Estado no sólo como intermediadores de intereses, sino como "socios" co-responsables en labores gubernativas y de conducción de la sociedad" (Schmitter, 1981: 295).

la región tales como México, Chile, Brasil, Argentina, y en menor medida, Venezuela, Colombia, Perú después de 1969, Bolivia (Malloy, 1988 y 1979).

El corporatismo estatal latinoamericano difiere de la experiencia neo-corporatista contemporánea de los países centrales. Primero, los arreglos neo-corporatistas europeos tienen una fuerte base societal, a diferencia de sus homónimos en América Latina, donde, con la posible excepción de Costa Rica, es el Estado el que lleva la iniciativa. Segundo, el balance entre incorporación y control característico de los arreglos corporatistas se inclinó, en América Latina, por el segundo de estos términos: su selectividad fue mayor que la de los países centrales ya que el control e incorporación de grupos sociales en las arenas de decisión pública era comparativamente menos extenso ("corporatismo segmentario", Collier, 1979) y, como subraya agudamente O'Donnell (1977), el grado de permeabilidad del Estado a la acción de los grupos de interés y los arreglos institucionales destinados a incorporar a grupos sociales como los trabajadores y los empresarios, eran cualitativamente distintos.

La incorporación de los intereses organizados a la arena política fue, al menos por las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra, el eje de la concertación social alrededor del Keynesianismo y el Estado de bienestar y, por ello, un factor de estabilidad política.

En América Latina, la mayor selectividad y la segmentación de los arreglos corporatistas, así como la debilidad del corporatismo societal que ponía en cuestión la representatividad de las organizaciones que lograban acceso a las arenas estatales, debilitaron el efecto de estabilidad política que los arreglos corporatistas confirieron a los países centrales.

Las prácticas clientelistas, es decir, el intercambio de apoyo político por beneficios selectivos, tampoco fue un factor de estabilidad política, en la medida en que la distribución selectiva de beneficios mediante agencias del Estado contribuyó a restar unidad y coherencia a las políticas públicas y a disminuir su capacidad transformativa.

El proceso de incorporación de cada vez más amplios y diversos actores sociales y económicos se dio en arenas relativamente particulares y aisladas, es decir, cada actor o conjunto de actores se vinculó al Estado a través de canales exclusivos. La sucesiva incorporación en diversas arenas estatales, dio lugar a múltiples lealtades y oposiciones

(dependiendo de cómo se distribuyeran los costos y beneficios) que se sedimentaron en diversos "anillos burocráticos", pero con un débil -cuando no ausente- espacio institucional legítimo y común donde se aplicarían procedimientos para resolver disputas y revisar decisiones (Cavarozzi 1992 a y b).

El patrón de incorporación y control basado en este tipo de toma de decisiones, generó dos características. La primera, es que la **legitimidad** de los regímenes políticos era **sustantiva** (capacidad de distribuir beneficios y producir resultados) o **fundacional** (basada en mitos fundacionales, como el nacionalismo mexicano o el carácter populista del Peronismo). Es decir, los regímenes no eran legitimados por sus procedimientos: si eran incapaces de proveer beneficios, o si se debilitaban los mitos fundacionales, tendían a debilitarse. La segunda es que el modo de toma de decisiones generó una acumulación de conflictos multidimensionales resultantes de decisiones políticas específicas que tendían congelarse en "privilegios adquiridos". Estos conflictos se sedimentaron y acumularon, sin existir mecanismos que permitiera resolver las disputas ordenadamente y revisar las decisiones anteriores (Cavarozzi 1992 a y b).

El patrón de incorporación y control donde la legitimidad de las decisiones no residía en la aplicación de reglas y procedimientos consensuados, implicaba que la participación social -sea a través de instituciones representativas o de mecanismos corporatistas o otros- operaba sobre una lógica de presión: "dentro de esta fórmula política, la eficacia de la participación popular estaba relacionada con su potencial disruptivo, y no sobre su contribución eventual a (1) involucrar parcialmente a los sectores populares en el proceso de toma de decisiones y (2) velar por el *accountability* de las autoridades públicas. La participación (en la forma de movilización) de hecho se transformó en un herramienta de extorsión eficaz que las organizaciones populares y de las clases medias y los políticos de oposición emplearon en contra de gobiernos tanto civiles como militares" (Cavarozzi, 1992b:10).

De este modo, si bien la matriz política de la MEC contribuyó a la incorporación selectiva de grupos sociales a los beneficios económicos y a la ciudadanía política, tanto la sedimentación de conflictos, como la lógica de participación, implicaban una suerte de efervescencia sostenida, expresada en movilizaciones sociales, paros cívicos, protestas, huelgas, que si bien no constituían rupturas graves, eran sin duda crisis recurrentes.

En términos económicos, los problemas de la MEC eran básicamente tres: balanza de pagos (endeudamiento externo); déficits fiscales y estancamiento en el sector agrícola (con la excepción de Brasil). El modo de operación de esta matriz político-económica produjo una serie de rigideces que dificultaron progresivamente su dinamismo inicial. La MEC condujo a la creación de monopolios industriales, en particular subsidiarias de transnacionales atraídas por los altos niveles de protección, y a la pérdida de incentivos al crecimiento de los bienes de exportación. La poca flexibilidad de la matriz es un factor importante para explicar el difícil ajuste de las economías latinoamericanas a los cambios en la economía internacional, como la globalización tecnológica y productiva y las dislocaciones resultantes de los cambios en los regímenes de intercambio y la desregulación de los flujos financieros internacionales.

1.2. *El colapso de la matriz Estado-céntrica*

En retrospectiva, algunos analistas han señalado que las políticas “populistas”⁸ que intentaban dar respuesta a presiones originadas en la desigual distribución del ingreso⁹ en América Latina condujeron a graves desequilibrios macroeconómicos con males endémicos como la inflación y crisis recurrentes de la balanza de pagos, cuyos efectos fueron

⁸ Para los críticos más conservadores de los arreglos populistas, la presión social para obtener beneficios selectivos haría peligrar la gobernabilidad por cuanto podía fácilmente sobrepasar la limitada capacidad del Estado de procesar una carga creciente de expectativas y demandas (*government overload*, Huntington, Crozier and Watanuki, 1975).

⁹ La cadena argumentativa es: La alta inequidad en la distribución del ingreso: (1) Aumenta las presiones por políticas de expansión del gasto con propósitos redistributivos; (2) fortalece la capacidad de las élites económicas para resistir impuestos (3) estimula las acciones directas y desestabilizadoras de los trabajadores; (4) disminuye el apoyo político de medidas de promoción de las exportaciones, que afectan los salarios urbanos en el corto plazo, y (5) un alto grado de conflicto social generado por la inequidad en la distribución del ingreso, contribuye a la debilidad de las instituciones políticas y a la sucesión de gobiernos (Sachs, 1989: 8). Dornbusch y Edwards (1991: 25) definen el populismo económico como una “aproximación a la *economía* que enfatiza el crecimiento y la redistribución del ingreso y resta importancia a los riesgos de inflación y déficit financiero, las determinaciones externas y la reacción de los agentes económicos a políticas que ignoran las condiciones de mercado”. Kaufman y Stallings (1991), afirman la existencia de una relación histórica, si bien no necesaria (una “afinidad electiva”) del populismo con el ISI, por cuanto éste proporcionó la justificación intelectual para una serie de políticas económicas que, llevadas al extremo, resultaban en populismo: el énfasis en la ampliación del mercado doméstico, por ejemplo, justificó grandes alzas de salarios y aumento del gasto público. Por otra parte, la expansión de la industria doméstica y del sector creó poderosos grupos -obreros industriales y clases medias urbanas- que se fueron favorecidos en el corto plazo por la implementación de políticas que combinaban el expansionismo fiscal y una tasa de intercambio sobrevalorada. El conjunto de políticas económicas, en su opinión, estaba diseñado para alcanzar *finés políticos* específicos: movilizar el apoyo de los trabajadores organizados, de sectores de clase media-baja, de la empresa orientada a la producción para el mercado doméstico, y de aislar políticamente a la oligarquía rural, a las empresas extranjeras y a la gran empresa nacional.

peculiarmente nocivos para los sectores de menores ingresos (Sachs,1989; Dornbush y Edwards, Kaufman y Stallings, Cardoso y Helwege, 1991).

Se ha sostenido también que la profundización del modelo de industrialización sustitutiva sería afín a un orden político autoritario. Aparentemente de manera no casual, en los cinco países de referencia -donde la industrialización sustitutiva había alcanzado gran desarrollo- se instalan regímenes militares -Argentina, Brasil, Chile y Uruguay- o son regímenes autoritarios (México).

Guillermo O'Donnell (1973), en su influyente teoría de los regímenes burocrático-autoritarios (BA), postula una "afinidad electiva" entre la "fase difícil" o la "profundización" del ISI y la oleada autoritaria. Sostiene que los mayores niveles de concentración del ingreso, de capital y de tecnología que precisa la producción de bienes intermedios y de capital y la ampliación del mercado interno para el consumo de bienes de lujo, hacen necesaria la desmovilización popular para detener las presiones redistributivas y abaratar el costo de la mano de obra. El Estado profundiza su proceso de racionalización (burocratización) para aumentar su capacidad de dirección y control sobre el proceso de desarrollo y para desmovilizar y disciplinar a la fuerza de trabajo: de allí el término Estado burocrático-autoritario. La instauración de los BA, sin embargo, no es una consecuencia necesaria de la profundización del ISI, sino que está mediada por factores políticos peculiares entre los cuales es crucial la "percepción de la amenaza" de la burguesía y de los militares que surge de la movilización popular previa.

La tesis de O'Donnell ha sido criticada por establecer una correspondencia demasiado unívoca entre factores políticos y los requerimientos del modelo de desarrollo, sin perjuicio de que esta relación exista. De hecho, en la etapa más avanzada de la sustitución de importaciones los requerimientos de acumulación de capital y tecnología hacía más relevante el rol de algunas fracciones del capital nacional y, sobre todo, el del transnacional, lo cual obligaba a repositionar a los sectores sindicales e industriales medianos y pequeños en el "pacto" desarrollista¹⁰. Sin embargo, esta reformulación no condujo

¹⁰ Los teóricos neo-dependenistas sostienen que en la "etapa difícil" de la sustitución de importaciones, es decir, el paso de la producción de bienes de consumo masivo a bienes intermedios y de capital, la viabilidad del desarrollo dependiente (o el desarrollo dependiente asociado, en términos de Cardoso) dependía de una "triple alianza" (Evans, 1979) entre una fracción del capital nacional, las corporaciones transnacionales y el Estado. A este último, le cupo la difícil función de organizar los vínculos entre la economía nacional y la esfera transnacional, asegurando las condiciones para atraer la inversión externa,

necesariamente a regímenes autoritarios, ni éstos prosiguieron la profundización de la industrialización sustitutiva -excepto el gobierno militar brasileño hasta principios de los 80-, sino que, especialmente visible en el caso chileno, efectuaron un cambio en el modelo de desarrollo y redujeron grandemente la capacidad directiva estatal sobre el proceso¹¹.

En este sentido, factores políticos peculiares, entre los que se cuentan el grado de organización y capacidad de presión de los sectores populares, la naturaleza de los partidos políticos, la percepción de la "amenaza popular" por parte de la burguesía y los militares, la intervención de estos últimos en la esfera política, entre otros, aparecen como más determinantes de la instauración de dichos regímenes autoritarios.

En términos más generales, la operación misma de la matriz Estado-céntrica a la larga le restaba flexibilidad, en tanto la dinámica de incorporación y de participación a través de la presión social organizada carente de instituciones que revisaran las viejas prebendas resultaba en la sedimentación de conflictos que limitaba la capacidad de respuesta rápida y adaptativa del sistema político a nuevas presiones.

1.3 *La crisis de la deuda, la década perdida*

La restricción del crédito y la mayor selectividad del capital desencadenó, en la década de los '80, la conocida crisis de endeudamiento¹² en América Latina. La crisis forzó el

para facilitar la acumulación interna -provisión de infraestructura, investigación y desarrollo, inversión directa, etc. - y orientar este proceso de modo que favoreciera el desarrollo nacional. Para ello, el aparato estatal debió aumentar su "autonomía relativa" respecto del capital nacional tanto como transnacional, lo que problematizó su legitimidad como garante de intereses generales de la nación (Evans, 1979). Asimismo, el Estado se vió forzado a balancear estos imperativos con los provenientes del proceso de ampliación de la ciudadanía y los grupos de interés de los sectores medios y populares.

¹¹ Asimismo, es posible percibir diferencias importantes entre los regímenes militares de los años 60 (Argentina y Brasil), que mantienen un carácter "desarrollista", y aquéllos de la década siguiente - Argentina (1976), Chile y Uruguay- que adoptan una retórica y una práctica anti-estatista y ponen en cuestión el desarrollismo. Para críticas y reflexiones acerca del modelo burocrático-autoritario, ver Schamis (1991); Cardoso (1979); Hirschman (1979) Bennett y Sharpe (1982), Roxborough (1984), Serra (1979) y Remmer y Merx (1982).

¹² "Como se sabe, durante el período 1981-90 el producto interno bruto per cápita de América Latina cayó 1,2% cada año. A fines de 1991, el PIB per cápita era 8% menos que el de 1980. En algunos países los sueldos reales cayeron hasta un 50% durante los 80. Las dislocaciones económicas desataron la inflación, que se aceleró con rapidez en varios países. En 1989 y 1990 el promedio de inflación anual para América Latina fue alrededor de 1.200%. Argentina, Brasil, Perú y Nicaragua experimentaron oleadas de hiperinflación" (Roxborough, 1992: 422).

reconocimiento generalizado de que el modelo ISI producía desequilibrios fundamentales en tres áreas: (a) La sobrevaluación de la tasa de intercambio y el consiguiente sesgo negativo hacia las exportaciones; (b) déficit fiscal ocasionado por la expansión continua de los gastos fiscales (subsidios, finanzas e inversión) que no eran compensados por los ingresos provenientes de impuestos; y (c) la industrialización sucedió a expensas del desarrollo agrícola (Fishlow, 1990). Para enfrentar la crisis fiscal se optó por implementar políticas de restricción del gasto y de ajuste estructural, lo cual efectivamente redujo el rol del Estado en la economía y el tamaño del mismo.

En este contexto, los países de la región abandonaron el énfasis central en la industrialización sustitutiva para adoptar un modelo de desarrollo "hacia afuera", otorgando mayor importancia a las exportaciones, a la liberalización de los mercados y a la vinculación con la economía mundial (*export-oriented growth*). El paquete de políticas elaboradas por organismos internacionales -el "consenso de Washington"¹³- entró decididamente en acción, poniendo término al proteccionismo, restringiendo la intervención y el tamaño del Estado en la economía a través de la privatización y la desregulación, y adoptando políticas de ortodoxia fiscal como componente integral del modelo de crecimiento. El Estado "motor del desarrollo", con intervención directa en los procesos productivos, quedó reducido a un "facilitador" de los procesos de acumulación llevados a cabo por la iniciativa privada (nacional y transnacional). La relación entre mercado y Estado cambia desde una de complementariedad a una de subsidiariedad.

1.4. *Estado y sociedad: desintegración y nuevas avenidas*

El cambio en la relación entre Estado y mercado implicó una reestructuración concomitante de los arreglos sociopolíticos que acompañaron la anterior matriz. El pacto de "redistribución social" de los beneficios entre ciertos actores relevantes al modelo de sustitución de importaciones -empresarios industriales orientados al mercado interno, capas medias, obreros industriales- estructurado en torno al Estado, colapsa al perder éste centralidad en la conducción del proceso de desarrollo: su capacidad de redistribuir -o distribuir- el ingreso, mecanismo central de la incorporación de actores sociales se ve disminuida radicalmente, y con ella, la **legitimidad** de las decisiones del aparato estatal.

¹³ Ver J.M. Fanelli, R. Frenkel y G. Rozenwureel Growth and Structural Reform in Latin America: Where We Stand. Documento CEDES N°57, 1990.

La erosión de las bases históricas de legitimación del Estado se ve agudizada durante la denominada "década perdida" de los 80, en que la crisis fiscal y la implementación de políticas de ajuste estructural redujo peligrosamente la capacidad del Estado para dirigir los procesos económicos y orientar a los actores y para paliar los onerosos efectos sociales de la crisis¹⁴ y de las políticas de ajuste, cuyos costos recayeron desproporcionadamente en los hogares pobres y de ingresos medios (CEPAL, 1995a: 27).

La crisis económica, asimismo, exacerbó una forma de hacer política pública prescindiendo del sistema político. Con la excepción parcial de Chile y Uruguay, varios países latinoamericanos debieron enfrentar simultáneamente democratización y crisis económica. La urgencia y las demandas de acción sobre los nuevos gobiernos democráticos, que tuvieron que operar no sólo con una economía desarticulada, sino con un aparato estatal y un sistema político "en reparación", amén de una sociedad civil fragmentada, favoreció un "estilo mágico" de hacer política pública, característico de lo que O'Donnell (1992, 1993) bautizó como "democracias delegativas": la voluntad de la mayoría elige "presidentes-salvadores", en los que concentra autoridad y sobre los que "delega" el derecho de hacer lo que considere necesario

¹⁴ El porcentaje de hogares urbanos bajo la línea de la pobreza aumentó en la región desde un 26% en 1970 a un 30% en 1986 y a un 34% en 1990. En Argentina, el porcentaje total de hogares bajo la línea de la pobreza creció desde un 8% en 1970 a un 13% en 1986; en Chile, desde un 17% en 1970 a un 33% en 1990; en México, desde un 34% en 1970 a un 39% en 1989; en Venezuela, desde un 25% en 1970 a un 34% en 1990. En Colombia y Brasil se registró una baja del porcentaje de hogares bajo la línea de la pobreza desde un 45% y un 49%, respectivamente, en 1970, a un 38% (1986) en el caso colombiano, y a un 43% (1990) en el brasileño (CEPAL, 1995a, Cuadro 10: 145-6).

El nivel de desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares en zonas urbanas creció durante la década de los ochenta en todos los países de la región, excepto Colombia y Uruguay. A modo de ejemplo, en Argentina (1980-86) el 25% de los hogares urbanos más pobres disminuyó su participación en un 11%, en tanto el 10% más rico la aumentó en 9%; en Brasil (1979-1987) el ingreso del 25% de los hogares más pobres cayó en 16%, en tanto el del 10% más rico aumentó en 21%; en Chile (1988-1978), el 25% de los hogares más pobres vio caer sus ingresos en 10%, en tanto el 10% más rico los vio incrementarse en un 21%. Las cifras para Costa Rica (1988 y 1981), y las de Venezuela (1981-1986), revelan que el ingreso del 25% más pobre descendió un 13% en ambos países, en tanto el del 25% más rico subió un 4% y un 16%, respectivamente. En Panamá (1979-1986) y México (1984-1989) el ingreso del 25% de los hogares urbanos más pobres aumentó en un 9%, pero el 10% de los más ricos también aumentó su participación en un 24 y un 41%, respectivamente. Sólo en Colombia (1980-86) y Uruguay (1981-86) el 10% más rico disminuyó su participación (por 2% y 10% en los países respectivos), en tanto el 25% más pobre aumentó su participación en el ingreso en Colombia en un 15%, y la disminuyó en Uruguay en un 13% en el mismo período (CEPAL, 1994, Cuadro 19: 154). El estudio de la CEPAL concluye que "en la mayoría de los países, los hogares pertenecientes al decil más alto no sufrieron pérdidas de ingreso durante la crisis y, en algunos casos, incluso registraron incrementos en términos reales. Por otra parte, la evidencia disponible indica que la mayor parte de los costos de la crisis y las políticas de ajuste recayeron en los hogares de los siete últimos deciles de la distribución del ingreso" (CEPAL, 1995a: 27)

para el país. La toma de decisiones se efectúa sin consulta a los partidos y los otros poderes del Estado, y en la ausencia de mecanismos de "rendición de cuentas horizontal" (*horizontal accountability*). Cuando estas decisiones fracasan en concitar el apoyo social y político, el Ejecutivo se queja del "egoísmo" de los políticos y los intereses particulares, erosionando aún más la legitimidad del sistema político (O'Donnell, 1992: 12).

En aquellos países que sufrieron dictaduras militares o gobiernos autoritarios, la erosión de la legitimidad del Estado adquirió una dimensión adicional. Por una parte, la implementación de políticas neoliberales y su coetánea retórica anti-estatista, contribuyó no sólo al descrédito del Estado desarrollista y dirigista, sino del Estado en general (Guimaraes, 1995¹⁵). Por otra, la preminencia de la dimensión represiva del aparato estatal alienó a grandes sectores y estimuló la inclusión en la agenda política democratizadora temáticas antes secundarias, como los derechos humanos y la protección frente a la acción discrecional del Estado. Las dictaduras contribuyeron a la erosión de lo político como práctica social y la democracia como modo de tomar decisiones, y ciertamente dieron una relevancia antes oculta a la dimensión de fuerza y discrecionalidad del Estado (Flishfish, 1987).

La corrosión del sistema político se dio en un contexto de cambio en las organizaciones sociales y su relación con aquél. En parte como una respuesta a la crisis económica, proliferaron en toda América Latina organizaciones de autoayuda (comedores populares, bolsas de trabajo, organizaciones de mujeres y de pobladores) que prestaban a sus miembros servicios que el Estado no estaba en condiciones de proveer (Eckstein, 1989).

Si bien en América Latina estas organizaciones populares son de larga data, en particular en aquellos países que no contaron con un Estado benefactor extenso, o, en aquellos donde sí existía, en sectores no cubiertos por los beneficios sociales, la masividad del fenómeno constituye un hecho relevante. Las prácticas de autogestión, estimuladas por la acción de ONG, frecuentemente vinculadas a organizaciones religiosas, contribuyeron en medida no despreciable a erosionar el paradigma del Estado como eje de la provisión de servicios sociales, así como también el papel mediador (o clientelista) de los partidos políticos.

¹⁵ "Más que la incapacidad del Estado de responder a las demandas sociales que llevaron al colapso de los regímenes populistas, la crisis de competencia, agravada por la eclosión de la crisis económica internacional y por el efecto acumulativo de las presiones populares insatisfechas a través de un proceso trunco de integración social, pasa a referirse no al ejercicio del poder sino a la esencia de este, poniendo en tela de juicio la legitimidad de las instituciones estatales" (Guimaraes, 1995:23).

La emergencia de estas formas antes "subordinadas" de organización social se complementó con la desorganización de los actores sociales históricos articulados en torno al Estado. Sindicatos industriales y organizaciones empresariales, asociaciones de empleados públicos o de pobladores, que habían desarrollado una compleja maraña de conexión con el aparato público, vieron desarticulados dichos canales (especialmente en los casos de dictaduras militares) y/o éstos se volvieron largamente irrelevantes como espacios de negociación.

En aquellos países que sufrieron una fuerte desorganización económica (Perú, Argentina, Brasil), la desarticulación de los actores históricos se agudizó y aceleró a consecuencia de la impredecibilidad que generaron los episodios de hiperinflación y la incapacidad de los planes de estabilización para lograr sus objetivos. Lo racional frente a esta situación era actuar a nivel desagregado (individual), sobre la base de un horizonte temporal muy limitado, recurrir a agencias estatales para obtener ventajas y asumir que todos actuarían de la misma manera. Este "sálvese quien pueda" fragmentó aún más a los actores colectivos y agudizó la colonización de agencias estatales por actores socioeconómicos poderosos, lo cual erosionó la ya limitada capacidad de Estado de proveer un orden básico y su legitimidad como expresión del bien general (O'Donnell, 1993).

Los partidos políticos no corrieron mejor suerte. Una encuesta aplicada en 1993 en Brasil, Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela otorgó a los partidos políticos un bajísimo nivel de confianza: en Uruguay, el país en que los ciudadanos expresaron el más alto nivel de confianza en dichas instituciones, el porcentaje de personas que expresó confianza no sobrepasó el 30%, en tanto en el más bajo, Venezuela, este porcentaje no llegó al 10 por ciento¹⁶.

¹⁶ Barómetro de Opinión Iberoamericana, citado por Hartlyn (1994). Incluso en Chile, que ha sido señalado como una excepción a la desintegración política y económica que enfrentó la mayor parte de los países de la región, el descrédito de los partidos políticos es importante. En una encuesta aplicada en octubre de 1992, el 52% de los encuestados consideraba que los "partidos políticos defienden sus intereses sin considerar los intereses del país", en tanto la opinión mayoritaria respecto de la política era devastadora: casi un 70% se mostró de acuerdo con la opinión que "quien está en el poder siempre busca sus intereses personales"; un 76% consideraba que los políticos no se preocupaban de ellos; un 88%, que la mayoría de los políticos sólo se acordaba de la gente en periodo de elecciones. Casi el 70% de los encuestados opinó que su participación se reducía a votar y que la política era tan complicada que no la entendía. No obstante, en un gesto que podría calificarse de esquizofrenia colectiva, el 58% opinaba que los partidos políticos son indispensables para la democracia (Barómetro Cerc., Santiago de Chile, diciembre de 1992, citado en Saffirio, 1994: 93-94).

El descrédito generalizado de la política, los partidos y los políticos está asociado a la disminución de la capacidad de los partidos para articular, canalizar y representar intereses frente al Estado. Caso extremo son las democracias delegativas, cuyos "presidentes-salvadores" no representan a los partidos políticos tradicionales o actúan con independencia de los mismos. Otros factores peculiares como prácticas clientelistas y/o corruptas, los ya mencionados efectos negativos de la dictaduras sobre la legitimidad de la política y, ciertamente, la rearticulación de los partidos populares luego de la caída del paradigma socialista¹⁷ han contribuido también a deteriorar dicha capacidad.

Las transiciones desde regímenes dictatoriales a democracias, especialmente aquellas que involucraron pactos inter-élites o imposición unilateral de las élites como sucedió en Chile, Brasil o Uruguay, dieron a los partidos un sitio privilegiado en las negociaciones que afirmó su capacidad de concertar pactos, pero no aumentó su legitimidad como vía de canalización y representación de intereses, toda vez que los pactos se percibieron como acuerdos cupulares que habrían privilegiado los intereses de los sectores civiles y militares asociados al régimen saliente en desmedro de los sectores populares (Karl, 1990, Karl y Schmitter, 1991).

Resumiendo, el colapso del modelo de sustitución de importaciones, al que se suman circunstancias vinculadas a la revolución de las formas productivas y de gestión empresarial, la crisis de endeudamiento y la aplicación de los programas de ajuste elaborados por el FMI y el Banco Mundial, supone una crisis paralela en el Estado en cuanto a su capacidad de organizar a la sociedad civil y de regular los procesos económicos. Varios países de la región debieron enfrentar simultáneamente procesos de transición política -usualmente desde gobiernos autoritarios o militares hacia formas democráticas de gobierno- y la crisis de sus economías y del modelo de desarrollo, lo cual acentuó la desintegración del sistema político y

¹⁷ La caída de los socialismos reales sin duda fue un factor que alteró radicalmente la relación entre los partidos de la izquierda latinoamericana con los sectores populares en especial en aquellos países donde la expresión política de éstos se había dado por la vía de partidos de orientación marxista, ortodoxos o no (Chile, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Jamaica, en cierta medida, Perú después de 1975, Bolivia). No obstante, incluso en aquellos países donde primaron los partidos populistas (Argentina, Perú -Apra-Brasil (Brizola) Panamá, México) o multclasista (Venezuela, Colombia, Ecuador) la desaparición de la alternativa de izquierda, presente o no como una fuerza política activa en el país, implicó cambios en los ejes de la política: la alternativa entre capitalismo o socialismo que, por ejemplo, diera sentido a las posiciones "terceristas" de la democracias cristianas en la década del '60, a las luchas guerrilleras post-revolución cubana y a las posiciones defensivas de gran parte de los ejércitos latinoamericanos frente a la "insurrección interna", son parte de los clivajes que pierden asidero disuelta la posición socialismo-capitalismo. La dimensión de identidad de la política, que relacionaba la adscripción a un partido con modos de vida radicalmente diferentes, tiende a diluirse con la ausencia de uno de los términos claves de la oposición.

probablemente agravó la crisis y alargó el plazo de salida de la misma, por cuanto el vacío institucional dificultó la generación de un "orden" que permitiera una mínima predictibilidad a los actores y la posibilidad de coordinar acciones colectivas. Si agregamos la desarticulación de las formas históricas de organización y la aparición de otras nuevas en la sociedad civil, la crisis de legitimidad y de eficacia del Estado y de los partidos, tenemos una crisis del sistema político en su conjunto, asociada a la degradación de la matriz Estado-céntrica con peculiares agravantes o atenuantes de acuerdo a la realidad de cada país.

2. Derechos ciudadanos y democracia

La crisis del Estado latinoamericano involucró cambios importantes en la relación del Estado con sus ciudadanos, es decir, en los derechos¹⁸ y obligaciones mutuas que los unía. Recordemos que en la matriz Estado-céntrica, la legitimidad del Estado era básicamente sustantiva, vale decir, residía en la capacidad del Estado de distribuir los beneficios del crecimiento selectivamente entre los grupos sociales "fundamentales" a la operación de la industrialización sustitutiva. La cautela y garantía de los derechos sociales y económicos era pues un elemento esencial de la legitimidad del Estado, en tanto los derechos civiles y políticos tenían una relevancia relativamente menor a aquél. Si bien hubo ampliación progresiva de la ciudadanía¹⁹ política a través de la extensión del derecho a voto, ésta se empleó como un mecanismo de incorporación controlada (Oxhorn, 1995) usualmente asociado a la creación de bases de apoyo a actores del sistema partidario o líderes populistas. La participación, como afirma Cavarozzi (1992b), no se dio fundamentalmente a través del sufragio masivo, menos importante para la repartición selectiva de los beneficios del modelo que los mecanismos clientelistas o corporatistas articulados en torno al Estado.

¹⁸ T.H. Marshall, en su célebre tipología de derechos, define "derechos *civiles* tales como la libertad de la persona, la libertad de palabra, de pensamiento y de fe, el derecho a la propiedad personal y a establecer contratos válidos, y el derecho a la justicia; derechos *políticos*, como el sufragio y el derecho a ocupar cargos públicos; derechos *sociales*, que van desde el derecho a un mínimo bienestar y seguridad económicos hasta el derecho a compartir plenamente el patrimonio social y a vivir como un ser civilizado, de acuerdo con los patrones vigentes en la sociedad". A estos derechos corresponden instituciones públicas: "Los *tribunales*, para salvaguardar los derechos civiles y, específicamente, para proteger en todos sus derechos a aquellos miembros menos articulados de la comunidad nacional a quienes se les ha hecho extensivos; los organismos *representativos* locales y nacionales, como vía de acceso a la participación en las decisiones públicas y en la actividad legislativa; los *servicios sociales*, que aseguren una protección mínima contra la pobreza, la enfermedad y otros infortunios, y las *escuelas*, que posibiliten a todos los miembros de la comunidad recibir siquiera los elementos básicos de la educación" (T.H. Marshall Citizenship and Social Class, Doubleday, New York, 1964, citado por Bendix, 1974: 80).

C.B. Macpherson (1985: 23, mi traducción) enfatiza que estos derechos suponen una relación diferencial del ciudadano con el Estado: " Los derechos civiles son fundamentalmente derechos *contra* el Estado, esto es, reclamos por libertades individuales que el Estado no puede invadir. Los derechos políticos son derechos a tener voz en el *control* del Estado. Los derechos sociales y económicos son reclamos por beneficios que deben ser garantizados *por* el Estado, tanto por medio de la legislación como por la provisión de servicios y suplementos de ingreso".

¹⁹ La ampliación de los derechos de sufragio en América Latina no fue completada sino hasta el último cuarto del siglo XX. A modo de ejemplo, el voto a los analfabetos (restricción que marginó efectivamente sectores pobres, fundamentalmente rurales y/o de grupos étnicos del ejercicio de la ciudadanía) se concedió en Chile en 1970; en Perú, en 1980.

2.1. *Políticas sociales*

Con la desintegración de la matriz Estado-céntrica, el nuevo Estado subsidiario, eficaz y discreto, debió racionalizar el gasto para enfrentar la crisis fiscal y modernizarse acorde a sus nuevas y más circunscritas funciones²⁰. La reducción del gasto fiscal, en especial el gasto social²¹, pieza clave en la concreción de los derechos económicos, restó legitimidad a la acción pública ya que la disminución de los recursos sin la introducción de reformas sustantivas destinadas a utilizar mejor los mismos (reformas que sólo se efectuaron en forma simultánea en Chile) probablemente limitó la disponibilidad y/o la calidad de los servicios sociales (CEPAL, 1995a: 53).

Sin embargo, la reducción del gasto es menos importante que el cambio de lógica de la acción del Estado en la promoción y protección de los derechos económicos²². Autores como

²⁰ En algunos países, la reducción drástica del gasto fiscal conspiró contra la ya disminuida eficacia de la acción pública: los cortes salariales afectaron la moral funcionaria y la escasez de recursos, la capacidad operativa del Estado, incentivando la corrupción. Esto ahondó el déficit de legitimidad de aquél como garante del bien común y de los intereses generales (O'Donnell, 1993). La lógica indica que las reformas modernizadoras del Estado requerirán de recursos para implementarse: la reestructuración administrativa de los servicios; la implementación de nuevos procedimientos; la coordinación burocrática; la contratación de menos personal, pero más calificado, puede que aumente la eficacia del Estado en un plazo mediano a largo, pero en el corto, implica aumentar los gastos.

²¹ Según un estudio de la CEPAL, "durante el período 1982-1989, el gasto público social promedio disminuyó tanto en lo que respecta a prioridad macroeconómica, es decir en relación con el PIB, como en términos de gasto real per cápita." Al comparar 1990-91 y 1980-81, sólo Uruguay registró una mejora de todos los indicadores, y, con las excepciones parciales de Costa Rica, Brasil y Colombia, "en los demás países se observa en 1990-91 un deterioro de todos los indicadores en comparación con el comienzo de los años ochenta; la prioridad fiscal del gasto mejoró solamente en cuatro países" (CEPAL, 1995b: 49). Educación y vivienda fueron los sectores más afectados por la caída del gasto. La variación porcentual entre el gasto educativo real per cápita efectuado en 1990-93, en comparación con el de 1980-81, fue de -8.3 en Argentina, -39.7 en Bolivia, -17.8 en Chile, -14.5 en Costa Rica, -48.3 en Ecuador, -23.3 en México, -61.3 en Perú y -41.3 en Venezuela. Sólo en Brasil, Colombia y Uruguay se observó una variación positiva (20.7%, 8.5% y 0.5%, respectivamente). En vivienda, la caída del gasto en el mismo período es similar: Argentina (-12.6%); Bolivia (-77%), Brasil (-46.9%), Colombia (-50.6%) Costa Rica (-43.4%) México (-64.9%) y Venezuela(-55.6%). Esta vez las excepciones son Chile, con un 32.7% de aumento y Uruguay, con un 101.9% de crecimiento (CEPAL, 1995a, cuadro 27: 165-6).

²² Revilla (1995: 112-13) hace una interesante discusión del cambio del concepto de ciudadanía implicado en las políticas sociales universales típicas del Estado de Bienestar, y aquellas de orientación neoliberal. Afirma que las primeras involucran una noción de ciudadanía que considera la protección de los derechos sociales, de los cuales el Estado es el garante. Las políticas neoliberales, en cambio, asignan al Estado el rol de crear las oportunidades para la incorporación de los individuos al mercado que les proveerá las necesidades básicas de salud, educación, etc. La acción del Estado en el campo social no es "una respuesta a derechos adquiridos, sino de una necesidad para el buen funcionamiento del mercado". "En esta lógica, un individuo sólo es ciudadano cuando está integrado en el orden económico, es decir, cuando se incorpora a la relación productor/consumidor".

Dornbusch y Edwards (1989, 1991); Kaufman y Stallings (1991); Cardoso y Helwege (1991); Franco (1989, 1995); Cepal (1995) han llamado la atención sobre el hecho que la matriz Estado-céntrica privilegió en el reparto de beneficios a aquellos actores sociales cuya incorporación era necesaria para la operación y el mantenimiento del modelo y dejó al margen justamente a los que, por su pobreza extrema o su posición en la producción no industrial, carecían de recursos de poder.

En el paradigma de tendencia universalista (que algunos llamarían populista) la **definición** de los beneficiarios de las políticas públicas se establecía en una relación simbiótica (política) entre la comunidad organizada y el Estado, que era permeable a las presiones provenientes de aquélla. Ciertamente, la distribución de beneficios favorecía a los grupos más organizados y poderosos y, precisamente por ello, los menos vulnerables.

La constatación de las limitaciones del “pacto desarrollista” y de sus dinámicas excluyentes, influyó la reforma de las políticas sociales posterior a la crisis, haciendo hincapié en la inequidad e ineficacia de la acción pública en lo que respecta a superar la pobreza en la región.

En el nuevo paradigma, el Estado conserva un papel central en la promoción de la equidad, velando por que sus ciudadanos alcancen un mínimo sustantivo establecido socialmente. Los criterios de asignación de los beneficios (quiénes merecen participar y en qué medida), antes guiados por una lógica política, ceden paso a otros de carácter técnico y neutral. Es esta nueva lógica la que destruye finalmente el paradigma de relación Estado-sociedad característico de la MEC y sobre el que se efectuó fundamentalmente la incorporación controlada de grupos sociales "significativos" a los beneficios materiales (económicos) del modelo ISI.

Este cambio de relación Estado-sociedad está bien graficado en el siguiente cuadro (Franco, 1995):

PARADIGMAS DE POLÍTICA SOCIAL

Modelo	ACTUAL ²³	EN CIERNES
Institucionalidad (I)	MONOPOLIO O CUASIMONOPOLIO ESTATAL Financia Diseña Implementa Controla	PLURALIDAD DE SUBSECTORES Estatal Privado (comercial) Filantrópico Informal (familia)
Institucionalidad (II)	CENTRALISMO	DESCENTRALIZACIÓN
Lógica decisional	BUROCRÁTICA Estrategias "macro" "El Estado sabe" Asigna recursos vía administrativa Usuario sin elección	DE PROYECTOS Asignación competitiva Licitaciones Usuario propone "Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse"
Financiamiento (I)	ESTATAL	COFINANCIACIÓN "Lo que no cuesta, no vale" Recuperación de costos: "el que puede, debe pagar" [riesgo:marginar a los más pobres]
Financiamiento (II)	DE LA OFERTA	SUBSIDIO A LA DEMANDA (creación de cuasi mercados) Libertad de elegir [¿el consumidor tiene información suficiente?]
Objetivo buscado	UNIVERSALISMO DE LA OFERTA (alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea disponible favorece a los informados y organizados	UNIVERSALISMO DE SATISFACCIÓN "Tratar desigualmente a quienes son desiguales"
Criterio asignativo	AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE ARRIBA A ABAJO (Acceso segmentado) Ergo:"a menor gasto social, menos equidad"	PRIMERO, LOS MÁS NECESITADOS (Instrumento: FOCALIZACIÓN)
Población objetivo	CLASE MEDIA	POBRES
Enfoque	EN LOS MEDIOS - Infraestructura social - Gasto corriente	EN LOS FINES IMPACTO: magnitud del beneficio que recibe la población objetivo, según objetivos buscados
Indicador utilizado	GASTO PÚBLICO SOCIAL	RELACIÓN COSTO-IMPACTO

Rolando Franco (1995)

²³ Creo que el modelo que Franco llama "actual" es congruente con la matriz sociopolítica Estado-céntrica y, por lo tanto, su aplicación plena estuvo limitada a un puñado de países latinoamericanos. No obstante, este modelo se convirtió -por difusión, por políticas promovidas por organismos internacionales, etc.- en el paradigma orientador para países en los que la matriz Estado-céntrica no dominó, y cuyas políticas sociales tenían una cobertura mínima.

La definición de los receptores de las acciones redistributivas del Estado en el "paradigma en ciernes" es esencialmente un proceso técnico originado en la burocracia estatal. Allí es donde se definen los indicadores de pobreza, se miden los pobres y se define la población objetivo de las políticas sociales. Si bien es cierto que la "lógica decisonal" basada en la asignación competitiva de proyectos haría posible una mayor variedad de servicios que detectara mejor las necesidades de los usuarios, ello no modifica el hecho de que la selección de los beneficiarios corre por cuenta del Estado, toda vez que pretende llegar primero a los más pobres y aumentar el impacto de sus programas.

La provisión de servicios se focaliza²⁴ hacia los grupos sociales y localidades más vulnerables (focalización funcional y territorial) para apoyar la integración de quienes temporalmente se hallan en condiciones difíciles.

En el paradigma "en ciernes" las políticas sociales se legitiman en base a dos pilares: en el aumento de la eficacia de la acción pública (provisión de servicios de calidad, de menor costo y que lleguen efectivamente a los más necesitados) y en la neutralidad política de la acción estatal mediante criterios técnicos de toma de decisiones que eviten el clientelismo.

Como expresa un documento de la Cepal:

"En la medida en que la autoridad social del Estado pueda optimizar el impacto el uso de sus recursos, desburocratizar y agilizar la gestión y ejecución de los programas de apoyo social, y orientar de manera progresiva el gasto a los sectores más pobres, podrá constituir su propia legitimidad frente a los agentes más rezagados del desarrollo. El redimensionamiento del apoyo social tiene también un sentido político. Se trata de recuperar la legitimidad de la acción estatal, pero ya no por la vía del clientelismo, sino por medio de una vía alternativa en que se combinan la modernización de la "gerencia social" y la democratización de sus estructuras" (CEPAL, 1995b: 32-33).

²⁴La focalización supone determinar con gran precisión los grupos e individuos receptores de los recursos de acuerdo a instrumentos técnicos, aumentando el impacto de los programas sociales y asegurando que éstos alcancen efectivamente a los más necesitados. Así define la CEPAL la focalización: "Focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar un programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el el impacto o beneficio potencial per cápita. Implica, entonces, superar el enfoque homogéneo, igual para toda la población, que no considera sus diferencias y peculiaridades, se basa en la idea de la segmentación del mercado y en la consecuente necesidad de responder a ella, elaborando una oferta que se adecue al segmento al que interesa llegar" (CEPAL, 1995b: 13-14).

La neutralidad tecnocrática legitima la función pública en la medida en que rescata el papel del Estado en resguardo de la equidad. Asimismo, aísla al Estado de presiones y por ello contribuye a la eficacia de los servicios públicos. Una pieza clave de la calidad de los servicios es la participación ciudadana en la detección de necesidades, en la implementación de los programas (cofinanciación) y en la fiscalización de los mismos (*accountability*). La participación se convierte en un mecanismo de legitimación adicional ante los beneficiarios (“lo que no cuesta, no vale”).

Para llevar a cabo las reformas y salvar los déficits de legitimidad estatal, es preciso “movilizar a los grupos más pobres para democratizar la demanda popular frente al Estado” (CEPAL, 1995b: 28). Sin embargo, concitar apoyo al nuevo paradigma de políticas sociales, así como conseguir la participación de los beneficiarios en la implementación de los programas, puede ser una tarea de largo aliento y más complicada que lo que parece a primera vista:

- La mayor selectividad de las políticas sociales implica favorecer a los grupos menos organizados (precisamente aquellos que, por carecer de organización fuerte, habían sido relativamente marginados de los beneficios del sistema anterior), y por ello, más difíciles de movilizar.
- La naturaleza selectiva de las políticas y su capacidad implementar una diversidad de programas para sectores específicos, hace que los beneficiarios tiendan a conformar un grupo fragmentado y heterogéneo. A ello se suma el que los criterios técnico-neutrales de selección, no basados en el poder relativo de los grupos ni en las tradicionales distinciones de clase que coincidían con éste, tienden a conformar “grupos vulnerables” que, definidos sobre la base de indicadores estadísticos, pueden no corresponder a identidades sociales preexistentes: políticas específicas dirigidas a las “mujeres jefas de hogar” o a los “discapacitados” pueden apelar a grupos “virtuales”, por lo tanto, difíciles de organizar²⁵.

En suma, la generación de una base de apoyo a las nuevas políticas sociales se topa con obstáculos derivados de su misma naturaleza y de su orientación a grupos heterogéneos,

²⁵ Respecto a las dificultades y límites de la organización de beneficiarios de servicios sociales, ver el análisis del movimiento de *welfare rights* en Francis Fox Piven y Richard Cloward Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail Vintage Books, New York, 1979.

fragmentados y con un peso político menor. Desarticular las resistencias y no es tampoco tarea sencilla.

- Si la selectividad mayor de los beneficios significa una cobertura menor y/o si, aún aumentando o manteniendo la cobertura, se sustraen beneficios a sectores que antes los percibían, la nueva orientación de las políticas sociales estatales puede implicar no sólo una baja del apoyo de la población hacia la acción pública, sino que también protestas y acciones reactivas de los grupos que ven una disminución de sus privilegios adquiridos (Angell y Graham, 1995; Nelson, 1992)
- Los sectores más susceptibles a acciones reactivas por pérdida de privilegios adquiridos son grupos gremiales poderosos (gremios profesionales, sindicatos, empleados del Estado) con un grado de organización y peso político significativo. Al concentrarse en los "sectores fuertes" de la política social -salud, educación, previsión- es decir, los que tienen una mayor cobertura y por lo tanto afectan a grandes sectores de la población, su acción puede llegar a afectar sustantivamente la implementación de las reformas y a deteriorar la calidad de los servicios (centro de legitimidad).

Por cierto, el menor apoyo político a las nuevas políticas sociales deriva precisamente de su lógica de favorecer a los grupos menos organizados, heterogéneos y con menor peso político. Las políticas "populistas" buscan expresamente lo contrario. Sin embargo, la dinámica de apoyos y reacciones a las políticas sociales es un factor muy relevante a la posibilidad de **implementación** de los programas y a la **eficacia** de los mismos. El aumento de la legitimidad de la "autoridad social" del Estado basada en los resultados (más y mejores servicios) requiere evitar que las resistencias lleguen a afectar sustantivamente la implementación de las reformas y que deterioren la calidad de los servicios.

La presión social organizada fue la forma histórica como se concebía la participación social y se medía la "capacidad de respuesta" del Estado, y es poco factible que el "criterio neutral de selección" se instaure inmediatamente como un nuevo estándar de justicia. En definitiva, es poco factible que el incremento de la eficacia y la eficiencia de la acción estatal sea tan notable que confiera una legitimidad al nuevo paradigma de política social capaz de cubrir los déficits que legitimidad sustantiva.

2.2. *Ciudadanía y legitimidad*

Si el nuevo papel del Estado implica restar importancia a su papel redistributivo, es decir, el área de los derechos económico-sociales²⁶, ello significa la necesidad de otorgar mayor relevancia a las áreas de los derechos civiles y políticos para legitimarse y cumplir sus funciones de integración.

Una ciudadanía amplia y relativamente igualitaria para los habitantes del territorio nacional tiene una función de integración poderosa y es una condición de la democracia. La extensión territorial y funcional de la dimensión legal del Estado es básica para establecer un orden que provea "una predictibilidad social generalizada", al tiempo que la igualdad de derechos de ciudadanía es "crucial para el ejercicio de los derechos políticos y, también, para la efectividad de las garantías individuales consagradas en la tradición liberal" (O'Donnell, 1993: 1357).

No obstante, en América Latina el Estado ha demostrado una baja capacidad de garantizar efectividad de la ley y la igualdad de su aplicación para todos los ciudadanos a través del despliegue de sus agencias y su poder coercitivo en el territorio nacional. No es descabellado suponer que reducción de los recursos fiscales durante la "década perdida" afectó negativamente la capacidad del Estado -fundamentalmente a través del sistema judicial y de las fuerzas coercitivas- para garantizar los derechos civiles de los ciudadanos. Lo que O'Donnell (1993: 1358) denomina la "evaporación territorial y funcional de la dimensión pública del Estado" se expresa en la existencia de territorios donde el Estado no penetra sino con ocasionales expediciones punitivas, o de esferas de poder local autónomas del Estado (o que lo han colonizado) o de barrios urbanos donde la seguridad física no está garantizada o donde la justicia no opera de la misma forma para pobres y ricos, hombres y mujeres, negros, indios, blancos o mestizos.

²⁶ Karl (1990: 13) atribuye el menor énfasis del Estado en la promoción de los derechos económicos a los *trade offs* (concesiones) característicos de las transiciones negociadas: "por cierto, es razonable hipotetizar que lo que ocurra en la fase de transición o la primera fase de la transición involucre concesiones significativas entre, por una parte, alguna forma de democracia política y equidad, por la otra. De este modo, aún cuando estas democracias garanticen un mayor respeto por la ley y por la dignidad humana en comparación con sus predecesores autoritarios, pueden no ser capaces de llevar a cabo reformas sustantivas que mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos más pobres. Si este escenario ocurre, se volverán víctimas del éxito de su consolidación, y las transiciones de los 1980s que sobrevivieron, pueden transformarse en las 'democracias congeladas de los 1990s'".

En suma, la preeminencia de las desigualdades y jerarquías -diferencias de status socioeconómico, de género o étnicas, así como territoriales- sobre el orden público generalizado pone en cuestión la función integradora -a una comunidad nacional- de los derechos civiles debidamente garantizados²⁷.

La importancia de esta función integradora es patente en la relevancia que ha adquirido el tema de "seguridad ciudadana" en los debates latinoamericanos contemporáneos en el área municipal; o en el hecho que es cada vez más frecuente ver tópicos como el "acceso o mejoramiento de la justicia", o el mismo de seguridad ciudadana, bajo el rubro de "políticas sociales no tradicionales".

En relación a los derechos civiles como limitación de la acción estatal, Flisfisch (1987) subraya que las experiencias dictatoriales han relevado, en forma dramática, la importancia de la protección frente a la acción arbitraria del Estado. El rescate de una dimensión ética de la política, antes débil en el imaginario colectivo, acentúa la dimensión integradora de la protección de los derechos civiles, tanto en como "libertad negativa" -protección frente a la arbitrariedad del Estado y límites a la acción de aquél- como en la afirmación de la dimensión pública en garantizar la igualdad entre los ciudadanos.

En esta área el aumento de la eficiencia y la eficacia de la acción pública y la aplicación de criterios de neutralidad política converge con demandas incorporación, es decir, con el goce y la protección de los derechos civiles y políticos.: A juzgar por los trabajos relativos a los movimientos sociales urbanos, los pobladores ansían abandonar la marginalidad para integrarse al trabajo productivo, a los servicios sociales, a la ciudad. De marginales a

²⁷ En algunos países, como Perú, Colombia o Guatemala, la heterogeneidad del despliegue del Estado sobre el territorio nacional es muy alta por la violencia política y/o asociada al tráfico de drogas. Hay quienes arguyen que es justamente el insuficiente despliegue del Estado sobre el territorio el factor central de la proliferación de grupos armados (guerrilleros o traficantes) que desafían el poder de éste (ver PNR-PNUD, 1995; Soberón, 1988; Parodi, 1993). Estos son sin duda casos extremos pero, con menos dramatismo, es posible percibir en todos los países latinoamericanos (y también otros en vías de desarrollo y desarrollados) lo que O'Donnell (1993) llama las "áreas marrón", es decir, los territorios o los grupos en donde el orden público no opera efectivamente -áreas pobres urbanas, regiones con circuitos de poder privatizados, frecuentemente sultanistas. El uso excesivo de la fuerza estatal en democracia es una ocurrencia que también vulnera los derechos ciudadanos y se da con frecuencia. Una medida del uso de la fuerza es la proporción entre ciudadanos y policías muertos en enfrentamientos armados. En 1990, esta proporción fue de 7.8 ciudadanos muertos por cada policía en Nueva York. En São Paulo, el mismo año, la proporción fue de 28 a 1. En la zona metropolitana de São Paulo, donde vive la mayor parte de la población pobre, la proporción fue de 40 a 1. En la misma ciudad, la proporción de ciudadanos muertos en enfrentamientos en relación a los que resultaron heridos fue en 1990 7 veces mayor que en Chicago, entre 1971 y 1974. (Linz y Stepan, 1996:176).

pobladores, ayudantes de la clase obrera en su gesta revolucionaria, los pobres urbanos aspiraban ahora a algo más simple: a ser vecinos (Parodi, 1993, Espinoza, 1993; Oxhorn, 1995). Las demandas de integración a la ciudadanía se viven aún más dramáticamente en algunos grupos étnicos, que, de marginales pequeños campesinos, han pasado a la virtual desvinculación de la economía global a no ser por el eventual enganche en el circuito de la droga (Fox, 1994; Zermeño, 1996, Coppedge, 1994).

El ejercicio de los derechos políticos es sin duda un factor de legitimidad esencial de las decisiones públicas que descansa en los procedimientos o métodos para tomar las decisiones que, al involucrar la voluntad ciudadana directamente o a través de representantes, aparecen como expresión de la voluntad general. De ello depende en gran parte la legitimidad de la democracia como forma de gobierno.

Si bien en la mayoría de los países se han celebrado elecciones que cumplen con requisitos mínimos, el ejercicio de los derechos políticos está condicionado también por el marco institucional. La pérdida de legitimidad de los partidos políticos o la ausencia histórica de un sistema partidario que ejerza las funciones de agregación, canalización y representación de intereses, es uno de los factores que dificulta el ejercicio de la democracia política. No obstante hay variantes muy específicas en cada país²⁸, que arrojan muy distintas posibilidades a la capacidad de los partidos de representar y canalizar las demandas societales en las decisiones públicas cruciales, la mayor parte de las democracias latinoamericanas experimentó algún grado de fragmentación de sus sistemas de partidos en la última década (Coppedge, 1994). Las democracias delegativas representan casos de extremo debilitamiento del sistema político que vuelven largamente irrelevantes los procesos electorarios, al menos en lo que respecta al ejercicio del gobierno.

Los datos indican que la legitimidad de la democracia es sorprendentemente baja en algunos países de la región. Consultados en 1995 si consideraban la democracia como

²⁸ En Brasil, por ejemplo, la debilidad histórica de los partidos ha sido contrabalanceada por la aparición del Partido dos Trabalhadores, PT, que ha generado nuevas dinámicas en el sistema partidario; en México el proceso de crisis institucional de Partido Revolucionario Institucionalizado (PRI) ha experimentado diversos ciclos que han abierto o cerrado la posibilidad de apertura política y la consiguiente mejora del sistema de representación, sea por la vía del multipartidismo o de la apertura de diversas tendencias al interior del PRI. En Chile, la recomposición partidaria en torno a alianzas con la desaparición del polo histórico de la izquierda ha generado un sistema que gravita hacia una bipolaridad negociada, con grandes logros en cuanto a la estabilidad del sistema partidario y logros un poco menores en lo que respecta a su capacidad de representar a los grupos populares --Stavellis y Valenzuela, 1996.

preferible a cualquier otra forma de gobierno, el 80 por ciento de los uruguayos y el 76,6 por ciento de los argentinos estuvo de acuerdo, pero sólo el 52,2 por ciento de los chilenos y el 41 por ciento de los brasileños lo estuvo. Asimismo, un 6 por ciento de los uruguayos y argentinos opinó que "para alguien como yo, un régimen democrático o no democrático no hace ninguna diferencia", porcentaje que subió al 25,3 y al 23,3 por ciento de los chilenos y brasileños, respectivamente (Latino Barometer, CERC, 1995, citado en Linz y Stepan, 1996: 222).

Los rasgos "cesaristas" o los remanentes autoritarios enquistados en las constituciones e instituciones del Estado, son factores que contribuyen a lo que Cavarozzi (1992) llama la "cancelación de la democracia", es decir, a un sistema en que las decisiones más relevantes de gobierno no están sujetas a la voluntad de los ciudadanos. El radicar decisiones en espacios tecno-burocráticos y no en el espacio público-político (es decir, sujeto a la voluntad y al escrutinio ciudadano), puede aumentar la eficacia de los aparatos estatales, pero restringe la posibilidad de legitimar en torno a los procedimientos para tomar decisiones. Incluso imperativos pertinentes al nuevo rol del Estado, como son el mantener los equilibrios macroeconómicos e implementar una política fiscal prudente, tienden a sustraer (en mayor medida que en el pasado) a las decisiones sobre el gasto fiscal de la presión de grupos organizados. Aún cuando las decisiones presupuestarias son habitualmente materia del Congreso, dichos imperativos tienden a excluir de la agenda (lo posible de ser tematizado políticamente) todo gasto que signifique alterar el equilibrio fiscal²⁹.

²⁹ Dos aclaraciones. La primera es que dichas presiones se refieren, fundamentalmente, a los grupos relativamente pobres de las sociedades. Los grupos empresariales han tenido un acceso mayor al aparato público a través de sus organizaciones gremiales y de la colonización especializada de agencias estatales. Es posible afirmar que esta capacidad (que O'Donnell, 1985, llamó corporatismo de una vía) de influencia sea aún mayor con el nuevo modelo de desarrollo, en la medida en que los recursos estatales disponibles dependen en gran medida del dinamismo de la economía y éste, de la iniciativa privada. La segunda se refiere a la posibilidad de amagar presiones aumentando los recursos públicos para programas sociales, que dependerán en gran medida de aumentar la capacidad del Estado de extraer tributos y que es función, a su vez, de un aumento de sus capacidades técnicas -modernizar sus aparatos tributarios y de control y sanción de la evasión, y de arreglos políticos que hagan posible un aumento de los recursos estatales. No obstante, las condiciones de "debilidad" de la base impositiva del Estado, que Sachs (1985, op.cit.) identificara como uno de los factores que explican el echar mano a políticas redistributivas (inflacionarias) no han variado, y me atrevería a decir, en ciertos casos, han evolucionado en contra de la capacidad del Estado de extraer tributos, porque disminución de los recursos del Estado pueden haber incidido sobre su capacidad de sanción y control de sus políticas tributarias. El nuevo modelo de desarrollo impone grandes desafíos al Estado en términos de su capacidad de extracción de recursos: (a) el poder de los grupos económicos internos ha aumentado por su papel central en la acumulación y en el desarrollo económico, acentuado por las circunstancias políticas favorables de los procesos de democratización, que sin duda inclinaron la balanza en contra de las agrupaciones y partidos populares; (b) los procesos de globalización ponen las dinámicas de acumulación en un rango fuera del alcance directo del Estado nacional, y , al

El mayor aislamiento de las presiones sociales debiera conducir a una mayor estabilidad política, en la medida en que el Estado deja de ser centro esencial hacia donde se dirigen y donde se dirimen demandas organizadas. Este factor de estabilidad, no obstante, puede verse comprometido si es que no se abren canales alternativos de expresión y canalización de intereses hacia el sistema político. Y, aún si es que la estabilidad no se viera comprometida en el corto plazo, la capacidad integradora del sistema político es más necesaria precisamente en esta etapa de radicales cambios en el modelo de desarrollo, no sólo para resguardar principios básicos de equidad, sino para proveer principios de generales de orden y consenso que permitan la estabilidad mínima de expectativas.

Charles Tilly afirma que "la democracia combina **una ciudadanía amplia y relativamente igualitaria con a) consulta vinculante a los ciudadanos con relación al personal del Estado y a sus políticas, así como b) protección de los ciudadanos con respecto a la acción arbitraria del Estado**" (Tilly, 1995: 11, destacado en el original).

Cuando el Estado pierde la capacidad de garantizar la efectividad de sus leyes y de hacer plausible la afirmación de que las agencias del Estado normalmente orientan sus decisiones en términos de alguna concepción del bien común (O'Donnell, 1993: 1357) evidentemente pierde legitimidad como depositario y garante de los intereses generales de los ciudadanos de su territorio. De este modo, la ciudadanía amplia y relativamente igualitaria de la que habla Tilly es más formal que real. El ejercicio de los derechos políticos, por su parte, se ve constreñida tanto por esta falencia en las garantías de los derechos civiles, como por trabas institucionales que hace que su aplicación no se extienda a áreas muy relevantes de la vida nacional. De este modo, la consulta vinculante a los ciudadanos adquiere un carácter ritual.

Sulbrant sostiene que, mientras en Europa y los Estados Unidos la ciudadanía es un hecho dado, en América Latina está aún por construir³⁰. El cambio de paradigma entre el Estado y la sociedad civil reformula la cadena que va desde el Estado, al sistema político, a los derechos y a la ciudadanía (Tilly, 1995: 11).

menos en lo que se refiere al aumento de los recursos vía tributación, la globalización y la liberalización de los mercados tiende a sustraer recursos vía rebajas tarifarias.

³⁰ José Sulbrant, BID, conferencia "Modernización del Estado y ciudadanía en los procesos de democratización de América Latina, II Encuentro Sobre Modernización del Estado, Santiago, Chile, 7-8 de mayo de 1996.

En América Latina no ha existido una ordenada ampliación desde derechos civiles a los políticos y a los sociales, sino más bien una historia discontinua y con frecuentes involuciones que privilegió selectivamente, en el pasado reciente, la satisfacción de los derechos sociales como mecanismo de integración y pieza clave de la relación de los ciudadanos con el Estado.

Hoy, la reconstrucción del sistema político y de la ciudadanía parece privilegiar nexos que apuntan a la integración vía la ampliación de los derechos civiles y políticos. Es aquí donde la alternativa descentralizadora puede cumplir una función integradora vía estimular la participación ciudadana tanto en áreas de políticas sociales, como de las políticas públicas en general.

3. La descentralización como estrategia para reparar el sistema político

3.1. *Modificar los sistemas de representación de intereses a través de la reforma estructural del Estado*

La descentralización política apunta esencialmente a dotar de mayor legitimidad a las decisiones públicas al ampliar el número de actores y de escenarios donde éstas se asumen. Así, las decisiones resultan de la interacción de mayor cantidad de intereses y la responsabilidad por los potenciales fracasos de políticas se distribuye, evitando la concentración de la responsabilidad en el Estado central y el sistema político. Adicionalmente, la descentralización política aumentaría la eficacia y la eficiencia de la acción pública, en la medida en que perfeccionaría los instrumentos de detección de necesidades, de asignación de recursos, y facilitaría la implementación de los programas y su control (a través del concurso de los sectores ciudadanos interesados).

La parcelación de los espacios de decisión y la mayor permeabilidad de ciertas áreas de decisiones de gobierno a la participación ciudadana ("**democratización del Estado**"³¹) implica modificar las **formas de representación y de organización de intereses** en dos dimensiones centrales:

- (a) La apertura de espacios locales o funcionales de tomas de decisiones implica parcelar la "voluntad general" en espacios restringidos donde el universo se limita a los habitantes de un determinado territorio y/o a grupos de interés específicos, transitando hacia un sistema federativo de agregación de intereses y de representación. Desde el punto de vista de la organización social, este diseño institucional abriría espacios para la expresión de intereses antes subsumidos en un principio de representación general y estimularía la organización de intereses particulares.
- (b) La apertura de estos nuevos espacios a la "participación social directa", es decir, a grupos organizados en torno a intereses particulares (grupos de vecinos,

³¹ Dolores Rufián (1995) lo conceptualiza como la "subdivisión del espacio político como requisito para gobernar", lo cual implica una distribución espacial del poder y una "redistribución de legitimidad democrática dentro de un Estado". La "redistribución de legitimidad" se basa, en su concepto, en "la participación directa del cuerpo electoral, es decir, de la soberanía, en el nombramiento de autoridades locales" (Rufián, 1995: 14). Ver también Rufián y Palma (1993).

organizaciones productivas específicas, etc) supone incorporar en mayor grado a las tareas de gobierno a intereses colectivos. El principio de representación individual por medio del voto --ciudadanía política- se combina con el acceso a intereses organizados en el manejo de decisiones públicas (principio de representación funcional). Dos serían los tipos básicos de asociación que podrían acceder a este esquema: asociaciones de clase, sectoriales y profesionales, y movimientos sociales (Schmitter, 1993).

La combinación de la democratización del Estado y de la instauración de modos complementarios de representación:

- Aumentaría el control ciudadano sobre la generación e implementación de políticas. La mayor transparencia de la acción pública redundaría en un aumento de la legitimidad y de la eficiencia de la misma.
- La estabilidad del sistema político se vería favorecida al circunscribir una diversidad de decisiones a niveles específicos, limitando su acceso y agregación al nivel central, previniendo de este modo el "sobrecalentamiento del sistema".
- Asimismo, constituiría instancias intermedias de resolución de conflictos, contribuyendo a la gobernabilidad y a la integración social.
- La apertura de múltiples espacios locales reforzaría procesos de expresión y agregación de intereses, incluyendo la conformación de identidades locales o territoriales.
- Asimismo, un sistema complementario de representación tendría el potencial de reinstitucionalizar intereses hoy marginales, contribuyendo así a la legitimidad y la estabilidad.
- Finalmente, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas aumentaría la "responsabilidad" ciudadana, estimulando así a la generación de una noción de civilidad menos basada en las demandas que en la solución colectiva de los problemas.

Este "sentido común" de las bondades de la descentralización política, no obstante, contiene imperativos contradictorios, que se derivan de las propuestas y posiciones diferenciales de cómo trazar los límites entre Estado y sociedad civil, lo público, lo privado y lo político, que se concretan en objetivos diferentes a alcanzar con la modificación del sistema político que importa la descentralización.

El balance entre incorporación (en este caso, entendida como una mayor participación ciudadana en decisiones públicas) y control puede modificarse según el imperativo al que responde la descentralización, los actores que la impulsan, sus concepciones y la estrategia adoptada.

La descentralización puede inclinar la balanza hacia la dimensión de control si es que se inscribe en una estrategia que persigue aumentar la efectividad y legitimidad del aparato público protegiendo al Estado de la acumulación de demandas sociales. El rediseño de los sistemas de representación propenderá a fragmentar las demandas, previniendo su concentración a nivel central, al tiempo que se re-dirige parte de estas demandas hacia el mercado.

La apertura de más espacios de decisión no se contraponen al aumento del control, porque dichos espacios pueden ser relativamente irrelevantes si es que el Estado controla la agenda y/o si es que impide la generación de interlocutores agregados mediante el manejo de las formas de organización de intereses o de concesión de la representación (ver Cunill, 1991, cap. III). El mayor control de las demandas puede complementarse con fortalecer la capacidad estatal de procesar dichas demandas, a través de las modernizaciones orientadas a aumentar su eficacia y su eficiencia, lo cual redundaría en ventajas netas de legitimidad.

La "desfeudalización"³² de la esfera público-política o, en un sentido más restringido, la "democratización" del Estado, se centra en reestructurar el Estado para potenciar sus funciones reguladoras, pero empleando la descentralización política para aumentar su capacidad de incorporar una variedad de intereses y de legitimar la toma de decisiones públicas a través de la participación creciente de los ciudadanos en instancias intermedias y específicas de decisión. Esta estrategia tiende a favorecer el polo incorporación en la medida en que supone dejar un mayor espacio de operación a la sociedad civil en la toma de decisiones públicas, aumentando la "permeabilidad del Estado" a la acción ciudadana, pero también implica un aumento de la "permeabilidad" de la sociedad civil respecto del Estado, toda vez que éste entra a operar en los espacios subnacionales. Con ello se buscaría una mayor compenetración Estado-sociedad civil, abriendo espacios estatales para la concertación política y social (Palma, 1993).

³² La desfeudalización apunta a devolver al espacio público-político decisiones que habían sido sustraídas de aquel por medio de la lógica tecnocrática o administrativa o por mecanismos de concertación entre intereses particulares. En lo esencial, se trata de abrir la esfera política-pública a mayor número de actores-decisores y de reincluir o de introducir tópicos a la agenda de discusión pública (ver Rivera Ottenberger, 1997)

Una redefinición más radical de la esfera pública y privada otorga otro perfil a la descentralización. La premisa de que lo público no se agota en lo estatal" (Cunill, 1993, 1995; Lechner, 1989) supone que funciones públicas pueden ser servidas por la sociedad civil. Esto puede suponer el traspaso de funciones públicas al mercado. Si se agrega la noción de que la sociedad civil no se agota en el mercado (Cunill, 1993, 1995), se buscará reubicar decisiones públicas en áreas extraestatales -familias, asociaciones voluntarias, organizaciones sin fines de lucro, etc.- las cuales poseerían sus propios mecanismos de decisión y resolución de controversias, aliviando las presiones sobre el sistema político y el Estado central y expandiendo y fortaleciendo las asociaciones de la sociedad civil. Los sistemas de representación tenderían hacia arreglos corporatistas de concertación de intereses o pluralistas, siempre con una mayor presencia de los intereses organizados en el gobierno local.

La noción de que lo público es más amplio que lo político (Lechner, 1989) implica (a) reformular los términos de lo político para integrar las nuevas formas de acción colectiva, incluyendo en la esfera pública tópicos que atañen a la modificación de relaciones sociales o paradigmas de relación con la naturaleza, hasta ahora privativos de los "nuevos movimientos sociales" y/o (b) redelimitar lo público y lo privado a fin de despejar espacios donde la sociedad civil se "reinvente" (autonomía). Los sistemas de representación, en este caso, debieran considerar espacios político-sociales autónomos de la política institucional, pero con funciones públicas, y el Estado debiera considerar una "retirada" sustantiva en lo que respecta a conferir derechos de representación (Cunill, 1991).

Las nociones de lo político, lo público y lo privado que orientan los proyectos de descentralización implica estrategias diferenciales de reforma del sistema político, cuyas respectivas propuestas de diseño institucional tendrán consecuencias prácticas diferenciales en términos de la calidad y extensión de la representación ciudadana, la inclusividad del sistema político, la distribución del poder y la equidad. Desentrañar las nociones que sustentan los proyectos de reforma es esencial para prever los alcances y los efectos que puede tener la descentralización del sistema político.

A continuación, haré un esbozo de experiencias de descentralización en Chile, Brasil, Perú, Bolivia y Colombia. El objetivo es explorar algunos de los factores sociopolíticos que han moldeado el proceso de descentralización del Estado y que ha generado relaciones de nuevo cuño con sus ciudadanos.

3.2. *Quiebre del Estado centrismo, espacio político local y democracia de baja intensidad: Chile*

En el caso de la matriz Estado céntrica, el quiebre histórico del rol de primacía estatal en la economía y en el sistema político, han teñido la descentralización de un movimiento hacia tecnificar la administración, haciéndola más eficiente, y a despolitizar la relación del Estado con los ciudadanos. Chile es uno de los casos en los que se expresó claramente dicha matriz.

En el marco del modelo de industrialización sustitutiva (ISI), el Estado chileno jugó el papel central³³. Hacia final de los 30, se gestó una alianza o bloque político-social compuesto por las capas medias, la burguesía y el proletariado industrial, con la mediación de un sistema de partidos políticos con clara orientación de clase, fuerte y altamente competitivo. El proyecto alrededor del cual se comprometió la alianza interclase, era el impulso de la industrialización orientada al mercado interno y apoyada por el Estado, y una progresiva democratización social, económica y política. El Estado era el centro de esta economía política o el arreglo Garretón ha llamado el “Estado de Compromiso”: dirigía el proceso de desarrollo, proveía la inversión (especialmente en infraestructura) sobre la que se basaba la industrialización sustitutiva, y era el centro de la distribución de beneficios y de la incorporación a la ciudadanía política. El Estado constituía entonces la columna vertebral de un complejo sistema de articulación de actores sociales, mediado por el sistema de partidos políticos (Garretón, 1989; Valenzuela y Valenzuela, 1985; Pinto, 1970, 1974).

El Estado de Compromiso incorporó a la ciudadanía política y trajo importantes beneficios sustantivos a los actores sociales incluidos en el pacto. Los sectores de la clase trabajadora incorporados a este arreglo incrementaron su poder social y político y se beneficiaron de la expansión de las políticas de seguridad social, salud, educación y vivienda, principalmente. Los beneficios fueron indudablemente menores para los sectores excluidos del arreglo (caso más notable, el de los campesinos), que debían esperar la “expansión” o universalización de las políticas públicas para recibir parte de los beneficios.

³³ Ya desde fines del siglo XIX el Estado chileno había alcanzado un desarrollo importante por su rol privilegiado en el manejo de los ingresos generados por las minas de salitre, de propiedad extranjera, y luego del colapso de éstas, de los ingresos provenientes de la minería del cobre (los que representaron, hasta entrada la década de los 1980, más de la mitad del PNB). Este rol mediador en la economía exportadora del siglo pasado, implicó un desarrollo temprano de la burocracia estatal y con ello, de sectores medios de empleados estatales, y también del proletariado industrial, que comenzó a organizarse en sindicatos obreros (entonces mutuales) desde fines del siglo XIX (Evans, 1985)

El colapso de la matriz Estado-céntrica en Chile se produjo en parte por las dificultades propias del modelo, entre las que se encontraban un endeudamiento creciente y la inflación estructural, y el bajo dinamismo de sectores como el agrícola (como se explicó en detalle en la primera parte de este trabajo); en parte por la polarización y rigidización del sistema de partidos políticos, que, dividido en tres polos³⁴ portadores de proyectos excluyentes, perdió la flexibilidad de llegar a acuerdos que permitieran gobernar.

En 1973, un golpe de Estado de la Fuerzas Armadas, canceló la democracia e inauguró un gobierno autoritario encabezado por el General Augusto Pinochet (1973-1990). El régimen autoritario liberalizó la economía, redujo dramáticamente el papel del Estado en ésta, y mantuvo una prolongada clausura política que alteró definitivamente la anterior relación entre movimientos sociales, partidos políticos y Estado.

La redefinición de la relación Estado-sociedad civil se refleja muy claramente en las reformas descentralizadoras que fueron impulsadas y reguladas por el Estado, con poca o ninguna intervención de otros actores sociales en el proceso (Ruiz, 1994; Schilling, 1996).

Las reformas descentralizadoras de las décadas del 70 y 80 comenzaron con la división político-administrativa del país en 13 regiones, 51 provincias y 335 comunas (1974); posteriormente se establecieron administraciones regionales y comunales a las que se traspasó funciones y atribuciones, amén de nuevos recursos, y se desconcentró la administración del Estado central --ministerios-- a los niveles regionales³⁵.

Los niveles regionales y comunales de administración adquirieron nuevas funciones, como por ejemplo, la administración de la salud primaria y la educación básica y secundaria quedó a cargo de los municipios; se incrementó sustancialmente sus recursos -el presupuesto de las municipalidades aumentó 25 veces entre 1973 y 1987 (Fosis et al, 1993:10) y se

³⁴ En la década del 70, la alineación tripolar era la derecha, constituida principalmente por el Partido Nacional, el centro, por la Democracia Cristiana, y la izquierda, por una alianza de partidos, la Unidad Popular. En referencia al sistema de partidos políticos, ver Garretón, 1989; Scully, 1990 y 1992; Valenzuela y Scully, 1993; Valenzuela, 1995; Valenzuela y Valenzuela, 1985).

³⁵ Entre las principales normas del período se cuentan la Ley de Rentas Municipales (DL N°3.063, 1979), la Constitución Política de 1980, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (DL N°18.575, 1986), la Ley Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo (DL N°18.605, 1978), la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (DL N°18.695, 1988) y el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (DL N°18.883, 1989).

establecieron órganos de participación ciudadana, como el Consejo Regional de Desarrollo, Corede, a nivel regional, y el Consejo de Desarrollo Comunal, Codeco, a nivel municipal.

No obstante, las reformas descentralizadoras entre 1973 y 1990 se efectuaron en el contexto de un gobierno autoritario con clausura del espacio político.

En este contexto, las reformas adquirieron un marcado tono de control: descentrar los movimientos sociales articulados en torno al Estado, atomizar demandas y lograr la segregación espacial para disciplinar y aislar a los movimientos populares de base territorial. Esto es, “desconcentrar el control social de los órganos centrales, a órganos territoriales” (Ruiz, 1994:15)

Los otrora poderosos gremios de empleados estatales, como los trabajadores de la salud y de la educación, fueron muy afectados por la desintegración que significó el traspaso de la administración los servicios básicos (servicios de salud primaria y de educación básica y media), antes centralizados, a los municipios.

Las organizaciones de base, como los centros de madres, los clubes deportivos y las juntas de vecinos, debieron enfrentar otras estrategias de control³⁶. Se volvió a trazar los límites municipales y se trasladó a casi 30 mil familias que habitaban en poblaciones situadas en vecindarios de clase media y alta, a comunas periféricas de la capital entre 1979 y 1985 (Morales y Rojas, 1987, Morales s/f, Martelli, 1991; Programa de Asesoría Legislativa, 1991).

Dado el grado de imbricación que existía entre el Estado, el sistema de partidos políticos definidos en torno a ejes de clase y los movimientos sociales (como el sindical) en Chile, la sola fragmentación de los escenarios históricos de planteamiento de demandas y resolución de conflictos, unida al cierre del espacio político, fue un factor decisivo en la disgregación de los actores colectivos y de sus pautas de acción.

36 Las juntas de vecinos fueron objeto del control más directo: sus autoridades fueron designadas por alcaldes y/u otros personeros del régimen militar y se impidió la celebración de elecciones democráticas hasta 1990. Otras organizaciones comunitarias funcionales, como los centros de madres, dependían -y aún lo hacen- de Cema-Chile, institución bajo la tutela de la esposa del Comandante en Jefe del Ejército; la institución de referencia de los clubes deportivos, es la Dirección General de Deportes y Recreación, Digeder, parte del Ministerio de Defensa.

En otras palabras, el colapso de la matriz Estado-céntrica modificó las pautas de acción colectiva y la descentralización, al fragmentar los escenarios estatales, ayudó a redefinir el modo histórico de relación entre el Estado y los actores sociales.

En la década del 90, la dimensión de control social cedió paso a un reacoplamiento del Estado con la sociedad en los espacios descentralizados, que fueron democratizados progresivamente luego de la elección en 1990 de un gobierno civil. Las juntas de vecinos pudieron elegir a sus directivas, y en 1991, se promulgó una reforma (N°19.130) a la Ley de Municipalidades (N°18.695) dictada durante el régimen militar, lo que permitió que las primeras elecciones de alcaldes y concejales se celebraran en junio de 1992. La reforma reemplazó el Codeco por un Concejo municipal cuyos miembros, nominados por los partidos, son elegidos en votación directa, y por el Consejo Económico y Social (Cesco) compuesto por los representantes de las juntas de vecinos (40%), otras organizaciones comunitarias (30%) y actividades productivas (30%)³⁷.

El carácter público de la acción estatal (es decir, el Estado como depositario del interés común) se manifiesta ya no en la distribución selectiva de beneficios según la capacidad de presión diferencial de los grupos sociales organizados, sino que afirmar su rol neutral y regulatorio, garantizando la equidad al corregir dinámicas excluyentes del funcionamiento del mercado. El Estado regula y brinda apoyo e incentivos selectivos para lograr un desarrollo económico armónico, social y territorialmente; y para garantizar servicios sociales mínimos a

³⁷ En 1995 se promulgó la Ley N° 19.418 de Juntas de Vecinos y Otras Organizaciones Comunitarias, que dota a las juntas de vecinos de una amplia gama de funciones y atribuciones. Entre éstas, se cuentan el representar a los vecinos, gestionar las solución a sus problemas, mantenerlos informados de materias de utilidad pública y velar por sus derechos; promover la creación y el desarrollo de otras organizaciones comunitarias funcionales; estimular la capacitación de vecinos y dirigentes; impulsar la creación artística, cultural y deportiva comunitaria, así como cuidar el medio ambiente; proponer y ejecutar iniciativas y obras que estimen convenientes para el bienestar de los habitantes de su unidad vecinal; colaborar con la municipalidad en determinar carencias en los servicios, supervigilar su calidad y ayudar a identificar los segmentos de pobreza y a focalizar las políticas sociales. La ley también instituyó el Fondo de Desarrollo Vecinal, Fondeve, creado para "apoyar proyectos específicos de desarrollo comunitario presentados por las juntas de vecinos". Esta ley fue modificada al año siguiente (1996) por la Ley N° 19483, que determinó un número mínimo de vecinos para constituir una JJVV según el número de habitantes de la comuna, y estableció que los municipios deben llevar un registro público de dichas organizaciones.

Otras leyes relevantes del periodo son la Ley de Gobierno y Administración Regional (N°19.175, 1993), que creó el gobierno regional con funciones, atribuciones, personalidad jurídica y patrimonio propios, la Ley N° 19.379, que fijó las plantas de los gobiernos regionales, y la Ley N° 19.388 (1995), que modificó las normas sobre rentas municipales e impuestos territoriales.

las personas o grupos vulnerables que no pueden satisfacer sus necesidades esenciales en el mercado.

Bajo la premisa de la neutralidad de la intervención estatal, el centro de la legitimación de la relación Estado-ciudadanos fue ubicado en dos ejes: el primero, la modernización de la administración pública, el segundo; la democratización del espacio local.

La modernización del Estado implica una mayor eficiencia y eficacia del aparato público en tres dimensiones: el aumento de la calidad de los servicios públicos, en la oferta estatal de instrumentos de apoyo al desarrollo económico -aplicados de preferencia en el nivel regional- y en la superación de la pobreza³⁸.

El aumento de la calidad de los servicios públicos supone no sólo una legitimación tecnocrática. Estado y ciudadano se encuentran en la relación proveedor y usuario. Ciudadanía se redefine como el derecho a recibir servicios de calidad, en tanto que servicio público, por satisfacción al cliente-ciudadano. El orden jerárquico se invierte, en la medida en que es el ciudadano quién exige, y el Estado, el que sirve. Esto ha sido denominado por los principales gestores de la modernización del Estado el cambio de una “cultura de súbditos, a una de ciudadanos” (Arriagada, 1994: 16)³⁹.

³⁸ Si bien el tema del desarrollo económico local ha empezado a mencionarse en círculos oficiales (ver Alburquerque, 1996), el rol predominante del municipio ha sido la provisión de servicios públicos y sociales. Se ha otorgado preferencia al nivel regional para implementar estrategias de desarrollo económico con base territorial. Los ministerios centrales fueron desconcentrados (excepto los ministerios de Defensa, del Interior, Secretaría General de la Presidencia y de Relaciones Exteriores) en secretarías regionales ministeriales que forman parte del gabinete regional, donde se definen prioridades de inversión que deben ser respetadas por los ministerios centrales. Gran parte de las transferencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales se realiza mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional -FNDR- que agrupa grandes inversiones en infraestructura (vial, energética, sanitaria, educativa y de salud), de los fondos sectoriales (ISAR) de los ministerios, el Fondo Presidente de la República y recursos Fondo de Inversión y Solidaridad Social, Fosis, dependiente del Ministerio de Planificación, Mideplan. La asignación de estos fondos se guía por criterios dominantes de población/ingreso, pero las prioridades son determinadas en un proceso conjunto entre autoridades regionales de elección indirecta, y designadas por los organismos técnicos y políticos a nivel central. Parte de estos fondos son asignados en una base competitiva.

³⁹ “... la gente se percibe cada vez más como titular de derechos. Que puede y debe exigir en la relación con los agentes públicos, una mucho mayor simetría (...) Hoy día, las personas que pagan impuestos quieren saber en qué se gastan sus impuestos; quieren saber si pagan más o pagan menos, sienten que son dueños de su tiempo; les molesta que existan demoras innecesarias, que sean sometidos a trámites que estiman carentes de sentido”. (Genaro Arriagada, ex Ministro Secretario General de la Presidencia, 1995:16).

Estado y ciudadanos se encuentran también en la coproducción de dichos servicios, como en los casos de programas sociales participativos, o en iniciativas de impulso al desarrollo productivo en determinados sectores o territorios. La coproducción de servicios legitima los procedimientos de toma de decisiones, ya que confiere una mayor participación a la ciudadanía en áreas demarcadas de competencia.

El espacio local --los municipios-- ha sido el escenario privilegiado para experimentar formas complementarias de participación ciudadana en áreas específicas de decisión. Desde mediados de la década de los 90 se ha enfatizado el carácter “democratizador” de la municipalización.⁴⁰ Se han diseñado diversos instrumentos de participación ciudadana, como leyes para regular la formación y funcionamiento de organizaciones comunitarias, la inclusión directa de éstas en el gobierno local a través de los Consejos Económico Sociales Comunales, Cescos, la apertura de diversas instancias decisionales en el ámbito territorial (como políticas urbanas o medioambientales) y de participación en los programas sociales⁴¹.

En este último ámbito, el creciente énfasis en la participación ciudadana se refleja en la puesta en marcha de instancias de incorporación de los usuarios y de la comunidad organizada en el manejo de servicios educacionales y de salud, así como en la implementación de programas cuyo eje específico es la coproducción de servicios entre comunidad organizada y Estado --pavimentación participativa, parques urbanos, programas de salud, educación, vivienda, etc. (Mideplan, 1992, 1996; División de Organizaciones Sociales, DOS, 1996).

Esta coproducción no sólo se manifiesta en la ejecución y en el seguimiento de programas u obras específicos, sino en que el modo de asignación de parte importante de los recursos públicos para desarrollo comunitario se hace a través de fondos concursables a los que

⁴⁰ La mayoría de los miembros de los gobiernos regionales es designada por el Ejecutivo, si bien parte de los puestos son ocupados por consejeros de electos por los concejales municipales

⁴¹ La reciente legislación medioambiental (Ley de Bases del Medio Ambiente, N° 19.300, 1994) y su versión operativa, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado en 1997, contemplan la participación de la comunidad de manera indirecta a través de gobiernos locales y regionales, y directa a través de consejos consultivos o del ejercicio directo del derecho a objetar estudios de impacto ambiental que aprueben proyectos que una comunidad considera lesivos para sus intereses o salud. En el área de la salud, se han establecido consejos de desarrollo en establecimientos de atención primaria, en los que participan personal de los establecimientos, ONG y organizaciones comunitarias. En 1996, más de 2 mil organizaciones participaban en directorios de consejos en todo el país (Ministerio de Salud, 1996).

pueden postular proyectos elaborados por la organizaciones comunitarias u ONG de acuerdo a parámetros establecidos por la entidad pública.⁴²

La interpenetración del Estado y la sociedad civil se ha dado en estas nuevas áreas específicas y circunscritas de decisión. En esta relación, es el Estado quién define y delimita de manera determinante las áreas de participación ciudadana. El tipo, atribuciones y modos de funcionamiento de las organizaciones comunitarias, por ejemplo, está regulado por ley. Los fondos que el Estado pone a disposición de las organizaciones comunitarias, sin duda son más sensibles a satisfacer las necesidades definidas por los grupos organizados, pero también están limitados por un rango de posibilidades de uso de esos fondos que responden a las prioridades de las políticas sociales o de desarrollo productivo⁴³.

Por ello, y pese al número de organizaciones sociales populares⁴⁴ existentes en el país, su dinamismo parece depender fuertemente del contexto de oportunidades ofrecido por el Estado. Su capacidad autónoma de organización y de representación es constreñida por diversos factores, entre ellos, segmentación laboral, aumento de la informalidad, la heterogeneidad de la pobreza, las leyes laborales (Urzúa, 1996).

⁴² Existe una enorme cantidad y variedad de fondos concursables. Los recursos del Fosis se asignan en su totalidad bajo esta modalidad, aún cuando la libertad de asignación ha sido circunscrita por el criterio de focalización territorial (ver nota siguiente). Parte de los recursos para mejoramiento educativo se licitan, así como la gran mayoría de los fondos destinados a proyectos para adultos mayores, jóvenes, mujeres, superación de la pobreza, proyectos de educación comunitaria en salud, drogas o sexualidad, así como proyectos culturales y mediomambientales y de mejoramiento de infraestructura comunitaria (especialmente alcantarillado, pavimentación, plazas, canalización, riego, etc).

⁴³ Gran parte de las transferencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales se realiza mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional -FNDR- que agrupa grandes inversiones en infraestructura (vial, energética, sanitaria, educativa y de salud), de los fondos sectoriales (ISAR) de los ministerios, el Fondo Presidente de la República y recursos Fondo de Inversión y Solidaridad Social, Fosis, dependiente del Ministerio de Planificación, Mideplan.. La asignación de estos fondos se guía por criterios dominantes de población/ingreso, pero las prioridades son determinadas en un proceso conjunto entre autoridades regionales de elección indirecta, y designadas por los organismos técnicos y políticos a nivel central. Parte de estos fondos son asignados en una base competitiva, pero también una parte importante se destina a áreas focalizadas territorialmente. Por ejemplo, en 1997, los recursos de asignación local, IRAL, se destinaron a 165 comunas seleccionadas por los consejos regionales y los concejos municipales de acuerdo a sus planes de superación de la pobreza..

⁴⁴ En 1996 había casi 13 mil 500 organizaciones territoriales en Chile, de las cuales casi 11 mil eran juntas de vecinos, cuya membresía bordeaba el millón y medio de personas. El mismo año, se contabilizó más de 6 mil organizaciones funcionales (grupos con intereses específicos, como centros de padres, culturales, juveniles, deportivos, etc.) con alrededor de 350 mil participantes. (Fuente: División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno).

Los partidos políticos, en tanto, históricamente los vehículos privilegiados de representación y canalización de los intereses populares hacia el Estado (tanto en la legislatura como en la administración pública), han tenido un fuerte y sostenido desencuentro con los movimientos sociales populares.

Ello se debe en parte a la forma cómo se ha recompuesto el sistema de partidos y al sistema electoral binominal. Los partidos políticos se realinearon en torno a dos bloques que parecieran conformar un sistema bipolar, pero que mantienen en su interior la tripolaridad (centro, izquierda y derecha) que caracterizara el sistema político pre 1973. El sistema electoral mayoritario binominal, favorece a la segunda fuerza política -en el actual caso, las tendencias de derecha- generando empates de poder, y a excluir a la tercera fuerza. Además, parte del polo de izquierda histórico, en particular el Partido Comunista, ha quedado fuera de los pactos partidarios y, por lo tanto, carece de representación parlamentaria. Estos factores no permiten una correspondencia aceptable entre los representantes electos y las fuerzas políticas reales operando en el país, y conforman un sistema con un alto grado de volatilidad (Valenzuela y Siavelis, 1996)⁴⁵.

La representación de grupos de interés específicos se ha visto aún más debilitada por el nuevo rol de colaboradores en la administración del Estado asumido por los partidos, y por la política de negociaciones y consensos que, en gran parte a causa de amarres autoritarios que persisten en las actuales instituciones políticas, ha predominado en los dos gobiernos de la Concertación de la década del 90.

Ello, unido a la tecnificación de las decisiones políticas (que tiende a aumentar la concentración de poder en el Ejecutivo), debilita los nexos tradicionales de representación y de agregación de intereses ciudadanos (Urzúa, 1997).

Tampoco hay que desestimar la importancia de los desencuentros históricos en el período de transición hacia el régimen civil entre la movilización social y la lógica política de la negociación, que desató una fuerte desconfianza de los actores sociales en los partidos políticos (Garretón, 1989, Karl, 1990).

⁴⁵“A pesar de los esfuerzos de las autoridades militares por transformar fundamentalmente este sistema, Chile continúa caracterizándose por un sistema multipartidario, y una división tripartita del electorado. Dada esta realidad, el nuevo sistema mayoritario tiene la capacidad de excluir una de las tres tendencias históricas, así como a los pequeños partidos no alineados, de la representación política, y producir volatilidad e inestabilidad en la composición del Congreso”(Siavelis and Valenzuela, 1996).

Los partidos han ocupado los espacios políticos descentralizados. En los municipios, los candidatos a concejales y a alcaldes son nominados por los partidos políticos. Sin embargo, y no obstante se han celebrado dos elecciones municipales desde el retorno a la democracia (en 1992 y en 1996), los partidos no han desarrollado programas distintivos de política local, ni han generado alianzas o acciones específicas con movimientos o grupos sociales de base. De este modo, las opciones electorales tienden reproducir las tendencias a nivel nacional o a reflejar la influencia -a mi juicio, cada vez más decisiva- de la personalidad peculiar de candidatos individuales⁴⁶.

Las organizaciones no gubernamentales, ONG, que tuvieron una fuerte presencia durante el régimen militar como estrechas colaboradoras de los movimientos sociales para organizarse y paliar en parte la carencia de servicios educativos, de salud o vivienda que el Estado no estaba proveyendo, tuvieron una importante readaptación luego de la reinstauración del gobierno civil en la presente década. Programas sociales diseñados a inicio de los '90 con ayuda internacional, como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Fosis, (ver Graham, 1990), el Programa de las 900 Escuelas, luego integrado al Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, Mece, reforma mayor de la educación prebásica, básica y media, el Instituto Nacional de la Juventud y el Servicio Nacional de la Mujer, entre otros, incorporaron parte de las prácticas de trabajo comunitario desarrolladas por las ONG. Estos programas pasaron a formar parte del presupuesto normal de la Nación.

Pero también la disminución de fondos de la cooperación internacional⁴⁷ debida al retorno a la democracia, la prosperidad económica del país y la redirección de la ayuda hacia otras regiones del mundo, afectó fuertemente a las ONG, que vieron disminuir su número (ver Reilly, 1994, Vio Grossi, 1997). Las que sobrevivieron, debieron recurrir a proyectos y fondos públicos para continuar desarrollando su labor. Reforzó esa dinámica la modalidad del aparato público de licitar la mayor cantidad de servicios posibles, mediante fondos concursables.

⁴⁶Te acuerdo a una encuesta -BBDE- publicada por El Mercurio en noviembre de 1996, el 61% de las personas que votaron en las elecciones municipales de octubre de ese año declaró que la adscripción política del candidato por el que votó fue irrelevante para su decisión de voto. Este porcentaje se elevó a 65% en los pobres, y a 68% en los jóvenes. Según datos del Servicio de Registro Electoral, 54,5% de los alcaldes en ejercicio fueron reelectos en dicha votación.

⁴⁷ En 1991, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional, Agci, gestionó casi 230 millones de US dólares, entre créditos y donaciones, distribuidos en 121 proyectos. En 1996, esta cifra había descendido a 46 millones de dólares, para 81 proyectos. (Fuente: Agci, citado en Zona Pública 22, 1997).

De este modo, las instituciones mediadoras, como los partidos políticos y las ONG, han debilitado su papel de representación, organización y articulación de intereses, en especial de los sectores populares, lo que ha tendido a restar autonomía a las demandas de estos últimos respecto del Estado.

En suma, la descentralización en Chile, en el contexto del colapso de la matriz Estado-céntrica que dominó la política y la economía hasta 1973, ha dado lugar a la apertura de ciertos espacios democráticos, que podrían denominarse “democracia de baja intensidad”⁴⁸: una participación altamente regulada, circunscrita a ámbitos específicos, con baja movilización social y con también baja articulación de intereses propios de los movimientos sociales.

En el ámbito local, la articulación más frecuente es entre agencias públicas descentralizadas y grupos sociales organizados para fines específicos, en torno a proyectos o programas sociales. Esta coproducción se produce generalmente en el plano de los servicios, y la dinámica es regulada en grado mayor por el Estado. A ello contribuye tanto el éxito de las reformas modernizadoras del Estado, como la debilidad de las instituciones mediadoras y de las propias organizaciones de sociedad civil.

3.3. *La ecología de la participación: sistema político y confianza*

El esbozo del caso chileno parece una afirmación más de la conocida fórmula “suma cero” entre Estado y sociedad civil: la regulación estatal de la sociedad inhibe el desarrollo autónomo de tejido social o de redes asociativas; por el contrario, una sociedad civil fuerte presupone un entorno estatal moderado y, a la vez, contribuiría a controlar el desarrollo del aparato estatal y su intervención en los asuntos privados.

⁴⁸ “La función política, además de la resolución de los problemas propios del ámbito del ejercicio del poder, es la articulación de los cuatro ejes o procesos mencionados (desarrollo económico, político, social y cultural) respetando su autonomía y sus dinámicas propias. Por lo tanto, hay una dimensión de desarrollo político-institucional que no puede ser relegada. En nuestro caso, se refiere a los temas pendientes de la transición y a la creación institucional en el plano de la extensión de la democracia a diversos ámbitos de la vida social, a la transformación del poder judicial, al replanteamiento de las relaciones cívico-militares, a la descentralización y desarrollo de la democracia local, al enfrentamiento de los nuevos problemas de representación política, a la expansión del concepto de ciudadanía, al fortalecimiento, autonomía y complementariedad de Estado-sistema de partidos-actores sociales”, afirma Manuel Antonio Garretón (1996:131).

La solución Tocquevilliana⁴⁹ al dilema de la libertad y la igualdad, que favorece la descentralización como un mecanismo de control de la expansión del Estado central y promotor del desarrollo de la asociatividad ciudadana, tampoco parece de simple aplicación. En este caso la descentralización pareciera resultar en la penetración más profunda del Estado en la sociedad civil, y de este modo, la dinámica de control y de incorporación bajo la égida estatal es capaz de ejercer una regulación más fina de la organización y de la representación social a niveles territorialmente desagregados.

Esta afirmación general tiene matices. Existen áreas en las políticas públicas en Chile, que, como destacó, hay instancias de cooperación entre grupo sociales organizados y el Estado. Políticas dirigidas a la mujer, algunos programas de salud a nivel primario, por ejemplo, parecen haber constituido *policy networks* (Jordana, 1995) donde la dinámica no reside exclusivamente en el aparato público.

La tendencia a reconceptualizar la relación entre sociedad civil y Estado no como un cisma ha adquirido renovado impulso en la última década (Evans, 1995, 1996, Fox, 1994, 1996; Ostrom, Lam, Heller, Burawoy, 1996; Putnam, 1992, 1993; Tandler, 1994, 1995 y en prensa). La concepción pionera de los *networks* de Granovetter, los trabajos del institucionalismo económico o el concepto de *embeddedness* de Peter Evans (1995) postulan una potencial sinergia entre Estado y sociedad civil.

⁴⁹ Alexis de Tocqueville (1945, 1955) propone la descentralización como la respuesta para resolver lo que él percibía como la contradicción fundamental de la democracia: la existente entre igualdad y libertad. La igualdad de los hombres como ciudadanos, consustancial al principio plebiscitario de la democracia, confiere el derecho general de participar en las decisiones de gobierno (libertad). No obstante, Tocqueville dudaba que individuos atomizados, cada uno de los cuales perseguía "ciegamente" su interés propio, pudiesen discernir el interés general y, por lo tanto, que la suma de sus intereses resultara en decisiones de gobierno racionales. En la práctica, esta incapacidad de ejercer decisiones de gobierno abría paso para que éstas fueran efectuadas por el poder central: el individuo aislado resultaba inerte frente al poder avasallador del Estado. Así, la igualdad conducía, irónicamente, a la tiranía -pérdida de libertad individual respecto al Estado.

Para Tocqueville la única manera en que se podía conciliar libertad e igualdad era oponer al Estado central no el individuo aislado, sino las organizaciones en la sociedad civil y el poder autónomo de las localidades (descentralización funcional y territorial). El ejercicio de las funciones de gobierno moldearía un nuevo ciudadano, responsable y capaz de sobrepasar los estrechos límites de interés propio para ver el interés común (condición necesaria para gobernar). Ello actuaría como "valla de resistencia" para eventuales incursiones del poder central (preservando la libertad) y proveería los espacios de cohesión social necesarios para garantizar la estabilidad del sistema (resolviendo conflictos y evitando la tiranía).

De este modo, el fortalecimiento del gobierno local y de los grupos intermedios son para Tocqueville la piedra angular para construir modos de relación Estado-sociedad civil que contrarrestasen las tendencias desintegradoras del orden capitalista: la descentralización es un instrumento que incentiva relaciones sociales favorables a la integración y a la reducción del conflicto, al tiempo que limita la acción del Estado central parcelando las funciones de gobierno:

Como subraya Evans (1996) estas corrientes intelectuales oscilan desde una manera más o menos convencional de conceptualizar la sinergia, que enfatiza la **complementariedad** entre actores públicos y privados para referirse a relaciones mutuamente beneficiosas para ambos, pero donde cada uno conserva un rol delimitado; hasta concepciones más radicales de *embeddedness*, que postulan el desarrollo de redes de relaciones que conectan Estado y ciudadanos, salvando la brecha y borrando los límites entre lo público y lo privado. Redes de confianza y de cooperación informales no aparecen como propiedad exclusiva de la sociedad civil, sino que cruzando –y borrando—el cisma entre público y privado.

La posibilidad de sinergia entre actores públicos y privados no sólo es relevante en términos teóricos, sino prácticos. Jonathan Fox (1994) hace hincapié en lo clave que puede ser la democratización local para erosionar enclaves y prácticas autoritarias a nivel político central. La acumulación de capital social por movimientos populares y su capacidad de establecer corrientes sinérgicas con el Estado impacta las políticas públicas y con ello, la calidad de vida y los derechos ciudadanos.

El estudio de casi 25 años de funcionamiento de los gobiernos regionales en Italia, realizado por Robert Putnam et al (1992, 1993) ilustró cómo las características peculiares de la sociedad civil y del sistema político inciden sobre la eficacia del proceso de descentralización. A pesar de su diseño institucional similar y su nacimiento simultáneo, los 20 gobiernos regionales desarrollaron marcadas diferencias de desempeño (eficiencia y capacidad de respuesta a las necesidades locales). La investigación mostró que las diferencias de desempeño de los gobiernos estaban correlacionadas con el desarrollo económico -muy dispar entre las regiones del Norte y el Sur de Italia-, pero que esta correlación era aún más fuerte con el grado de "civildad" de sus respectivas comunidades.

Los gobiernos más efectivos eran aquellos cuyas comunidades tenían un extenso tejido asociativo y redes de comunicación, relaciones basadas en la solidaridad, la confianza mutua y la tolerancia; y su relación con las instituciones políticas no era vertical, jerárquica y clientelista. Este "capital social" tenía profundas raíces históricas --que en el caso italiano se remontaban al medioevo. "Esta observación es deprimente para quienes ven la reforma institucional como una estrategia de cambio político... Por otra parte, el experimento italiano sugiere que ésta es una tarea urgente, por cuanto el capital social es clave tanto para obtener un gobierno efectivo y con capacidad de respuesta, como para el desarrollo económico.." (Putnam, 1992: 42).

Afortunadamente los cada vez más numerosos estudios de caso, tienden a apoyar la existencia de dichas redes y han comenzado a arrojar luces acerca de las condiciones que hacen posible su aparición. En primer lugar, el capital social acumulado (redes extensas, de larga data, de confianza y cooperación) es sin duda un factor favorable. Pero según Evans (1996), más crucial que la “dote original” de capital social, es la posibilidad de que las redes que se construyen a pequeña escala puedan extenderse hasta alcanzar la necesaria eficacia como para influir en las decisiones.

El segundo factor que influye en la potencial cooperación es la naturaleza de las organizaciones gubernamentales. Aquí hay dos tipos de organización que pueden tener un efecto positivo sobre la sinergia. La primera, es una burocracia estatal fuerte, neutral, técnicamente eficiente, el tipo ideal planteado por Weber. Un aparato estatal de esta naturaleza es capaz de cumplir eficientemente sus promesas, y posee la autonomía y la capacidad suficiente para impulsar el desarrollo (ver Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985). Una segunda característica (no necesariamente complementaria y con frecuencia, contradictoria con la primera) es el Estado descentralizado, donde la ausencia de una burocracia centralizada y uniformante es un factor que favorece la producción de capital social, especialmente en áreas donde la diversidad de intereses así lo requiere o donde el aparato central está permeado por prácticas clientelistas o corruptas.

La naturaleza del sistema político incide fuertemente sobre la posibilidad de producir sinergia. Sistemas competitivos parecen incentivar la producción de capital social, en la medida en que generan relaciones de confianza acerca de la toma de decisiones. Corrupción y clientelismo, por cierto, erosionan este capital social. No obstante, como subraya Evans, un sistema político competitivo puede inhibir la posibilidad de sinergia si es que está pareado con organizaciones públicas ineficientes —donde los “acuerdos” no se cumplen—o, en ciertas instancias, como la coproducción de servicios, puede resultar más eficiente soslayar las diferencias políticas. Un factor central es, sin lugar a dudas, la claridad y la certidumbre de las reglas de la competencia política.

Sinergia no implica la ausencia de conflicto, sino más bien un contexto institucional que favorece reglas claras, certeza, y eficiencia. Pero la naturaleza de los conflictos, como también enfatiza Evans, tiene un efecto decisivo sobre la posibilidad de construir capital social y de cooperación sinérgica entre actores públicos y privados. Sociedades con extremas

desigualdades son ecosistemas sociales poco propicios a la cooperación. Estándares de justicia mínimos se precisan para generar las bases de la confianza y la cooperación. Sociedades extremadamente desiguales tienden a carecer de un concepto socialmente compartido de lo público, y de este modo, las relaciones con el Estado tiende a ser utilitarias en términos de la satisfacción de intereses particulares de los grupos en conflicto (Fox, 1996).

3.4. *Descentralización y construcción de capital social y político*

En el caso chileno es probable que la “democracia de baja intensidad”, o la débil y circunscrita cooperación de los actores públicos y privados en los espacios descentralizados, (en particular los sectores más pobres) se deba en gran medida a la dificultad de alcanzar la escala suficiente para influir en las decisiones (ser eficaz). En Chile, esta construcción fue fundamentalmente política. En otras palabras, la construcción política del capital social (Fox, 1996) parece ser muy central todavía en el caso de Chile. En este ámbito, los partidos políticos siguen jugando un papel de primera importancia.

El Estado, por su parte, ha enfatizado la eficiencia y la coproducción de servicios como la columna vertebral de su legitimidad frente a los ciudadanos, dimensión que ciertamente favorece la construcción de capital social y la cooperación.

Sin embargo, la peculiar mezcla de una construcción política de lo social (hoy ausente o muy menor), el incremento en la desigualdad de la distribución del ingreso, la tecnificación de la política y la existencia de obstáculos institucionales a la efectiva operación de un sistema político capaz de representar la diversidad de intereses existentes en la sociedad chilena actual, parecen ser factores decisivos en la forma en que se ha actualizado (o no se ha actualizado) el potencial democratizador de la descentralización. La construcción de redes de confianza y cooperación parecen no sobrepasar un nivel pequeño y sin duda, no se extiende al sistema político en general.

3.4.1. *Colombia*

En Colombia, la descentralización se implementó en respuesta a una profunda crisis del sistema político. Las aristas visibles de esta crisis son el agotamiento del “bipartidismo compulsivo” inoperante en la intermediación de los intereses sociales con el Estado (Leal, 1990), la irrupción de la guerrilla y del narcotráfico, un fuerte desbalance de los poderes

públicos generado por la lógica de guerra que relevó el papel del Ejecutivo por sobre el Legislativo y el Judicial, y la irrupción de los movimientos sociales de base regional y local expresados en los paros cívicos -más de 200 entre 1978 y 1986 (Santana, 1994: 193).

A mediados de los ochenta se inició un proceso de democratización del régimen político. Dos de las iniciativas centrales de este proceso fueron la negociación e integración de parte importante de los grupos guerrilleros a la política institucional y una dinámica apertura política, cuyos ejes fueron la reforma municipal y la descentralización⁵⁰ y que culminó en 1991, cuando la Asamblea Nacional Constituyente refundó la institucionalidad política colombiana.

La reforma política se propuso generar nuevos canales de representación de los intereses de la comunidad a través de la elección de los alcaldes, referendos locales, presencia de las organizaciones cívicas en las juntas directivas de las empresas públicas municipales, posibilidad de contratación de obras y servicios con las organizaciones de la comunidad (Santana, 1994; Mejía, 1995).

La institucionalidad política se refundó en base a dos principios: democracia participativa y descentralizada. Estos principios se oponían a lo que, en la opinión generalizada, constituía los males endémicos que tenían al sistema político colombiano al borde del colapso: el clientelismo y la corrupción, consolidados en elites centrales, habían degradado lo público, la vida asociativa y las posibilidades de representación. La apertura de nuevos circuitos a la participación social directa, y la redirección de los recursos desde las manos de las elites centrales hacia los espacios locales, rompería con esta dinámica. Al mismo tiempo, facilitaría la tarea de legitimar y fortalecer al Estado, al acercarlo al ciudadano. La reforma es

⁵⁰ A partir de 1968 se desconcentran funciones y competencias en servicios públicos, pero sin descentralización política. Es sólo a partir de 1983, en el gobierno de Belisario Betancur, que se inicia un proceso de revisión de la organización municipal y departamental y se incrementa la base financiera de los entes descentralizados, bajo principios de federalismo fiscal; y en 1986 se consagra la elección popular de alcaldes, se crean las Juntas Administradoras Locales, JAL (Ley 11) y los Comités de participación Comunitaria en Salud. La administración de Virgilio Barco continúa este proceso. En 1987, el decreto 7.0001 crea las Ligas de Usuarios para participar en las juntas directivas de los servicios públicos descentralizados. En 1989 se establecen las Consultas Populares (ley 42). La Constitución de 1991, promulgada bajo el gobierno de César Gaviria, establece la autonomía de las entidades territoriales del Estado, expresada en el derecho a gobernarse por autoridades propias, el ejercicio de competencias atribuidas legalmente, participación en las rentas nacionales, administración autónoma de los recursos y la facultad impositiva para establecer recursos propios (Mejía, 1995). El proceso de descentralización colombiano ha sido calificado como el más serio de América Latina. Para el año 2002 se espera las transferencias desde el gobierno central a las municipalidades represente más del 30 por ciento del presupuesto fiscal (Nickson, 1995:153).

posible por la coincidencia de las elites partidarias tradicionales y movimientos sociales y sectores populares, aunque sus visiones de futuro diferían sustancialmente (Gutiérrez, 1996).

Según Gutiérrez (1996), las reformas han tenido resultados inesperados en lo que respecta al quiebre del círculo vicioso del clientelismo. Por una parte, efectivamente han debilitado el bipartidismo; pero han trasladado la competencia al interior de los partidos, contribuyendo al fraccionalismo. Por otra, han hecho surgir una tendencia a desplazar los niveles de control clientelista desde los centrales y agregados, hacia los descentralizados y pequeños, como las Juntas Administradoras Locales (JAL). En un contexto de estancamiento de la participación electoral (que ha experimentado un descenso paulatino desde las enormes expectativas generadas por el Frente Nacional), el valor y el peso relativo de los “pequeños empresarios políticos” locales o regionales, subió, tanto por su capacidad de ofrecer votos, como su mayor capacidad de distribuir beneficios de manera más directa.

La desagregación del clientelismo ha tenido un real impacto democrático (en términos de las jerarquías del sistema político), pero, al mismo tiempo, ha aumentado el hiato entre presentación y representación y contribuido a la pérdida de sustancia de lo público: “el post-clientelismo convierte el contenido básico de la representación el chantaje de arriba-abajo y de abajo-arriba, y bloquea por consiguiente con mucha eficacia la articulación de intereses colectivos y la participación en la formación de bienes propiamente públicos”, afirma Gutiérrez (1996:30).

En este contexto, la oferta de instrumentos de participación comienza a subutilizarse, ya sea porque no produce los resultados esperados, o porque su costo empieza a aumentar, especialmente por la violencia descentralizada --la asociación de actores sociales y actores armados, narcotráfico, y/o la violencia estatal. El desarrollo del clientelismo armado, la vulnerabilidad de las elites políticas y la pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado, aumenta los costos de la participación, lo cual estrecha la base social y con ello aumenta su vulnerabilidad respecto del la agresión armada.⁵¹

⁵¹“Por ejemplo, hay más de mil alcaldes amenazados en Colombia, muchos de ellos huyendo. (...) Cualquier forma de participación y asociación, en fin, ha de pagar unos costos tan elevados que su base social se estrecha radicalmente; a la vez, *precisamente por ello*, se convierte en blanco fácil de la agresión e infiltración armadas, lo que a su vez aumenta de nuevo los costos” (Gutiérrez, 1996:28).

En suma, las reformas descentralizadoras colombianas crean una institucionalidad propicia a la participación de la ciudadanía y al fortalecimiento de la sociedad civil, pero se enfrentan con obstáculos⁵² derivados de la erosión del sistema partidario y de su adecuación, que genera un no esperado clientelismo de nuevo cuño, y la debilidad del Estado en cuanto a garantizar las normas mínimas de certidumbre (seguridad pública) para concretar la promesa de la democracia participativa y descentralizada: crear los instrumentos de participación no implica necesariamente ampliación y funcionamiento de la ciudadanía si no hay una institucionalidad política que garantice al menos la certidumbre de las reglas del juego.

3.4.2. *Bolivia*

La descentralización del Estado en Bolivia, al igual que en Colombia, introdujo nuevos niveles de participación con objeto de producir reformas en el sistema político. Ambas implican la incorporación de sectores populares relativamente marginales a la toma de decisiones antes de las reformas. En ambos países, había movimientos sociales de base regional (Caravedo, 1994).

En Bolivia, las recientes leyes de descentralización administrativa (1995) y de participación popular (1994) abrieron el nivel local del gobierno a las comunidades campesinas, indígenas y vecinales. Las casi 11 mil comunidades indígenas, tradicionalmente marginales no sólo al poder político, sino que al Estado en general, vieron reconocidas sus formas de organización y sistemas de representación. Sin duda, un factor relevante en este resultado fue el movimiento indigenista katarista. Uno de los propósitos explícitos de la reforma fue la incorporación de grandes masas indígenas respetando las formas tradicionales de ejercicio del poder político.

El favorecer a las organizaciones territoriales por sobre las funcionales (las que carecen de representación directa, sólo mediada por las organizaciones territoriales de base, OTB) pretende, según el Secretario de Participación Popular, Carlos Hugo Molina⁵³, romper con el corporatismo boliviano y sus fuertes organizaciones funcionales. Por otra parte, la representación se articuló a través de los partidos políticos, lo que ha forzado alianzas de

⁵² Los resultados positivos o negativos respecto a la capacidad de reforma y regeneración del sistema político varían mucho de localidad en localidad.

⁵³ Conferencia en Cepal, Santiago, 14 de octubre de 1996.

líderes sociales con los partidos para obtener representación (Moreno, 1996; Rojas, 1996; Castro y Lea Plaza, 1996).

La Central Obrera Boliviana ha calificado de ley de control social, ya que a su juicio fragmentó las organizaciones de base, ha dificultado su articulación, y ha permitido que el Estado actúe en áreas antes fuera de su alcance. La resistencia sindical, en particular en las zonas de fuerte tradición obrera, como los centros mineros, ha dificultado la aplicación de la Ley de Participación Popular⁵⁴ (Arias, 1996; Moreno, 1996; Castro y Lea Plaza, 1996).

3.4.3. *Perú*

El Perú ostenta también una larga historia de organización popular relativamente autónoma del Estado. Como han señalado diversos autores, el desarrollo del Estado peruano como Estado nacional fue muy incipiente hasta la década del '70. Caracterizado como un Estado "oligárquico", instrumento de diferentes facciones de las clases dominantes que carecían de un proyecto nacional relativamente unificado, el Estado no logró una penetración fuerte en la sociedad civil, a excepción de intentos populistas del General Manuel Odría (1948-1956), y los más serios intentos corporatistas durante el régimen militar del General Velasco Alvarado en la década de los 70. Nacionalista y reformista, la administración Velasco (1980-1975) reforzó la estructura del Estado, nacionalizó empresas trasnacionales, inició procesos de reforma agraria y abrió canales importantes de organización popular (Adrianzen, Balbi et al, 1988; Caravedo, 1994; Cotler, 1977 y 1986; Ballón, 1986; Wise, 1989; Collier, 1976; Tovar, 1986; Revesz, 1996).

Los partidos políticos, por su parte, tuvieron un fuerte sesgo clientelista, y el sistema de partidos peruanos se constituyó sobre la marca original de la exclusión del partido Alianza Popular Revolucionaria Americana, Apra, por casi medio siglo de la política peruana, que sin duda restó a la capacidad de representación de los partidos respecto de los intereses de la

⁵⁴ "El gran desafío, en el vínculo sindicato-OTB, es que el sindicato después de relacionarse estrechamente con el órgano municipal continúe cumpliendo las restantes acciones de tipo reivindicativo y gremial que ha desarrollado hasta ahora. Es evidente que al organización sindical en sus instancias provinciales, departamentales y nacionales perderá fuerza y capacidad de convocatoria porque la clave de su solidez fue la necesidad de unirse para enfrentar acciones conjuntas contra "El Estado" entendido éste como el "gobierno central" o el "señor San Gobierno" mientras que ahora una gran cantidad de problemas y demandas deberán ineludiblemente solucionarse en el territorio del municipio seccional y con sus propios recursos y el apalancamiento financiero de los "Fondos" (Urioste y Baldomar, 1996:37).

sociedad civil⁵⁵. Profundas divisiones étnicas, con una clara expresión territorial, contribuyeron a ahondar el abismo de representatividad de los partidos, sobre todo, de las capas populares, así como a su distanciamiento del Estado cuya única manifestación, para muchas poblaciones indígenas, eran expediciones ocasionales y punitivas.

Luego de un breve encuentro entre Estado y sociedad durante el Velasquismo, y entre los partidos de la izquierda y los movimientos populares en los años 70 y a principios de los ochenta, el retorno a la democracia electoral en esa fecha marcó lo que algunos pensaron sería el inicio de un sistema tripolar de partidos políticos, contituido por polo de derecha liberal, el Apra al centro y al otro extremo la izquierda socialista marxista.⁵⁶

La Constitución de 1979 incorporó la descentralización como uno de los principios fundamentales. Los procesos de descentralización que se han puesto en marcha desde 1980 (incluyendo un enorme impulso por García en las postrimerías de su administración) han sido osados en lo formal, pero el traspaso de recursos ha sido exiguo.⁵⁷

⁵⁵ El Apra y el Partido Socialista Peruano, luego Partido Comunista, nacieron en la década del 20 como partidos populares con una agenda "moderna" -antiimperialista, antioligárquica y nacionalista. Según Julio Cotler (1977, 1988) la emergencia temprana de dichos partidos no fue pareado por un desarrollo similar en las clases económicamente dominantes, divididas en oligarquías regionales agroexportadoras. Ello impidió resolver los conflictos en el terreno político, enfatizando la solución militar. En la década de los 30, una serie de levantamientos populares armados apoyados por el Apra forjó la enemistad histórica entre el Apra y las Fuerzas Armadas, las que ejercieron prácticamente un veto a varios intentos apristas de llegar al poder por medio de elecciones, hasta la década del 80.

⁵⁶ El polo de derecha estaría constituido fundamentalmente por Acción Popular, AP, y el Partido Popular Cristiano, PPC; la izquierda, por una heterogénea alianza partidaria, la Izquierda Unida, IU.

⁵⁷ La Constitución de 1979 fortaleció el poder Ejecutivo en relación al Legislativo y proclamó la descentralización del Estado mediante la regionalización y el fortalecimiento de gobierno local, en particular, de la municipalidad, donde se establece la elección popular de autoridades (Adrianzen et al, 1988:112-113). No obstante la Ley 23.853 (1981) dotó a los municipios de mayores atribuciones, el gasto municipal representaba sólo 4% del gasto público global en 1986, cifra exigua si es que se considera que el mismo año, los gastos municipales representaron 37% en Bolivia y el 41% del gasto fiscal en Ecuador. (González de Olarte, 1988:52). La desconcentración regional ha sido una constante en Perú desde mediados de los 40, en la forma de corporaciones de desarrollo para realizar obras públicas. La debilidad del gobierno central hasta los 60, dio a organismos desconcentrados, como las Juntas Departamentales de Obras Públicas, JDOP, o las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, Cordes, un espacio institucional para desarrollarse: en 1968, estas entidades llegaron a administrar el 30% de la inversión pública en infraestructura (Schmidt, 1988:208). Entre 1968 y 1980, especialmente en la administración Velasco, se incrementó la capacidad de planificación desde el nivel central, y estas agencias quedaron bajo su control. Siguiendo las provisiones descentralizadoras de la Constitución del 79, se restablecieron las Cordes en 1981, bajo una serie de leyes de las cuales la principal es la 23.339, pero el gobierno de turno ejerció un fuerte control político sobre estas entidades. La administración García promulgó, en las postrimerías de su período, la Ley Básica de Regionalización (24.650), que permite la creación de gobiernos regionales con fuentes de financiamiento y leyes propias que especificarán sus límites, y un cuerpo de representantes electos que constituyen las asambleas regionales las que, a su vez, eligen el

No obstante, en la década de los 80, los sectores populares, en particular los pobladores urbanos, en alianza con los partidos de la Izquierda Unida y sectores intelectuales progresistas agrupados en ONG, aprovecharon el espacio municipal para obtener satisfacción a una variedad de demandas, practicar formas de “democracia directa” e incluso influir políticas públicas.⁵⁸

La cercanía entre los movimientos populares y la izquierda en la década de los 80 se expresó en una fuerte presencia de ésta en las elecciones municipales de 1980, 1983 y 1986. Pero esta fortaleza, que le permitió a la IU ganar en 19 de los 37 distritos de Lima en 1980, no se reflejó de igual manera en las elecciones a nivel nacional.

La fragilidad de los vínculos entre partidos y movimientos sociales quedó en evidencia en la gran variación de las preferencias electorales. Entre 1978-1990 Perú ocupó el primer lugar en América Latina en volatilidad política: 54%⁵⁹. El frágil sistema partidario en su conjunto, finalmente, cedió ante el *tsunami* que representó el ascenso de un entonces *outsider* de la política peruana, el actual Presidente Alberto Fujimori en 1990 (Revesz, 1996, Durand, 1996; Caravedo, 1994; Pease y Vargas Prada, 1989; Ballón, s/f; López, 1993, Wise, 1989, Graham, 1991).

La década del 90 marcó el ocaso de los partidos. Disputas internas profundizaron el escepticismo popular (Cotler, 1994). En 1995 ninguno de los partidos tradicionales alcanzó el 5 por ciento de los votos requerido para exonerarse de una nueva inscripción. Pero la crisis de representación de los partidos no ha alterado las redes de asociatividad popular peruana, si bien ha modificado los mecanismos de intermediación (Grompone, 1996).

ejecutivo: el consejo regional (Schmidt, 1988).

⁵⁸ Sin duda el caso más conocido es el de Villa El Salvador, que se inició como una toma de terrenos en el gobierno de Velasco Alvarado, que fue resistida, y luego apoyada por éste a través de Sinamos, para transformar la Villa en un “caso modelo”. Sin embargo, los pobladores, con el apoyo de ONG, la cooperación internacional y partidos de izquierda, constituyeron su propio “autogobierno”, que se transformó, por presión de los vecinos, en un municipio en 1983 con una población de más de un cuarto de millón de personas. Uno de los casos más conocidos de influencia popular en políticas públicas es el Programa del Vaso de Leche -de alimentación complementaria para los niños hasta los seis años- iniciado en 1983 bajo la administración Barrantes (IU) de la Alcaldía de Lima, y que extendió a nivel nacional gracias a la movilización de casi 10 mil comités que agrupaban a más de 80 mil madres (ver Ballón, 1988, Tovar, 1986, Riofrío, 1986).

⁵⁹ Scott Mainwaring and Timothy Scully (Eds.) Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America. Stanford U. Press, 1995. Citado por Romeo Grompone (1996).

La reforma del Estado ha reemplazado redes clientelares competitivas de los partidos por nuevos mecanismos de distribución centralizados en el Ejecutivo. Estas nuevas agencias burocráticas, orientadas a atender poblaciones focalizadas y dispersas, tienden a desplazar a la burocracia tradicional de los prefectos y encargados de servicios de salud y educación. Los alcaldes, por su parte, no sólo atienden los problemas propios de su competencia a nivel local, sino median entre organizaciones sociales y autoridades del gobierno central. En la comunidad actúan también como mediadores profesionales un conjunto de ONG ocupadas de una diversidad de temas. La Iglesia Católica ha aumentado sus programas de ayuda social y su rol de intermediación entre los recursos internacionales canalizados por el Ejecutivo, y los sectores de menores recursos. Finalmente, es conocido que el espacio público es hoy en gran parte, un espacio mediático (Grompone, 1996:15-16).

A decir de Henry Pease, la descentralización a nivel municipal en Perú “ha sido un curioso medio de los sectores populares de apropiarse de parcelas de un Estado esquivo e indolente ...”. Estas “parcelas” han sido explotadas gracias a alianzas diversas. Pero la debilidad de los lazos de intermediación y su constante rearticulación, en particular por la debilidad del sistema partidario y de la estructura burocrática del Estado, hace que los beneficios obtenidos por los sectores populares sean dispares, no tengan una sustentabilidad temporal importante y carezcan de la predictibilidad necesaria.

Los partidos políticos parecen ser una pieza central, así como la coherencia de las políticas públicas y la permeabilidad de las burocracias estatales a los movimientos sociales. Estados porosos y heterogéneos son un contexto de oportunidades para generar *policy networks* que pueden penetrar los movimientos sociales, pero es difícil que generen auténtica sinergia si es que la incoherencia y la arbitrariedad de las políticas públicas no permiten que sean percibidas por los ciudadanos como política de Estado y no como lagunas en un mar de corrupción e ineficiencia. El caso colombiano, por su parte, es una demostración dramática de la pérdida de reglas del juego.

3.4.4. *Brasil*

La descentralización del Estado en el contexto brasileño, por su parte, tiene tres singularidades. En primer lugar, el Brasil es un Estado Federal. Esta característica, lejos de ser sólo una etiqueta, ha sido un factor constante en la historia política brasileña. La existencia de

elites locales -sobre todo a nivel regional, el conocido caudillismo de los coroneles, ha generado redes muy peculiares, que difieren enormemente de región en región y de localidad en localidad (Breno, Fontes et al, 1995).

Junto a esta descentralización de facto, la construcción del Estado central ha sido también una constante, desde los intentos centralistas del varguismo, (Estado Novo), la centralización más real del régimen autoritario 64-83 hasta la descentralización 80-90. El resultado ha sido un Estado central enorme, con extensas redes clientelares, pero también muy heterogéneo y poroso, donde conviven agencias estatales extremadamente técnicas y eficientes con los elefantes blancos del clientelismo (Evans, 1995 y Graham, 1991).

En segundo lugar, la fortaleza de la sociedad civil; la diversidad de organizaciones, movimientos sociales, las comunidades de base, que han demostrado gran flexibilidad variedad de formas organizacionales. En tercer lugar, y a diferencia del caso chileno, Brasil tiene una cultura política caracterizada por débiles identidades partidarias. No obstante, sus leyes electorales, regulaciones partidarias y decisiones del congreso son de las más permisivas en el mundo. Esto constituye incentivos para que “empresarios políticos” creen partidos para conseguir ciertos fines o para evadir la disciplina partidaria (Linz y Stepan, 1996:183).

El Brasil ha sido escenario de dos experiencias de “institucionalización” de movimientos populares. La primera, la participación de diversos movimientos sociales (mujeres, raciales, étnicos, de vivienda) post retorno a la democracia, que de hecho han influido políticas públicas. Ejemplo de ello es el impacto de los movimientos feministas que, a través de Consejos estaduais en São Paulo y luego en el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer, tuvieron gran injerencia en la implementación de políticas de género como la instauración de salas cunas (*creches*) y las prefecturas de la mujer, con personal especializado en violencia doméstica, abuso sexual y violación, y en leyes descanso materno y paterno post-parto (Alvarez, 1990).

La segunda, ha sido la presencia del Partido dos Trabalhadores, PT, a nivel local. El proyecto del PT puede resumirse en: participación es actividad política, es la división y el ejercicio directo del poder, poder para **decidir** acerca de las políticas públicas y para **controlar** su ejecución. Para que esto suceda, deben darse cinco condiciones: (a) Descentralización político-administrativa; (b) Democratización de la información (c) Planificación (involucrar a la

gente en la administración); (d) Creación de canales institucionales para la participación y la fiscalización (como derecho, no como regalo) (e) Estimular la organización popular autónoma (por ejemplo, los consejos populares). "La creación de canales institucionales de participación no debe impedir que la población se organice en forma autónoma, ni deben servir para cooptar o vaciar de contenido a los movimientos populares" (Alvarez, 1992 :24; Bittar, Ed., 1992).

Como partido "movimentista", el PT es una concepción política nueva en el contexto brasileño y latinoamericano (con la posible excepción de Causa R en Venezuela). Su origen en un movimiento sindical renovado, que ha incorporado la dimensión territorial a su acción, ha evitado los frecuentes quiebres entre movimientos sindicales tradicionales y nuevos movimientos sociales o movimientos territoriales.

En las elecciones municipales de 1992, el PT ganó 50 municipios⁶⁰. La administración del PT ha enfatizado la participación ciudadana, y, si bien las experiencias han sido variadas, con los mayores problemas centrados en la autonomía de los actores sociales y la difícil resolución de problemas de representación (como la que se dio entre las Sociedades de Amigos de Barrios y los Favelados) el partido ha sabido catalizar los intereses de los movimientos populares y ocupar efectivamente un espacio en el Estado, a nivel local y regional⁶¹. Es así como en las elecciones municipales de fines de 1996, el PT más que duplicó el número de municipios bajo su administración: de 50 a 115.

En el caso brasileño, la descentralización ha dado curso a la coproducción de capital social entre movimientos populares y sectores sensibilizados de la burocracia estatal, pero, a diferencia del caso boliviano y colombiano donde esta coproducción se dio sin una alteración significativa de los partidos políticos tradicionales, en el brasileño la presencia del PT ha sido determinante. Su cercanía a los movimientos sociales y su programa de gobierno municipal, que incorpora la participación ciudadana, ha perfilado la descentralización como un instrumento interesante de incorporación a la ciudadanía política en el espacio local. Estas instancias de construcción de capital social a pequeña escala han tendido a crecer y expandirse (aumentar su escala), y en esto la concepción política del PT ha sido importante.

⁶⁰ Para una completa revisión de la primera experiencia de administración del PT, ver Bittar, Ed. (1992). En 1997 se editó una versión actualizada del "modo petista de gobernar".

⁶¹ Para diversas experiencias de gobierno municipal del PT, ver Hamecker, 1995, Roy Rivera, 1996; Alvarez, 1992 y 1990).

Sin embargo, la articulación de canales más amplios de confianza (que van a diversos niveles agregados del Estado) no dependen sólo de la fortaleza y la concepción de uno o dos actores, sino de una compleja maraña de características del sistema político en sentido amplio. El poder del Ejecutivo, la tecnocratización o no de las instituciones políticas, su efectividad, el sistema judicial y la administración de justicia, las atribuciones del Parlamento respecto del Ejecutivo, son parte importante de la formación de la razón pública que sustente redes de confianza y acción entre actores públicos y privados.

Las instituciones que son **eficientes** son muy importantes, pero no son todas las cartas del naipe. También lo es la confianza forjada en torno a normas compartidas, estándares de justicia y la gestación de una comunidad nacional. El escenario de hoy requiere de lógicas de cooperación por sobre las de competencia salvaje. Esto, que se ve claramente en la organización de nuevas formas de producción flexible, es un imperativo que el sistema político latinoamericano requiere con urgencia para reemplazar el letrero “en reparaciones” por el de “crecimiento con equidad”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, Francisco (1996) “Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico”. Dirección de Políticas y Proyectos Sociales, ILPES, LC/IP/R. 174, diciembre de 1996.
- Alvarez, Sonia (1992?) “Deepening Democracy: Popular Movement Networks, Constitutional Reform and Radical Urban Regimes in Contemporary Brazil”. Working paper, University of California, S.C.
- Alvarez, Sonia (1990) Engendering Democracy in Brazil. Princeton University Press, New Jersey.
- Angell, Alan y Carol Graham (1995) “Can Social Sector Reform Make Adjustment Sustainable and Equitable? Lessons from Chile and Venezuela”. Journal of Latin American Studies 27, Cambridge University Press.
- Arias, Iván (1996) “El Proceso Social de la Participación Popular: Problemas y Potencialidades”. En: Gonzalo Rojas (editor). La Participación Popular: Avances y Obstáculos. Unidad de Investigación y Análisis, Secretaría Nacional de Participación Popular, Grupo DRU, La Paz, Bolivia.
- Arriagada, Genaro (1995) “Intervención inaugural” Modernización de la Gestión Pública. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Documentos 4. Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago, abril 1995.
- Ballón, Eduardo (s/f) “La Planificación Participativa y la Organización Comunitaria Como Vía de Desarrollo. El Caso de Villa El Salvador, Lima, Perú”. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO, Lima, Perú. Trabajo presentado al *XVI Congreso Interamericano de Planificación*, San Juan, Puerto Rico, 22-26 de agosto de 1988.
- Ballón, Eduardo (1986) “Movimientos Sociales en la Crisis: El Caso Peruano”. En: E. Ballón (Ed.) Movimientos Sociales y Crisis: El Caso Peruano. DESCO, Centro de Estudios de Promoción y Desarrollo, Lima.
- Bendix, Reinhard (1974) Estado Nacional y Ciudadanía. Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Bennett, Douglas y Kenneth Sharpe (1982) “Capitalism, Bureaucratic Authoritarianism, and Prospects for Democracy in the United States”. International Organization 36, 3, Summer 1982.
- Bittar, Jorge, Ed. (1992) O Modo Petista de Governar. Cadernos de Teoria & Debate, Partido Dos Trabalhadores, São Paulo.
- Burawoy, Michael (1996) “The State and Economic Involution: Russia Through a China Lens”. World Development 24/6, June 1996.
- Campbell, Tim (1991) “Descentralización hacia los gobiernos locales en los países latinoamericanos: Estrategias nacionales y respuesta local en la planificación, gastos y administración”. Banco Mundial, Departamento Técnico para América Latina y el Caribe. Informe 5, julio de 1991.
- Caravedo, Baltazar (1994) “Las ONG, el Estado y la Sociedad en el Perú: Puntales de una Visión Utópica”. En: Charles Reilly (comp) Nuevas Políticas Urbanas. Fundación Interamericana, Arlington, Virginia
- Cardoso, Fernando Henrique (1982) “Development Under Fire”. In: The New International Economy, Harry Makler, Alberto Martinelli and Neil Smelser (Eds.). Sage Publications, Beverly Hills, CA.

- Cardoso, Fernando Henrique (1979) "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin América". In: David Collier (ed) The New Authoritarianism in Latin America. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Cardoso, Eliana y Ann Helwege (1991) "Populism, Profligacy, and Redistribution. En: The Macroeconomics of Populism in Latin America, Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (eds), The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Cardoso, Fernando y Enzo Faletto (1969) Dependencia y Desarrollo en América Latina.
- Castells, Manuel (1983) The City and the Grassroots. University of California Press, Berkeley.
- Castro Arce, Miguel y Mauricio Lea Plaza "La Hora de lo Local en Bolivia". Nueva Sociedad 142, 1996.
- Cavarozzi, Marcelo (1994) "Partidos Políticos y Elecciones en la América Latina Contemporánea". Síntesis N° 22, julio-diciembre de 1994.
- Cavarozzi, Marcelo (1992a). "Beyond Transitions to Democracy in Latin America". Journal of Latin America". Paper presented at the Brookings Institution and Inter-American American Studies 24/3, Cambridge University Press: 665-684.
- Cavarozzi, Marcelo (1992b). "How to Address Poverty and Inequality in Contemporary Latin Dialogue's Conference *Poverty and Inequality in Latin America*, Washington D.C., July 16-17, 1992.
- CEPAL (1995a) Panorama Social de América Latina. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, diciembre de 1995.
- CEPAL (1995b) Focalización y Pobreza. Cuadernos de la CEPAL N°41, Santiago, mayo de 1995.
- Collier, David (1995) "Trajectory of a Concept: 'Corporatism' in the Study of Latin American Politics". En: Peter Smith (Ed.) Latin America in Comparative Perspective. Westview Press, Boulder, San Francisco y Oxford.
- Collier, David, Ed. (1979) The New Authoritarianism in Latin America. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Collier, David (1976) Squatters and Oligarchs. Authoritarian Rule and Policy Change in Peru. The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Coppedge, Michael (1994) "Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina". Síntesis 22, julio-diciembre 1994.
- Cotler, Julio (1994) "Crisis política, *outsiders* y autoritarismo plebiscitario: el fujimorismo". En: J. Cotler Política y Sociedad en el Perú. IEP, Lima.
- Cotler, Julio (1986) "Military Interventions and 'Transfer to Power to Civilians' in Perú". En: G. O'Donnell, P. Schmitter and L Whitehead (Eds.) Transitions from Authoritarian Rule. Latin America. The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Cotler, Julio (1977) "Perú: Estado Oligárquico y Reformismo Militar". En: P. González Casanova (Ed.) América Latina: Historia de Medio Siglo. Siglo XXI, México, España, Argentina y Colombia.
- Cunill, Nuria (1995). "La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: En Búsqueda de Nuevos Sentidos". Reforma y Democracia N°4, julio de 1995, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas

- Cunill, Nuria (1991). Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos. CLAD, Caracas.
- Díaz-Alejandro, Jorge (1982?) "Latin America in the 1930s".
- DOS (1996) "La Política como Expresión: Asociaciones Ciudadanas Emergentes". Temas de Participación Año 3, N°3, julio de 1996. División de Organizaciones Sociales, DOS, (Ed.) Ministerio Secretaría General de Gobierno, Chile.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (1991) "The Macroeconomics of Populism". En: The Macroeconomics of Populism in Latin America, Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (eds), The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Durand, Francisco (1996) "El Fenómeno Fujimori y la Crisis de los Partidos". Revista Mexicana de Sociología, Año LVIII/1, enero-marzo 1996.
- Eckstein, Susan, ed. (1989) Power and Popular Protest in Latin America. U of California Press.
- Espinoza, Vicente (1993) "Pobladores y Participación: Entre los Pasajes y las Anchas Alamedas". Documento de Trabajo 137, marzo 1993, Sur Santiago.
- Espinoza, Vicente (1988) Para una Historia de los Pobres de la Ciudad. Sur Ediciones, Santiago.
- Evans, Peter (1996) "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy". Special section by P. Evans (Ed.) *Government Action, Social Capital and Development : Creating Synergy across the Public-Private Divide*. World Development 24/6, June 1996.
- Evans, Peter (1995). Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Evans, Peter (1985). "Transnational Linkages and the Role of the State: An Analysis of the Developing and Industrialized Nations in the Post-World War II Period". In: Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds) Bringing the State Back In. Cambridge University Press, Cambridge.
- Evans, Peter (1979) Dependent Development. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds. (1985). Bringing the State Back In. Cambridge University Press.
- Fishlow, Albert (1990). "The Latin American State". Journal of Economic Perspectives Vol.4, N°3, Summer 1990, pp. 61-74).
- Flisfisch, Angel (1987) La Política como Compromiso Democrático. FLACSO, Santiago.
- Fontes, Breno, Norma Lacerda de Melo y Suelly Leal (1995) "Gestión Local en el Nordeste de Brasil: En busca de Nuevos Paradigmas". Revista Mexicana de Sociología, Año LVII, No 2, abril junio de 1995.
- Franco, Rolando (1995) "Estado y Políticas Sociales en América Latina". Trabajo presentado al *Colloque L'Etat en Amérique Latine: Privatisation ou Rédefinition?*, organizado por el Institute des Hautes Etudes de l'Amérique Latine y el Centre D'Etudes et de Recherches Internationales de la FNSP, Paris, 1-2 de junio de 1995.
- Franco, Rolando (1989) "Desarrollo Social: Retrospectiva y Prospectiva". Exposición realizada en el *III Seminario-Taller sobre Planificación de Ciencia y Tecnología en América Latina*, organizado por ILPES, UNESCO, SEGEPLAN, Universidad e San Carlos y SIECA, en Ciudad de Guatemala, 10 de abril de 1989.

- Fosis, Forja y M. El Bosque (1993) "Municipio y Vecinos. Actores de la Democracia Comunal". Manual del Monitor. Programa de Educación Cívica Comunal.
- Fox, Jonathan (1996) "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico". World Development 24/6, June 1996.
- Fox, Jonathan (1994) "Latin America's Emerging Local Politics". Journal of Democracy 5/2. April 1994.
- Graham, Carol (1991) "The APRA Government and the Urban Poor: The PAIT Programme in Lima's *Pueblos Jóvenes*". Journal of Latin American Studies 23/1, February 1991.
- Graham, Lawrence (1993) "Rethinking the Relationship between the Strength of Local Institutions and the Consolidation of Democracy: The Case of Brazil" In Depth 3 Winter 1993.
- Garretón, Manuel Antonio (1996) "El Segundo Gobierno Democrático en Chile. ¿De la Transición y Consolidación a la Profundización Democrática?" Revista Mexicana de Sociología, Año LVIII/1, enero-marzo 1996.
- Garretón, Manuel Antonio y Malva Espinoza (1992) "¿Reforma del Estado o Cambio en la Matriz Sociopolítica?" Estudios Sociales N°74, trimestre 4, 1992.
- Garretón, Manuel Antonio (1989) The Chilean Political Process. Unwin Hyman, Boston.
- González de Olarte, Efraín (1988) "Regionalización y Descentralización en el Perú". En: ¿Hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina? Centralización/Descentralización del Estado y Actores Territoriales. González de Olarte, Romero, Peñalva et al. (Eds.) Vol.5. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Buenos Aires.
- Grompone, Romeo (1996) "Cambios en La Sociedad y Representación". Paper presentado al seminario *Problemas en la Gobernabilidad Democrática: El Caso Peruano*. Instituto de Estudios Peruanos, EIP- North-South Center, University of Miami. Lima, Perú, 5-7 de julio.
- Guimaraes, Roberto (1995) ¿El Leviatán en extinción?. Documento ILPES, 1995.
- Gutiérrez Sanín, Francisco (1996) "Dilemas y Paradojas de la Transición Participativa: El Caso Colombiano (1991-1996). Paper presentado al seminario *Faultlines in Democratic Consolidation*. North-South Center, The Ford Foundation. Santiago, junio de 1996.
- Harnecker, Marta (1995) Haciendo Camino al Andar. Flacso-Lom Ediciones. Santiago.
- Hartlyn, Jonathan (1994) "Democracia en la Actual América del Sur: Convergencias y Diversidades". Síntesis N° 22, julio-diciembre de 1994.
- Heller, Patrick (1996) "Social Capital as a Product of Class Mobilization and State Intervention: Industrial Workers in Kerala, India". World Development 24/6, June 1996.
- Hirschman, Albert (1979) "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for Economic Determinants". In: David Collier (ed) The New Authoritarianism in Latin America. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Jordana, Jacint (1995) "El Análisis de los Policy Networks : ¿Una Nueva Perspectiva sobre la Relación entre Políticas Públicas y Estado ? Gestión y Políticas Públicas N°3, marzo-agosto 1995.
- Karl, Terry y Philippe Schmitter (1991) "Modos de Transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este". Revista Internacional de Ciencias Sociales N°128 (La Hora de la Democracia), junio de 1991.

- Kaufman, Robert y Barbara Stallings (1991) "The Political Economy of Latin American Populism". En: The Macroeconomics of Populism in Latin America, Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (eds), The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Karl, Terry Lynn (1990) "Dilemmas of Democratization in Latin America". Comparative Politics, October 1990.
- Lam, Wai Fung (1996) "Institutional Design of Public Agencies and Coproduction : A study of Irrigation Associations in Taiwan" World Development 24/6, June 1996.
- Lechner, Norbert (1989) "El Sistema de Partidos Políticos en Chile: Una Continuidad Problemática". En: Los Sistemas Políticos en América Latina. Lorenzo Meyer y José Luis Reyna (eds). Siglo XXI, Universidad de las Naciones Unidas, México.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996) Problems of Democratic Transition and Consolidation. The John Hopkins University Press, Baltimore and London
- López, María Angeles (1993) "La Organización Popular en Lima. De la tradición comunitaria a la participación ciudadana". Trabajo presentado al seminario *Participación Ciudadana y Movimientos Sociales en las Metrópolis Latinoamericanas*, ICI, Santiago de Chile, diciembre de 1993.
- Maira, Luis (1996) "Desarrollo Social en las Américas". Exposición en la *Conferencia Hemisférica sobre la Erradicación de la Pobreza y la Discriminación*. Cepal, Santiago, 18 y 19 enero de 1996.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy and Mayer N. Zald, Eds. (1996). Comparative Perspectives on Social Movements. Cambridge University Press.
- Malloy, James y Eduardo Gamarra (1988) Revolution and Reaction: Bolivia, 1964-1985. Transactions Books, New Brunswick, NJ.
- Malloy, James (1979) The Politics of Social Security in Brazil. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, PA.
- Macpherson, C.B. (1985) The Rise and Fall of Economic Justice and Other Papers. Oxford University Press, Oxford and New York.
- Mejía, Rodrigo (1995) "Del Estado nacional al Estado local: la descentralización política en Colombia". Tesis de maestría en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Santiago, 1995.
- Mercado, Rodolfo (1996) "Trascendentales beneficios. Los caminos de la descentralización". D+C -Desarrollo y Cooperación 5/sept-octubre 1996.
- Mideplan (1996) "Balance de seis años de las políticas sociales". 1990-1996.
- Mideplan (1996) "Participación Social a Nivel Local. Caracterización de Programas Innovativos orientados a Mujeres, Jóvenes y Adultos Mayores". Documentos Sociales N°51, abril 1996.
- Mideplan (1993) "Participación de la Comunidad en el Desarrollo Social".
- Molina, Carlos Hugo (1993) "Descentralización Administrativa y Participación Popular". Municipio y Participación, año 1, N° 2, INIDEM, Bolivia.
- Morales, Eduardo y Sergio Rojas "Relocalización socio-espacial de la pobreza". En: J. Chateau, ed, Espacio y Poder. FLACSO, Santiago
- Nelson, Joan (1992) "Poverty, Equity and the Politics of Adjustment". En: The Politics of Economic Adjustment. Stephan Haggard y Robert Kaufman (eds), Princeton University Press, Princeton.
- Nickson, Andrew (1995) Local Government in Latin America. Lynne Rienner Publishers.

- O'Donnell, Guillermo (1996) "Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere". Working Paper N°222, The Kellogg Institute, March 1996.
- O'Donnell, Guillermo (1993) "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries". World Development Vol. 21, N°8, 1993.
- O'Donnell, Guillermo (1992) "Delegative Democracy?" Working Paper N°172, The Kellogg Institute, March 1992.
- O'Donnell, Guillermo (1977) "Corporatism and the Question of the State". En: James Malloy (Ed.) Authoritarianism and Corporatism in Latin America. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- O'Donnell, Guillermo (1973) Modernization and Bureaucratic Authoritarianism. Institute for International Studies, University of California, Berkeley.
- O'Donnell, Guillermo (1979) "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy" In: David Collier (ed) The New Authoritarianism in Latin America. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Ostrom, Elinor (1996) "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development". World Development 24/6, June 1996.
- Oxhorn, Philip (1995) Organizing Civil Society. The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile. The Pennsylvania State University Press.
- Oxhorn, Philip (1991) "The Popular Sector Response to an Authoritarian Regime". Latin American Perspectives 18/1, Winter 1991.
- Palma, Eduardo (1993) "El Nuevo Municipio Latinoamericano: Descentralización y Democracia". ILPES, LC/IP/R.135, 7 de septiembre de 1993, Santiago.
- Parodi, Jorge (1993) "Angustia Colectiva y Terror en el Perú Actual". En: Los Pobres, la Ciudad y la Política. Centro de Estudios de Democracia y Sociedad, CEDYS, Lima.
- Pease, Henry y Pedro Vargas-Prada (1989) "Los gobiernos locales en el Perú". En: Jordi Borja et al (eds) Descentralización y Democracia. CLACSO, SUR, CEUMT-Barcelona, Santiago de Chile.
- Pinto, Anibal (1974) "Desarrollo Económico y Relaciones Sociales en Chile" En: A Pinto (Ed.) Inflación, Raíces Estructurales. Fondo de Cultura Económica, México.
- Pinto, Anibal (1970) Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado. Editorial Universitaria, Santiago, Chile.
- PNUD-PNR (1995) Violencia Urbana e Inseguridad Ciudadana. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Plan Nacional de Rehabilitación, Santafé de Bogotá, 1995.
- Putnam, Robert; with Robert Leonardi and Raffaella Nanetti (1993). Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Putnam, Robert (1992) "Democracy, Development and the Civic Community. Evidence From and Italian Experiment". Paper prepared for the International Conference on Culture and Development in Africa. The World Bank. Washington D.C., April 2, 1992.
- Remmer, Karen y G. Merckx (1982) "Bureaucratic Authoritarianism Revisited". Latin American Research Review Vol.17, N°2.
- Revesz, Bruno (1996) "El Ocaso del Sistema de Partidos en la Escena Electoral Peruana". Revista Mexicana de Sociología, Año LVIII/1, enero-marzo 1996.

- Revilla, Marisa (1995) "Las organizaciones de mujeres en Chile: participación e integración en el marco de las políticas sociales neoliberales". Síntesis 23, enero-julio 1995.
- Riofrío, Gustavo (1986) Habilitación Urbana con Participación Popular. Tres Casos en Lima, Perú. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Alemania.
- Rivera, Roy (1996) Descentralización y gestión local en América Latina. FLACSO, Costa Rica.
- Rivera Ottenberger, Anny (1997) "Descentralización y Reorganización de la Esfera Política Liberal Contemporánea". Dirección de Desarrollo y Gestión Local, ILPES, LC/IP/R.184, 24 de marzo de 1997.
- Rufián, Dolores y Eduardo Palma (1993). "La Descentralización. Problema Contemporáneo en América Latina". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES/CEPAL, LC/IP/R.131, Santiago, 6 de julio de 1993.
- Rufián Dolores (1995) "Descentralización, Instituciones y Financiamiento". ILPES, notas de clase para el Curso Internacional de Desarrollo Local, Santiago, 1995.
- Rondinelli, Dennis (1989) "Decentralizing Public Services y Developing Countries. Issues and Opportunities". In: The Journal of Social, Political and Economic Studies, 14/1, Spring 1989.
- Rodríguez, Alfredo (1987) "Veinte años de las poblaciones de Santiago". Proposiciones 14, SUR.
- Rojas, Gonzalo, editor (1996) La Participación Popular: avances y obstáculos. Unidad de Investigación y Análisis, Secretaría Nacional de Participación Popular, Grupo DRU, La Paz, Bolivia.
- Roxborough, Ian (1992) "Neo-liberalism in Latin America: Limits and Alternatives". Third World Quarterly, Vol. 13, N°3, 1992.
- Roxborough, Ian (1984) "Unity and Diversity in Latin American History". Journal of Latin American Studies 16, May 1984.
- Ruiz, Julio (1994) "Municipios y Servicios Sociales: La Experiencia Chilena". Documento presentado al Seminario sobre *Municipalización de los Servicios Sociales*". Organizado por la Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Subdere, Ministerio del Interior, Chile, y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, con el auspicio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Santiago de Chile, 29 de abril de 1994. Dirección de Políticas y Proyectos Sociales, Ilpes. Documento de Trabajo N°2.
- Sachs, Jeffrey (1989) "Social Conflict and Populist Policies in Latin America". National Bureau of Economic Research Working Paper Series N°2897, March 1989.
- Saffirio, Eduardo (1994) "El Sistema de Partidos y la Sociedad Civil en la Redemocratización Chilena". Estudios Sociales N°82, trimestre 4, 1994.
- Santana Rodríguez, Pedro (1994) "Gobiernos Locales, Descentralización y Democracia en Colombia". En: Charles Reilly (comp) Nuevas Políticas Urbanas. Fundación Interamericana, Arlington, Virginia.
- Schamis, Héctor (1991) "Reconceptualizing Latin American Authoritarianism in the 1970s. From Bureaucratic Authoritarianism to Neoconservatism". Comparative Politics, January 1991.

- Schilling, Marcelo (1996) "Descentralización y Democracia: Roles de la región, el Municipio y la Sociedad Civil". Exposición en el seminario internacional *Participación Social y Desarrollo Local*. Universidad de Chile, Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales, IULA, y Cordillera. Santiago, noviembre 11 y 12.
- Schmidt, Gregory D. (1989) "Political Variables and Governmental Decentralization in Peru, 1949-1988". Journal of Interamerican Studies and World Affairs Vol.31, Nºs 1 y 2, Spring/Summer 1989, pp.193-232.
- Schmitter, Philippe (1993) "La Consolidación de la Democracia y la Representación de los Grupos Sociales". Revista Mexicana de Sociología. Año LV, Nº3, julio-septiembre de 1993, pp. 3-30.
- Schmitter, Philippe (1981). "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America". In: S. Berger (ed) Organizing Interests in Western Europe. Cambridge University Press, New York.
- Schmitter, Philippe (1993). "La Consolidación de la Democracia y la Representación de los Grupos Sociales". Revista Mexicana de Sociología. Año LV, Nº3, julio-septiembre de 1993, pp. 3-30.
- Schmitter, Philippe (1981). "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America". In: S. Berger (ed) Organizing Interests in Western Europe. Cambridge University Press, New York.
- Scully, Timothy (1990) "Reappraising the Role of the Center. The Case of the Chilean Party System. Working Paper Nº143, The Helen Kellogg Institute for International Studies, September 1990.
- Scully, Timothy (1992) Rethinking the Center : Party Politics in the 19th and the 20th Century Chile. Stanford University Press, Stanford.
- Serra, Jose (1979) "Three Mistaken Theses Regarding the Connection between Industrialization and Authoritarian Regimes". In: David Collier (ed) The New Authoritarianism in Latin America. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Siavelis, Peter and Arturo Valenzuela (1996) "Electoral Engineering and Democratic Stability: The Legacy of Authoritarian Rule in Chile". In: A. Lipjhart and C. Waisman Institutional Design in New Democracies. Westview Press
- Soberón, Francisco (1988) "La Violencia en el Perú de Hoy". En: El Perú en la Encrucijada. Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES, Lima.
- Sunkel, Osvaldo y P. Paz (1970) El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo. Siglo XXI, México.
- Tarrow, Syney (1994) Power in Movement. Cambridge University Press.
- Tendler, Judith (en prensa) Good Government in the Tropics. John Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- Tendler, Judith (1995) "Social Capital and the Public Sector. The Blurred Boundaries Between Public and Private". Paper presentado a la conferencia del Economic Development Working Group, Social Capital and Public Affairs Project. Cambridge, MA, May 1995.
- Tendler, Judith and Sara Freedheim (1994) "Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil" World Development 22, Nº 12.
- Tilly, Charles (1995) "La Democracia es un Lago". Sociedad, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires, Octubre de 1995.
- Tocqueville, Alexis de (1945) Democracy in America (Vols. I and II). Vintage Books, New York.

- Tocqueville, Alexis de (1955) *The Old Régime and the French Revolution*. Doubleday Anchor Books, New York.
- Tovar, Teresa (1986) "Vecinos y Pobladores en la Crisis (1980-1984)" En: E. Ballón (Ed.) Movimientos Sociales y Crisis: El Caso Peruano. DESCO, Centro de Estudios de Promoción y Desarrollo, Lima.
- Urioste, Miguel y Luis Baldomar (1996) "Ley de participación Popular: Seguimiento Crítico". En: Gonzalo Rojas (editor) La Participación Popular: Avances y Obstáculos. Unidad de Investigación y Análisis, Secretaría Nacional de Participación Popular, Grupo DRU, La Paz, Bolivia.
- Urzúa, Raúl (1997) "Chile en el siglo XXI: Algunas consecuencias políticas de los cambios demográficos" Documento presentado al seminario *Población, Sociedad y Mapa Político Electoral del Siglo XXI*. Mideplan, Cámara de Diputados, UNFPA. Santiago, 11 de julio de 1977.
- Urzúa, Raúl (1996) "Gobernabilidad Democrática y Cultura Cívica". Documento presentado al seminario internacional *Gobernabilidad Democrática: Perspectivas Democráticas*. U. de Chile, Santiago, 25-25 de julio.
- Valenzuela, Samuel and Scully, Timothy (1993) "From Democracy to Democracy: Continuities and Changes of Electoral Choices and the Party System in Chile. Working Paper N°199, The Helen Kellogg Institute for International Studies, July 1993.
- Valenzuela, Samuel (1995) "The Origins and Transformations of the Chilean Party System". Working Paper N°215, The Helen Kellogg Institute for International Studies, december 1995.
- Valenzuela, Samuel y Arturo Valenzuela (1985) "Chile and the Breakdown of Democracy". En: Wiarda y Kline (Eds.) Latin American Politics and Development. Westview Press, Boulder.
- Valenzuela, Samuel y Arturo Valenzuela (1982). "Modernization and Dependency: Alternative Perspectives in the Study of Latin American Underdevelopment". In: H. Muñoz (ed) From Dependency to Development: Strategies to Overcome Underdevelopment and Inequality. Westview Press, Boulder, Colorado.
- Véliz, Claudio (1980). The Centralist Tradition in Latin America. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Vío Francisco (1997) "Cooperación y Competencia son Dos Caras del mismo Proceso". Entrevista en Zona Pública 22, Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Wiarda, Howard (1981) Corporatism and National Development in Latin America. Westview Press, Boulder, Colorado.
- Wise, Carol (1989) "Democratization, Crisis and the APRA's Modernization Project in Peru". In: B. Stallings and R. Kaufman (Eds.) Debt and Democracy in Latin America. Westview Press, Boulder.
- Zermefio, Sergio (1996) La sociedad derrotada. El desorden mexicano de fin de siglo. Siglo XXI, México.