

Cuando la democracia no es tan democrática. La exclusión social y los límites de la esfera pública en América Latina*

PHILIP OXHORN*

Resumen

Este trabajo argumenta que muchos de los retos enfrentados actualmente por las democracias latinoamericanas y las implicaciones a largo plazo de esos retos para la estabilidad democrática en la región, pueden ser entendidos en términos de su impacto en la esfera pública. La primera sección desarrolla un marco teórico para entender la esfera pública como el nexo entre la sociedad civil y el Estado. La segunda sección examina la naturaleza de la esfera pública en América Latina y las formas en que amplios segmentos de la población son marginados de hecho en cuanto a su participación activa en ella. Más específicamente, la estrechez de la esfera pública se discute en términos de dos dimensiones interrelacionadas: la forma dominante de intermediación del interés, lo que he dado en llamar *neopluralismo* y la creciente brecha entre la población en general y la elite política. La sección concluye con un estudio del caso chileno posterior al regreso del gobierno democrático en 1990. La sección final brevemente habla de la necesidad de llenar el creciente vacío público en América Latina y algunos posibles pasos a seguir.

Abstract

This paper argues that many of the challenges faced by Latin American democracies today and the long term implications of those challenges for democratic stability in the region can be usefully understood in terms of their impact on the public sphere. The first section develops a theoretical framework for understanding the public sphere as the nexus between civil society and the state. The second section then examines the nature of the public sphere in Latin America and the ways in which large segments of the population are effectively marginalized from actively participating in it. More specifically, the narrowness of the public sphere is discussed in terms of two inter-related dimensions: the dominant mode of interest intermediation, what I call *neopluralism*, and the growing gap between the general population and the political elite. The section concludes with a case study of Chile after the return of de-

* Traducido por Francisco García de la Cadena Fuentes. Revisión y corrección de Hernán de Jesús Yanes Quintero.

** Departamento de Ciencia Política, Universidad McGill, 855 Sherbrooke Street West, Montreal, Canada PQ H3A 2T7. Tel. (514) 398-8970. Fax (514) 398-1770. E-Mail: poxhor@pobox.mcgill.ca.

Versiones anteriores de esta ponencia fueron presentadas en la Conferencia Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, en Atlanta, Georgia, en septiembre de 1999 y en la Conferencia del Centro Carter sobre Retos para la Democracia en las Américas, del 16 al 18 de octubre del 2000. Quiero agradecer a Felipe Agüero, Sergio Bitar, Jackie Klopp, Kurt Weyland y, en particular, a Bill Smith por sus comentarios a trabajos anteriores.

mocratic government in 1990. The final section of the paper briefly discusses the need to fill the growing public void in Latin American and some possible steps to take.

Palabras clave: neopluralismo, exclusión social, esfera pública, democracia, sociedad civil, derechos ciudadanos.

Durante gran parte de los años setenta y ochenta del siglo XX, las principales luchas políticas en toda la América Latina giraron alrededor de la creación de regímenes políticos democráticos basados en el derecho al voto. Ahora que este derecho ha sido establecido de forma efectiva en virtualmente todos los países de la región,¹ los límites de la democracia política como se define tradicionalmente se hacen cada vez más aparentes (Oxhorn and Ducatzenzeiler, 1998; Agüero and Stark, 1998; Chalmers *et al.*, 1997). Estos países son indiscutiblemente democracias políticas, aun cuando la calidad del régimen democrático deja mucho que desear. Estudios recientes de los déficits democráticos en América Latina se han enfocado en una variedad de dimensiones (incluidos los extremos de la desigualdad económica, la pobreza, los crecientes niveles de criminalidad, los límites de los derechos ciudadanos, la debilidad de la sociedad civil, los problemas de representación y la debilidad de los partidos políticos, entre otros).

De manera significativa, dado el creciente énfasis en la esfera pública de forma más general en la teoría democrática (Elster, 1998; Bowman, 1996; Nino, 1996; Putnam, 1995), muy pocos trabajos se han enfocado de manera específica en la naturaleza de la esfera pública en las democracias de América Latina y su relación con la calidad de los regímenes democráticos de la región. Aunque ya no está formalmente restringida,² en la práctica la esfera pública en las democracias latinoamericanas es limitada en formas que contribuyen a una creciente distancia entre una elite política y la gente que ella supuestamente representa. Este trabajo argumenta que muchos de los desafíos encarados por las democracias latinoamericanas actual-

¹ La excepción obvia es Cuba, ahora que México parece estar firmemente asegurado en procesos en los cuales los gobiernos serán seleccionados sobre la base de elecciones libres y justas.

² Chile quizás es la más notoria excepción dada la continua imposición de leyes de censura heredadas del régimen militar.

mente —y las implicaciones a largo plazo de éstos para la estabilidad democrática en la región— pueden ser entendidos en términos de su impacto en la esfera pública. En la primera sección desarrollo un marco teórico para entender la esfera pública como el nexo entre la sociedad civil y el Estado. En la segunda sección examino la naturaleza de la esfera pública en Latinoamérica y las formas en que grandes segmentos de la población son de hecho marginados para participar activamente en ésta. Más específicamente, examino la estrechez de la esfera pública en términos de dos dimensiones interrelacionadas: la forma dominante de la intermediación de intereses, a la cual llamo *neopluralismo*, y la brecha creciente entre la población en general y la elite política. Concluyo esta sección con un estudio del caso chileno después del regreso del gobierno democrático en 1990. En la sección final del trabajo hablo brevemente de la necesidad de llenar el creciente vacío público en Latinoamérica y algunos posibles pasos a seguir.

Comprendiendo la esfera pública: el nexo sociedad civil-Estado

En esta sección argumento que la esfera pública se comprende mejor como el nexo entre la sociedad civil y el Estado. Como tal, la esfera pública es formada tanto por la sociedad civil como por el Estado en una variedad de formas fundamentales. Para apreciar esto, adopto la siguiente definición de la esfera pública:

La esfera pública adquiere un significado como terreno de contienda participativa en el cual los actores con identidades superpuestas como sujetos legales, ciudadanos, actores económicos y como miembros de familias y de la comunidad forman un cuerpo público, entablan negociaciones y disputas acerca de la vida política y social (Somers, 1993:589).

Sobre esta base, la esfera pública puede ser caracterizada de acuerdo a su inclusividad en términos de la multiplicidad de los actores que pueden participar activamente en ella y la capacidad de esos actores para “alterar patrones de integración o el total del ejer-

cicio del poder” a través de tal participación (Calhoun, 1993:278). En otras palabras, la esfera pública debe ser evaluada de acuerdo a quien es incluido en ella (y quien no), así como del significado de esa inclusión en términos de la habilidad de esos actores para conseguir sus propios intereses autodefinidos.

El último punto sobre la efectividad de la esfera pública necesita ser enfatizado. Como Habermas advirtió (1992:452), “los discursos no gobiernan”. La esfera pública se hace políticamente relevante “[...] sólo hasta el grado en el que posibilita a los participantes en la economía, vía su *estatus* como ciudadanos, a mutuamente acomodar o generalizar sus intereses y a imponerlos de forma tan efectiva que el poder del Estado es transformado en un fluido medio de auto-organización de la sociedad” (Habermas, 1992:431).³ La proliferación de grupos basados en identidad de género y etnia, por ejemplo, los cuales indudablemente han sido de gran importancia para sus miembros y probablemente en un menor grado, las comunidades en las cuales han emergido, necesitan verse desde este punto de vista. La existencia de tal actividad organizativa es significativa y sin precedente dados los siglos que literalmente fueron de opresión y que los grupos representados en tal actividad organizativa han experimentado (Alvarez, Dagnino, Escobar, 1998), aun cuando su existencia es finalmente insuficiente a menos que se acompañe de cambios significativos en las políticas estatales, en las instituciones y en las prácticas sociales. Esto es sobre todo cierto en países en desarrollo como los de Latinoamérica, donde la evidente falta de impacto de tales movimientos puede alimentar la frustración y, quizás paradójicamente, contraer aún más la esfera pública en la medida en que la gente se retire de ésta. Por otra parte, la heterogeneidad social ha creado históricamente problemas de acción colectiva entre las clases bajas latinoamericanas y que han servido para reforzar las jerarquías sociales en vez de fortalecer a grupos subalternos (Oxhorn, 1998a).⁴

De forma similar, los actores locales (que incluyen la mayoría de las actividades organizativas de base identitaria) necesitan ser situados en contextos nacionales más amplios para entender su im-

³ Habermas tiende a limitar su análisis al estatus económico y a la clase social, aunque su punto de vista general sobre la importancia de medir la efectividad de la esfera pública sea igualmente aplicable a otra clase de actores sociales. Véase Calhoun, 1993.

⁴ Regresaré a ambos puntos en secciones posteriores.

pacto final en las sociedades en las cuales surgen (Oxhorn, 1999). A menos que tales actores fueran capaces de proyectar su influencia hacia las agendas nacionales y de empezar a influenciar procesos políticos y socioeconómicos más grandes que den como resultado su habilidad de llevar a cabo sus intereses autodefinidos, sus logros concretos en el mejor de los casos serán bastante limitados. Sea para influir sobre la distribución de recursos por el Estado central, buscar protección respecto de las consecuencias negativas de la globalización, revertir y/o compensar las prácticas sociales discriminatorias, o luchar por desarrollos ambientalmente sustentables con algún nivel de equidad social, por nombrar sólo algunos ejemplos, muchos de los principales objetivos de los actores sociales no podrán lograrse aislados de los procesos de toma de decisión que determinan la completa dirección de las sociedades más amplias de las cuales forman parte. Esto es particularmente cierto en América Latina, donde centenarias tendencias nacionales centralizadoras aún predominan, a pesar de los recientes esfuerzos para descentralizar al Estado en muchos países.⁵

Esta perspectiva sobre la esfera pública nos sugiere su cercana relación con la sociedad civil. En efecto, mucha de la literatura parece mezclar la mera existencia de la sociedad civil con la esfera pública por ignorar de este modo asuntos importantes sobre la composición y efectividad de la esfera pública (Calhoun, 1993). Al ser distinta de la esfera pública, la sociedad civil se define como el tejido social formado por una multiplicidad de unidades autoconstituidas por ámbitos territoriales y funcionales los cuales coexisten de forma pacífica y colectivamente *resisten la subordinación* al Estado, al mismo tiempo que *demandan su inclusión* en las estructuras políticas nacionales (Oxhorn, 1995b).

Esta definición centra la atención en las relaciones de poder dentro de una determinada sociedad, capturando las tendencias de las sociedades civiles para reflejar la distribución existente del poder dentro de esas sociedades (Phillips, 1999). La dinámica dual de resistencia e inclusión característica de las sociedades civiles implica que

⁵ Sobre la "tradición centralista" en América Latina, véase Veliz, 1980. Esto no es para negar el papel importante jugado por los actores locales y regionales como mediadores de procesos de cambio político y socioeconómico a nivel nacional. Para el caso mexicano, por ejemplo, véase Rubin, 1997 y Vaughan, 1997.

sociedades civiles fuertes reflejen una relativa dispersión del poder político por todo el conjunto de los sistemas políticos.⁶ Al ver a la sociedad civil en términos de esta dinámica dual, estoy subrayando el aspecto de las sociedades civiles que es de particular relevancia para entender la América Latina. Desde sus inicios en Occidente, la sociedad civil siempre se ha caracterizado por sus múltiples y aún contradictorias dimensiones (Black, 1984). En los regímenes democráticos consolidados, esta dinámica dual pudiera ser más latente que aparente. De las organizaciones de voluntarios que son el sello principal de la sociedad civil en países como Estados Unidos, generalmente no podría esperarse ni que demandaran activamente la inclusión (dado que la inclusión política ya se encuentra firmemente establecida de manera amplia) ni que resistieran activamente la subordinación al Estado (dada esa variedad de instituciones que existen para negociar los límites de la acción estatal al interior de la sociedad civil). Las organizaciones de la sociedad civil a menudo están activas en todos los niveles gubernamentales intentando influir en la elaboración de políticas y determinar los límites apropiados de la actividad estatal al interior de la sociedad civil a través de canales bien establecidos. Aun en Estados Unidos, algunos de los movimientos sociales más influyentes desde los años sesenta, particularmente los de derechos civiles y feministas, han tenido a la inclusión como meta explícita.⁷ Históricamente en Occidente, esta dinámica resultó central en cuanto a la emergencia tanto de la sociedad civil como de los regímenes democráticos consolidados y su actual fortaleza es una medida de “victorias” anteriores (Bendix, 1964; Keane, 1988). En la mayor parte de América Latina, ambas, la inclusión política y

⁶ Los términos “poder” y “recursos de poder” son usados principalmente para referirse a los recursos económicos y a la capacidad organizativa para de forma autónoma definir y defender intereses colectivos de grupo. Esto último puede basarse en un fuerte sentido de identidad colectiva, en una ideología y/o en destreza organizacional. También puede derivarse de la disposición de incentivos selectivos para los miembros. El poder coercitivo aquí no es relevante porque es usado generalmente para fines que son antitéticos para el desarrollo de sociedades civiles.

⁷ Aún más, la resistencia a la subordinación al Estado ha sido una demanda histórica de la sociedad civil en Estados Unidos desde, por lo menos, la Guerra de Independencia. No se debe olvidar que las tendencias asociativas tan admiradas por Tocqueville sentaron los cimientos para la exitosa lucha armada contra la distante y cerrada Corona Británica. Actualmente, esta “resistencia” es mejor reflejada por la Unión de Libertades Civiles Americanas y la Asociación Nacional del Rifle, para no mencionar varios grupos de milicias derechistas y una variedad de grupos conservadores.

la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil con respecto al Estado, son mucho más problemáticas.

Además, al definir la sociedad civil en términos de unidades auto-construidas, la importancia de la *organización* en la generación de poder político se enfatiza. En particular, la capacidad de grupos subalternos dentro de una sociedad para organizarse por sí mismas autónomamente de otros actores es una característica definitoria clave de sociedades civiles desarrolladas capaces de apoyar regímenes democráticos estables.⁸ Ya se trate de grupos campesinos organizándose para afirmar sus derechos frente a los señores feudales en la Europa de fines de la Edad Media (Brenner, 1976; Putnam, 1993), de las grandes luchas de la clase obrera en el siglo XIX y a principios del siglo XX por los derechos fundamentales de ciudadanía (Bendix, 1964), o de los pobres creando organizaciones de ayuda mutua en los barrios bajos de América Latina (Eckstein, 1989; Escobar and Alvarez, 1992; Oxhorn, 1995a), la capacidad de organización de grupos con desventajas les da el potencial para definir y defender sus intereses en procesos políticos de más envergadura. Esto contribuye a la dispersión del poder político en su favor. Tal capacidad organizativa minimiza la tendencia en sociedades capitalistas a que los intereses de los actores dominantes y las clases sociales subordinen completamente los intereses de otros actores y clases sociales menos poderosas.

De lo antedicho, debería ser evidente que la sociedad civil necesita ser entendida en términos de su relación específica con el Estado. Aunque tiene que hacerse hincapié en la autonomía de la sociedad civil respecto del Estado, ésta no significa aislamiento. Más bien, tal autonomía hace referencia a la habilidad de las unidades sociales que componen la sociedad civil para definir sus intereses colectivos y actuar abiertamente en su búsqueda, en competencia con otras unidades. Como parte de la competencia, estas unidades sociales buscan influenciar la política estatal. Su relación con el Estado puede ser fluida y de mutuo refuerzo, como es el caso en los

⁸ Esto no quiere decir que la organización de grupos subalternos necesariamente contribuirá al surgimiento de la democracia política, dejando sola a la sociedad civil. Por ejemplo, los grupos revolucionarios buscando la toma del Estado, son contrarios a la idea de sociedad civil aquí expresada. La organización de grupos subalternos frecuentemente ha conducido también a reacciones autoritarias.

regímenes democráticos liberales establecidos. Pero puede ser también más selectiva, con preferencias dadas solamente a ciertos grupos, como es el caso de muchos gobiernos democráticos recientes. Puede aun ser abiertamente antagónica en países donde la sociedad civil toma parte en las luchas en curso contra regímenes autoritarios.

La posibilidad de tal relación antagónica entre la sociedad civil y el Estado subraya la fuerte asociación histórica entre las que son generalmente consideradas como sociedades civiles fuertes y la democracia política. La fuerza relativa del conjunto de unidades de la sociedad civil finalmente fuerza a las elites renuentes a abrir los sistemas políticos cerrados como una forma para mantener la paz social (Rueschemeyer, Stephens and Stephens, 1992). En efecto, en ausencia de cualquier consenso social y después de luchas políticas en punto muerto que reflejan una relativa distribución igualitaria de los recursos de poder, la democracia pudiera ser la segunda mejor alternativa aceptable para todos los actores (Rustow, 1970). En las sociedades donde el poder político está más concentrado, la sociedad civil es más débil y las perspectivas para llegar a una estabilidad democrática de largo plazo son correspondientemente más bajas.

La relación entre una sociedad civil fuerte y la democracia es un reflejo directo del vínculo entre la sociedad civil y la esfera pública. Como Calhoun apunta (1993:273), la esfera pública es “una operacionalización de las capacidades de la sociedad civil para autoorganizarse”. Desde esta perspectiva, la esfera pública es en realidad la demanda definitiva de las sociedades civiles y su creación es una de sus principales *victorias*. En efecto, es en el nivel de la esfera pública que la dinámica dual de resistencia a la subordinación al Estado y la demanda por la inclusión se anulan por sí mismas. La interacción de la sociedad civil y del Estado a través de la esfera pública históricamente ha sido responsable por dar forma a los principales derechos de ciudadanía que actualmente gozan los ciudadanos (Oxhorn, en prensa; Somers, 1993). El carácter público de los varios actores sociales que componen la sociedad civil y que impulsan esta dinámica, define los límites de la competencia entre ellos por la influencia, permitiéndoles de manera efectiva coexistir pacíficamente (Oxhorn, 1995b). Al contrario —como se analizará en la siguiente sección—, la naturaleza y debilidad de la sociedad civil en la mayor parte de América Latina ha tenido un importante efecto que ha

constreñido la expansión de la esfera pública bajo regímenes democráticos en la región. En la medida en que la sociedad civil permanece atomizada y fragmentada, la esfera pública necesariamente excluye a amplios segmentos de la población.

Así como la sociedad civil no puede ser entendida aislada del Estado, éste también juega un papel importante en la estructuración de la esfera pública. En casos extremos, la esfera pública es circunscrita severamente como resultado de la represión física que el Estado aplica a los actores de la sociedad civil. Los Estados también juegan un papel directo en la creación y/o refuerzo de los actores de la sociedad civil, por lo que condicionan la naturaleza de la esfera pública a través de los distintos tipos de relaciones que establece con esos actores. Éste ha sido históricamente el caso en Estados Unidos (Skocpol, 1996) y es el sello de formas corporativistas de intermediación de intereses tanto en países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo (Schmitter, 1974). La esfera pública refleja esto, tanto por medio de los tipos de actores que están presentes en ella como a través de los canales específicos que establece el Estado con esos actores de la sociedad civil.

De forma más general, el Estado estructura directamente la esfera pública de varias maneras importantes que reflejan una perspectiva de un “Estado en la sociedad” para entender los patrones de la dominación social (Migdal, 1994). En primer lugar, las instituciones del Estado crean tanto oportunidades como incentivos para los diferentes grupos a efecto de organizar e intentar influenciar las políticas (Skocpol, 1985; Tilly, 1981; Oxhorn, 1998b). El grado de apertura de las instituciones del Estado determina los tipos de grupos que tienen acceso y cómo tal acceso es obtenido. Las políticas que un Estado pone en vigor, el alcance de su influencia en la economía y la sociedad y los verdaderos recursos que el Estado tiene a su disposición para la distribución, son todas variables claves que ayudan a determinar los contornos de la esfera pública. De manera similar, las instituciones estatales varían en términos del grado en que permiten a los ciudadanos relacionarse unos con otros en una variedad de formas diferentes que pueden ayudar a institucionalizar la participación en la esfera pública de la pluralidad de identidades sociales presentes en cualquier sociedad (Bickford, L., 1999; Bickford, S., 1999).

Una segunda forma en que el Estado condiciona la esfera pública es a través del otorgamiento de derechos de ciudadanía. Importantes derechos formales como la libertad de expresión y asociación, así como el sufragio universal, son prerequisites obvios para que cualquier esfera pública funcione democráticamente. El otorgamiento efectivo de otros derechos de ciudadanía, particularmente derechos civiles fundamentales, también es importante para entender la naturaleza de la esfera pública en América Latina. Esto porque tales derechos, frecuentemente, son cualquier otra cosa menos “universales” y en la práctica llevan a la exclusión de amplios segmentos de la población de la participación activa en la esfera pública.⁹

De forma más general, es importante reconocer que los derechos ciudadanos se construyen socialmente. Históricamente, sus límites (o más positivamente, su amplitud en términos de quién los goza y su intensidad en términos de lo que tales derechos implican) han sido el resultado de “la lucha y negociación entre Estados en expansión y sus súbditos [que] crearon la ciudadanía donde previamente no existía” (Tilly, 1996:9). La naturaleza de los derechos ciudadanos, en ambos casos *de jure* y *de facto*, refleja este proceso de interacciones Estado-sociedad civil y como tal tiene repercusiones importantes para los alcances de la esfera pública que se explorarán en la siguiente sección.

Antes de ver de forma específica la naturaleza de la esfera pública en América Latina, es importante hablar brevemente de dos variables importantes que intervienen y las cuales condicionan también la naturaleza de la esfera pública: los medios de comunicación y los partidos políticos. En su discusión original de la esfera pública, Jürgen Habermas (1989) vio que los medios de comunicación masivos, con su comercialización del discurso público y el poder de manipulación que daban a quienes los controlaban, como una amenaza principal al razonamiento deliberativo racional que él vio como la característica fundamental de la esfera pública. En un trabajo posterior Habermas encontró que tales temores eran demasiado “simplis-

⁹ Esto es apenas único para América Latina en la época presente. Por ejemplo, un proceso similar puede ser observado en Inglaterra durante los siglos XVIII y XIX (Somers, 1993), a pesar del hecho de que este mismo periodo en la historia inglesa es reconocido generalmente como la cuna del ideal moderno de los derechos universales y ciudadanos (Marshall, 1950).

tas” (Habermas, 1992:438), proponiendo una influencia más ambigua de los medios masivos de comunicación sobre la esfera pública.

Como mínimo, es imposible pensar en una esfera pública con una completa ausencia de medios de comunicación libres y las restricciones a éstos son una forma con la cual los Estados intentan deliberadamente (algunas veces violentamente) restringir la esfera pública. La “libertad” de los medios, sin embargo, no puede eliminar importantes prejuicios en los medios. En América Latina (como en otros lados), la televisión en particular está frecuentemente dominada por agendas conservadoras enlazadas a intereses empresariales que complican la capacidad de los partidos de izquierda para ganar las elecciones limitando sus capacidades para publicar sus propuestas (Lawson, 1999). Aun así, líderes políticos populistas, como el ex presidente Alberto Fujimori en Perú y el mandatario Hugo Chávez en Venezuela, fueron capaces de ganar elecciones dramáticas impulsando los intereses de la mayoría excluida de la sociedad a pesar de la oposición de los medios masivos.¹⁰ En ambos casos, severas crisis económicas y políticas se combinaron para ayudarlos a superar la inicial oposición de los medios y fijar la agenda pública. De un modo similar, la oposición al régimen militar de Pinochet pudo de forma exitosa hacer uso de los medios masivos de información para derrotar a la dictadura en el plebiscito nacional de 1988 y por lo tanto dar inicio a la transición a la democracia. Esto se logró a pesar de los crueles controles autoritarios sobre los medios y de los prejuicios, frecuentemente de extrema derecha, tanto de las principales redes televisoras como de la mayoría (aunque no la totalidad) de los periódicos.¹¹ En Brasil, los medios masivos apoyaron exitosamente en su momento al candidato social demócrata, Fernando Henrique Cardoso, sobre su más izquierdista oponente, Luís Inácio “Lula” da Silva, en las dos últimas elecciones presidenciales.¹² Por otra parte,

¹⁰La primera victoria electoral de Fujimori es particularmente impresionante. Algo virtualmente desconocido antes de las elecciones presidenciales de 1990, donde contundentemente venció al mundialmente renombrado escritor Mario Vargas Llosa, quien gozaba del mayor apoyo de la comunidad empresarial y de los medios masivos de comunicación.

¹¹La oposición se vio favorecida por la provisión por el régimen militar de tiempo libre en televisión, pero su éxito se debió a las hábiles campañas de relaciones públicas de la oposición y que pudieron reducir los legítimos temores de muchos chilenos sobre las consecuencias de votar en contra del régimen en cuestión.

¹²Después de perder tres elecciones presidenciales, Lula da Silva pudo, por fin, ser electo presidente de Brasil el 27 de octubre del 2002 (nota del traductor).

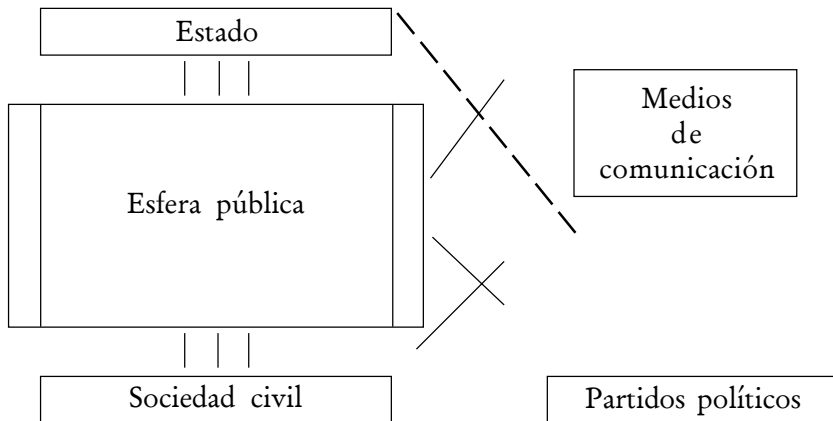
la obvia naturaleza comercial de la televisión ha neutralizado hasta cierto punto su capacidad para influenciar auténticos debates políticos.¹⁵ Con todo, los medios masivos ejercen una poderosa influencia sobre los temores populares, particularmente en lo concerniente al delito y a la corrupción oficial, y estos temores pueden tener el efecto perverso de estrechar la esfera pública en tanto la opinión pública apoye remedios autoritarios no democráticos.

La segunda variable que interviene son los partidos políticos. Aunque es discutible si los partidos políticos deben ser considerados como parte de la sociedad civil, dado que por lo único que compiten es por ganar el control sobre el Estado, su influencia sobre la esfera pública está determinada de manera importante por sus raíces en la sociedad civil. Esto, a su vez, tiene implicaciones importantes para la esfera pública. La debilidad y pérdida de legitimidad que sufrieron los partidos políticos en Venezuela y Perú, por ejemplo, fueron factores importantes para explicar las victorias electorales de populistas tales como Fujimori y Chávez, quienes hicieron campañas exitosas contra los partidos y políticos tradicionales. Al contrario, la fuerza de los partidos políticos en Chile fue la causa principal del éxito definitivo allí de parte de la oposición, al mismo tiempo que tuvieron que superar años de represión y el asalto directo contra su legitimidad por parte del régimen militar.

De forma más general, la naturaleza de los vínculos entre votantes y partidos políticos a menudo se cristalizan en la esfera pública. Esto forma parte de la función representativa única de los partidos políticos en las democracias políticas. Los partidos afectan directamente a la esfera pública tanto a través de las agendas o las plataformas que ponen a debate como por medio de las políticas estatales que propugnan o a las que se oponen. Entre más débiles sean

¹⁵ Entrevista personal a Gastón Zamora, La Paz, Bolivia, 16 de julio de 1999. Zamora fue una de las cuatro personas responsables en la exitosa movilización de apoyo popular hacia una serie de reformas institucionales mayores implementadas por el gobierno del presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada a mediados de los noventa. Las reformas coincidieron con esfuerzos intensos de una variedad de grupos de oposición para movilizar el apoyo popular contra su promulgación. Zamora también refería que el gobierno no podía depender de las redes nacionales de radio para publicitar sus reformas dados los altos niveles de desconfianza hacia cualquier influencia externa en la mayoría de las comunidades rurales, particularmente en las indígenas. En cambio, las campañas públicas tuvieron que radiarse en las estaciones de radio locales de las comunidades, las que a menudo tenían alcances menores a los cinco kilómetros. Garretón (1999) también señaló en su momento la limitada influencia de la televisión en los debates políticos.

Figura 1
Entendiendo la esfera pública: el nexo
sociedad civil-Estado



los lazos de los líderes políticos y sus bases con sus partidarios, más distante e inaccesible aparecerá la esfera pública. En efecto, ésta es una razón subyacente tras el amplio apoyo popular hacia los populistas, tanto en la actualidad como en el pasado: ellos parecen escuchar a las personas comunes mientras que las otras elites no.

Los anteriores argumentos se resumen esquemáticamente en la figura 1. La esfera pública se encuentra condicionada tanto por la sociedad civil como por el Estado, al mismo tiempo que la esfera pública es la mediadora de esta interacción. La fuerza de la sociedad civil, en particular, brinda una esfera pública más incluyente, mientras que el Estado le da forma a través de los espacios institucionales que él mismo crea para la participación y la garantía de los derechos ciudadanos. Los medios masivos también tienen un claro, pero a la vez ambiguo, efecto sobre la esfera pública. De forma similar, los partidos políticos juegan un papel importante de muchas maneras en la formación de ésta; el que la promuevan o la restrinjan, está determinado en gran medida por las clases de vínculos que tengan con la sociedad civil. Concebida como el nexo de las relaciones Estado-sociedad civil, la naturaleza de la esfera pública ofrece importantes perspectivas en cuanto a la calidad de los regímenes democráticos y los principales desafíos que éstos encaran.

El regreso de la democracia y la pobreza de las esferas públicas de América Latina

El resurgimiento de la democracia política en América Latina generalmente se ha acompañado de crecientes garantías de elecciones justas y libres, de un notorio declive en la represión política y de algunas restricciones formales a los medios masivos para expresar puntos de vista divergentes.¹⁴ Paradójicamente, estas tendencias positivas asociadas con el retorno de gobiernos civiles electos han tenido un impacto más sordo en la naturaleza de la esfera pública. La causa de esta falta de sincronización se encuentra en dos dimensiones interrelacionadas del *tipo* de regímenes democráticos que generalmente han surgido en la región: el *modo neopluralista de intermediación de intereses* de éstos y la brecha creciente entre la elite política y la población en general.

El neopluralismo es un patrón de incorporación política centrado en el mercado.¹⁵ Ha reemplazado al patrón de incorporación centrado en el Estado asociado con el corporativismo y en el Estado desarrollista que dominó en la región hasta los años setenta y está cercanamente asociado con las políticas económicas neoliberales enfatizando el libre comercio, la apertura de mercados y el papel mínimo del Estado tanto en la economía como en la sociedad. El aspecto pluralista del neopluralismo gira alrededor de la creencia de que el mejor equilibrio de intereses y valores dentro de un sistema político se produce por alguna forma (aunque limitada) de libre competencia entre individuos en la búsqueda racional del interés propio. De la misma manera que se caracteriza el mercado en las economías liberales, la maximización racional de los intereses individuales (que se reconcilian a través del mecanismo del mercado cuando entran en conflicto) es descrita como la fuerza motriz detrás del progreso. La libertad individual es valorada por encima de todo

¹⁴ Colombia y Perú son las mayores excepciones debido a los extensos abusos de los derechos humanos asociados con las insurrecciones militares en curso y con los esfuerzos gubernamentales para controlar el comercio de drogas, particularmente en el caso colombiano. También es importante subrayar que existe una variedad de controles informales de los medios de comunicación en varios países, aun cuando existe poca evidencia de una extensa autocensura como resultado de estos controles —en mucho atribuible a méritos de los propios medios.

¹⁵ Para una más extensa discusión del neopluralismo, véase Oxhorn, 1998b.

y esto requiere del respeto hacia la propiedad privada y (al menos idealmente) al régimen de justicia (Oxhorn, 1998b:201).

Lo que distingue al neopluralismo del modelo pluralista más tradicional asociado con la democracia en Estados Unidos (por ejemplo, Dahl, 1961) es su marcada inclinación autoritaria. La autoridad política final esencialmente se decide a través de un libre mercado de votos. Pero ya electos, los funcionarios tienen poca inspección sobre su poder y frecuentemente sobrepasan a las instituciones democráticas representativas (Oxhorn and Ducatzenzeiler, 1998; Weffort, 1998; O'Donnell, 1994). Aún más, una variedad de portadores del poder no electos (y que no rinden cuentas), particularmente los militares, ejercen control sobre decisiones estatales clave (McSherry, 1999).

La lógica del neopluralismo, subyacente en las reformas económicas basadas en el mercado, permea sistemas políticos enteros de muy diversas maneras. En particular, los capitales del mercado y los incentivos basados en el mercado vienen a jugar un papel definitorio en las acciones colectivas. Los recursos económicos personales del individuo en gran medida determinan el grado y naturaleza de su inclusión política y social. También afectan directamente la calidad de la educación, salud y aun la protección de que las personas disfrutan. Tal y como al Estado se le asigna un papel mínimo en el aseguramiento de un funcionamiento fluido del mercado en la dimensión económica, el Estado en gran medida abdica de su papel para proveer incentivos (tanto en de forma positiva como negativa) para la acción colectiva. Los bienes públicos y privados formalmente disponibles en el nivel estatal para quienes se movilizaban en periodos previos, así como los incentivos coercitivos para organizar jerárquicamente los intereses económicos bajo el corporativismo estatal (Schmitter, 1974), no existen más o han sido reducidos de manera significativa. Las identidades grupales y los intereses colectivos pierden cualquier valor intrínseco y la actividad organizativa dentro de la sociedad civil refleja la adopción de decisiones individuales y de interés propio.

El neopluralismo afecta adversamente a la esfera pública al menos en tres maneras. La primera se da a través de la creciente inseguridad económica. La inseguridad económica socava a la esfera pública al disminuir directamente la capacidad de los trabajadores de adherirse

a ella, tanto individual como colectivamente. Esta creciente inseguridad es el resultado directo de la dependencia del neopluralismo sobre el mercado para determinar la mejor distribución de oportunidades y recursos para todos los miembros de la sociedad. Como resultado, los códigos laborales han sido modificados en toda la región para facilitar a las firmas la contratación temporal de trabajadores y el despido de empleados habituales (Oxhorn, 1998b). La consecuente flexibilidad en el mundo laboral permite el mantenimiento de la competitividad internacional sobre la base de salarios bajos. Aún más, los gobiernos de forma creciente se “informalizan ellos mismos con relación a sus propias leyes en la búsqueda de mayores inversiones extranjeras” creando zonas especiales de producción que eximen a firmas extranjeras de la legislación laboral y de las políticas impositivas aplicables en el resto de la nación (Portes, 1994:168). Donde los derechos existentes no son eliminados completamente, su violación sistemática es a menudo ignorada por el Estado.

Las consecuencias de esto han sido significativas. Las economías latinoamericanas crecieron aproximadamente 15% en la primera mitad de los años noventa, aun cuando también aumentó el desempleo, mientras que los salarios reales cayeron. Esto en parte porque 90% de todos los empleos nuevos creados en este periodo se dieron en el sector informal (Vilas, 1999:15).¹⁶ No sorprende que los índices de pobreza se vayan manteniendo persistentemente altos. El porcentaje de hogares pobres sí disminuyó como resultado del crecimiento económico, pero solamente cerca de 2% (41% en 1990 frente a 39% en la mitad de esta década). Esto es sustancialmente más alto que el índice de 35% experimentado durante principios de los años ochenta, representando aproximadamente 210 millones de personas —50 millones más que el promedio de toda la década de los ochenta.¹⁷ El empleo no es ya una garantía de siquiera el mínimo

¹⁶ Chile es una excepción parcial, con salarios reales mostrando un crecimiento moderado entre 1992 y 1995. Aún entre el 10% más pobre de trabajadores, la parte que gana menos del salario mínimo ha crecido de 48 al 67%. Además, el patrón total de distribución del ingreso en el mejor de los casos se ha mantenido igual y aún pudo haber empeorado durante el mismo periodo (MIDEPLAN, 1994; Barrera, 1998; Altimir, 1998).

¹⁷ Estas cifras se tomaron de Korzeniewicz y Smith, 2000, p. 15. Como los autores anotan en su examen comprensivo de los asuntos y debates concernientes a la relación entre crecimiento económico, pobreza y desigualdad, los índices de pobreza de nuevo han empezado a aumentar como resultado de la recesión de 1999 que afectó a la mayor parte de la región.

estándar de vida. Por ejemplo, 70% de toda la pobreza en Argentina se debe a los bajos salarios (Vilas, 1999:17). De forma más general, el pobre desempeño por aliviar la pobreza en la región refleja los extremadamente desviados patrones de la distribución del ingreso (Korzeniewicz and Smith, 2000:13). Estas tendencias reflejan los problemas estructurales en la economía y que pueden ser corregidos solamente a través de la intervención del Estado. Como Díaz concluyó (1991:89):

[...] una parte importante de los pobres en los noventa trabajaba y recibía salarios regulares. Como sea, su empleo era precario, inestable y sujeto a relaciones laborales autoritarias. Esto quiere decir que la pobreza no está más generada por la “exclusión” del sistema, sino que se reproduce gracias a la explotación de la fuerza de trabajo. La consecuencia es que el crecimiento económico no resuelve por sí mismo los problemas de la pobreza o la desigualdad, sino que, mejor dicho, los reproduce.

Estas mismas tendencias también son responsables por el debilitamiento de los movimientos laborales y de los principales representantes de las clases bajas en toda la región de América Latina. Los trabajadores del sector informal y de la mayoría de las zonas de libre comercio se encuentran raramente organizados (Barrera, 1999; OIT, 1996). La disminución de miembros de las uniones y la fragmentación organizativa se han combinado para reducir el poder de negociación colectivo de los trabajadores organizados, independientemente de los cambios legales diseñados para tener un efecto similar (OIT, 1993:29). De forma creciente, los trabajadores organizados se han convertido en un actor de estrechos intereses propios, compitiendo con otros grupos de la sociedad civil en la búsqueda de los intereses particulares de su reducida membresía. Aún más, las elites laborales han negociado frecuentemente con los gobiernos electos sobre concesiones que tienen el propósito de preservar su propio estatus individual y la posición institucional por medio del control sobre los fondos de pensión de los trabajadores, de puestos gubernamentales y de otras cosas, esto a cambio de su conformidad con los cambios legislativos que reducen el poder efectivo de los trabajadores organi-

zados (Zapata, 1998; Murillo, 1997; Buchanan, 1997). Esta situación los ha debilitado aún más contribuyendo al creciente alejamiento entre los miembros de los sindicatos y sus líderes.

Al margen del obvio efecto de la inseguridad económica sobre la *capacidad* de los trabajadores y de otros grupos con desventajas económicas para participar en la esfera pública, otra consecuencia importante ha sido la erosión de su *voluntad* de participación. Como Vilas señala (1999:20), el creciente fenómeno de los pobres que trabajan está alterando radicalmente lo que él llama “la cultura del trabajo”:

La idea del empleo como el medio para ganar una forma de vida [...] ahora se diluye por la evidencia de que tener un trabajo no necesariamente le permite a uno vivir mejor. La visión del sindicato como el instrumento de defensa de los derechos y de acceso a beneficios está igualmente perdiendo terreno. La idea de pertenecer a un grupo de trabajadores de la misma rama y como clase social, ha sido cuestionada por la fragmentación. El sentimiento de solidaridad con los compañeros trabajadores se ha visto socavado por la competencia de todos contra todos por un empleo decente.

Bajo estas circunstancias, la necesidad por la supervivencia cotidiana puede hacer que la participación pública y la acción colectiva sean vistas, en el mejor de los casos, como un lujo que uno no puede darse y, en el peor, como un esfuerzo desperdiciado. Como Víctor Mejía, entonces presidente de la Asociación para el Desarrollo Comunitario en San Salvador, explicaba, existe un inevitable descenso en la actividad organizativa cuando “la gente en las comunidades piensa qué van a comer hoy, a pesar de todos los demás problemas” (entrevista personal, San Salvador, mayo de 1997).

Los crecientes índices de criminalidad y las respuestas que predominan hacia ellos, reflejan la segunda forma en la cual el neopluralismo afecta negativamente a la esfera pública. Los índices de criminalidad, en parte alimentados por la creciente inseguridad económica, han crecido sustancialmente casi en todos los países de la región. Esto ha llevado a la criminalización de la pobreza, a un mar-

cado aumento en la represión estatal y *de facto* a la mercantilización del régimen de justicia.¹⁸

Para lidiar con los crecientes índices de criminalidad, con frecuencia la gente pobre se ve asediada por los esfuerzos policiales para controlar el delito lo que contribuye a criminalizar la pobreza. Como Pinheiro analiza (1999:2), “[...] los pobres continúan siendo las víctimas preferidas de la violencia, la delincuencia y las violaciones de los derechos humanos”. A pesar de las recientes transiciones a la democracia y de una reducción sustancial en las violaciones sistemáticas de los derechos humanos por parte del Estado (con las excepciones de Perú y Colombia debido a las guerras civiles que han sufrido), el conjunto de la violencia estatal en estos países, de forma general, no ha disminuido. En cambio, ésta ha sufrido un cambio cualitativo en tanto no se orienta ya más contra la oposición política sino contra los pobres (Méndez, 1999a:19-20). Además, los militares se están involucrando cada vez más en la aplicación básica de la ley, particularmente en la creciente área de delitos asociados a las drogas (McSherry, 1998; Kincaid and Gamarra, 1996). En algunos casos, la criminalización de la pobreza es incluso formalizada en la ley. Por ejemplo, el gobierno electo de El Salvador aprobó varias leyes (porciones de las cuales fueron eventualmente declaradas inconstitucionales) en marzo de 1996, que estipulaban que los individuos deberían ser considerados como criminales potenciales sujetos a prisión y a la pérdida de sus derechos básicos simplemente por su apariencia (Oxhorn, en prensa).

Lo que es más sorprendente es la falta de oposición que tales tendencias generan porque los pobres permanecen como las víctimas principales del crimen y aún leyes como las de El Salvador reciben generalmente un muy amplio apoyo popular entre los pobres (Neild, 1999; Méndez, 1999a). De forma similar, una encuesta en 1998 conducida por el *Wall Street Journal* (abril 16, 1998:A15) encontró que los temores a la violencia social, a la corrupción y a la agitación, llevó a más de un cuarto de los encuestados en Brasil, Colombia, Guatemala, México, Paraguay y Venezuela, así como a la mayoría en

¹⁸ Ya existe ahora una gran cantidad de literatura con referencia a la problemática del aumento de los índices de crímenes y a la reforma judicial. Véase por ejemplo Méndez, O'Donnell, Pinheiro, 1999; Oxhorn, en el próximo libro; Neild, 1999; Holston y Caldeira, 1998; McSherry, 1998; Kincaid y Gamarra, 1996; y NACLA, 1996.

Ecuador, a responder explícitamente que ellos preferían gobiernos más autoritarios.

El apoyo público a las políticas represivas policiales involucra más que un simple temor hacia el crecimiento de los índices criminales. El abuso del sistema legal por las elites, la corrupción y las percepciones extendidas de que los funcionarios gozan de una cierta impunidad a pesar de lo que hagan también han erosionado la confianza en las instituciones legales. A través de toda América Latina, a excepción de Chile, la confianza pública en el poder judicial es alarmantemente baja. Esto es particularmente cierto para los grupos de bajos ingresos, incluyendo a los pobres en Chile (Garro, 1999: 279). Esto refleja no solamente la continua desconfianza hacia las instituciones estatales causada por los altos niveles de abuso bajo los regímenes autoritarios, sino también el hecho de que tales prácticas no terminan con la transición a la democracia. Las leyes y el personal proceden del régimen autoritario y es difícil cambiarlos. La gente se acostumbra a buscar soluciones extralegales para sus quejas. Por otra parte, los funcionarios electos han contribuido a la extendida falta de confianza en las instituciones judiciales a través de su propia intervención política en las cortes (Méndez, 1999b). Como resultado, la gente se muestra reacia a cooperar con las agencias que imponen la ley, aun si se trata de reportar los delitos. En Chile, por ejemplo, cerca de la mitad de los robos y asaltos no son denunciados, a pesar del hecho de que este es el único país en la región donde la mayoría de los ciudadanos aprueban el desempeño policial (Neild, 1999:5).

Esta falta de cooperación ciudadana deja pocas alternativas para la aplicación de más violencia porque la efectiva imposición de la ley y la prevención del delito dependen del involucramiento de la comunidad. Aun las medidas represivas policiales pueden hacer poco en última instancia para mejorar la imagen de las agencias que aplican la ley. En cambio, existe un peligro real de que la situación sea solamente exacerbada en la medida en que las comunidades locales se alejen de la comunidad legal. Como Neild advierte (1999:13):

Es precisamente el récord de las prácticas policíacas autoritarias lo que ha formado el control social y las funciones represivas a expensas de la investigación criminal y la prevención

del delito (y que) ha generado los altos niveles de desconfianza pública que actualmente existen. Existe un peligro real de un círculo vicioso en el cual un fallo en la actuación refuerza la percepción pública de que el gobierno es débil, mientras que la exageración de las medidas policíacas con respecto a la “guerra al crimen” y “al uso de la fuerza” dejan la impresión de que poco ha cambiado y que finalmente ahondará la pérdida de confianza en el sistema formal de justicia.

La criminalización de la pobreza y el recurso a los métodos represivos policiales también reflejan la amplia “mercadización” del régimen de justicia. Los derechos civiles fundamentales en efecto se distribuyen de acuerdo al “poder de compra” de la gente. Aun cuando la protección igualitaria legal existe en el papel, los pobres no pueden acceder a ésta por sus limitados recursos económicos. El Estado se muestra incapaz —por efectos de la corrupción y su propia falta de recursos— de cubrir el vacío. En cambio, los sistemas legales sirven sólo para reforzar los problemas estructurales de desigualdad y de exclusión social. Como Pinheiro argumentaba (1999:4), “la policía y otras instituciones del sistema de justicia criminal tienden a actuar como ‘guarda fronteras,’ protegiendo a las elites de los pobres”. “Los delitos de la clase media y de las elites”, incluyendo la corrupción, el fraude, la evasión de impuestos, la explotación de los niños o el trabajo esclavo son ignorados, sin embargo, por los sistemas judiciales, los cuales centran su atención en los delitos cometidos por los pobres (Pinheiro, 1999:5). Al mismo tiempo, y particularmente entre la “gente bien”, se da una creciente privatización de la imposición de la ley a través de toda la región en la medida en que la gente compra la seguridad personal contratando fuerzas policiales privadas. Para aquellos que carecen de los recursos económicos para contratar guardias armados o pagar a jueces y policías corruptos para obtener justicia, la toma de ésta en sus propias manos en la forma de vigilantismo o de “justicia popular” se ha convertido en un fenómeno creciente (Neild, 1999).

El aumento del delito y las crecientes respuestas violentas y arbitrarias hacia él tienen inevitablemente consecuencias severas para la esfera pública. Como víctimas potenciales del crimen, las personas pueden perder “su sentido mínimo de seguridad [...] lo que les

permite buscar caminos alternativos para mejorar su situación” (entrevista personal, Víctor Mejía, San Salvador, mayo de 1997). Después de todo, ¿por qué “molestarse” en mover siquiera la cabeza si uno puede perder todo fácilmente?¹⁹ Estudios de un número de países en desarrollo en varias partes del mundo demuestran que los altos niveles de delito no sólo disminuyen las oportunidades económicas para los pobres, sino que llevan directamente a disminuciones en la atención escolar, en la inversión comunitaria en vivienda e infraestructura y en la participación de las organizaciones base de la comunidad (Neild, 1999). Viendo más allá de los niveles locales, el resultado no sólo es la erosión de la confianza pública en las instituciones estatales, sino la perpetuación del temor hacia ellas. El creciente papel jugado por los militares en el orden interior solamente sirve para exacerbar las tendencias autoritarias del neopluralismo, reduciendo aún más los espacios para la participación del sector popular en la esfera pública —asumiendo que los pobres estén dispuestos a intentarlo.

El punto anterior subraya la tercera forma en la cual el neopluralismo socava la esfera pública en muchos países de América Latina: la fragmentación y atomización de la sociedad civil. Las organizaciones de los sectores populares a menudo permanecen pequeñas, atomizadas y dependientes de la generosidad externa (del Estado y/o de agencias no gubernamentales). Su eficacia —tan esencial para entender la influencia de la esfera pública— permanece, así, severamente limitada.

Esta fragmentación refleja una variedad de factores asociados con el neopluralismo, incluyendo la desmovilización de las actividades organizativas del sector popular durante las transiciones democráticas (Oxhorn, en prensa y 1998b). Los esfuerzos por reformar tanto al Estado como a la sociedad para ajustarse más cercanamente a los

¹⁹ La vulnerabilidad de los pobres sólo se acrecienta como resultado de su pobreza. Por ejemplo, en 1986 “Juan”, un vendedor callejero en Santiago de Chile, apenas había terminado de vender periódicos y revistas cerca de la estación central del metro —un punto que escogió dada su ubicación cercana a la Universidad de Chile y a las oficinas del centro— cuando fue asaltado por los vecinos de su propia barriada; como consecuencia, fue separado de sus proveedores. Meses después, cuando de alguna manera pudo reunir el dinero necesario para comprar un nuevo surtido para vender, “Juan” ya había perdido su punto de ubicación en la esquina de la salida del metro y se vio forzado a moverse a otro punto menos “lucrativo” en las calles atiborradas del centro de Santiago.

principios del mercado a menudo han exacerbado este problema. Las reformas de bienestar social, por ejemplo, enfatizan el ayudar para que la gente participe en el mercado al seleccionar a aquéllos más necesitados de asistencia, hasta que éstos puedan resolver su situación por medio de su participación en el mercado laboral. Esto puede generar apatía política en la medida en que los esfuerzos de la gente se consagran a participar en el mercado, por lo que les queda menos tiempo y perciben como menos necesario activarse políticamente. Las agencias estatales frecuentemente realizan su juego para mantener a las organizaciones populares separadas y en una lucha competitiva de unas contra otras por recursos limitados, particularmente cuando los presupuestos de bienestar social permanecen ajustados para recortar el gasto gubernamental (Piester 1997; Gay 1990; Cardoso 1992; Eckstein 1988). La descentralización de los servicios de bienestar social, por otra parte, puede fragmentar aún más a potenciales movimientos sociales populares, restringiendo la actividad organizativa del sector popular a comunidades bastante limitadas. Al mismo tiempo, la movilización del sector popular también queda circunscrita por el temor a provocar una reacción de los elementos autoritarios del Estado, particularmente de los militares, conduciendo a una posterior retirada de la esfera pública (McSherry, 1998; Oxborn, 1995a). Por la combinación de problemas de organización social, creados por la creciente inseguridad económica, y las consecuencias de los esfuerzos anticrimen, el “espacio” público disponible para las clases bajas de América Latina es bastante limitado, mientras se sigue dudando de su capacidad y voluntad para alcanzarlo y ocuparlo.

Es importante reasaltar que los medios masivos de comunicación acentúan la incidencia de muchas de estas tendencias en la esfera pública. Los temores populares concernientes al delito son alimentados por la cobertura, frecuentemente intensa, que le dan los medios masivos al crimen y la violencia (Neild, 1999; McSherry, 1998). Los pobres y los grupos minoritarios a menudo son exhibidos de forma negativa, ya sea como necesitados de caridad o como algo a lo que debe temerse. Las imágenes positivas que reflejen su diario vivir, raramente aparecen en los medios masivos, “transformándose [los medios] en poderosos instrumentos de exterminación simbólica de grupos enteros de la población (negros, grupos indígenas o sim-

plemente los pobres)” (Fleury, 1998:12). Una consecuencia de esto es que el trabajo con grupos vulnerables a menudo debe iniciarse con programas positivos de afirmación identitaria para superar las autopercepciones individuales de “vergüenza” e inferioridad.²⁰ La continua atomización de la sociedad civil es a su vez reforzada simbólicamente por el rechazo de los medios masivos a todos los referentes colectivos, tales como la “clase trabajadora”, cuando se tratan asuntos relacionados con la formación de la identidad de la gente como una forma para minimizar el conflicto social (Vilas, 1999:20). Aun si la televisión comercial no pudiera influenciar sustancialmente los debates sobre política, ésta y la mayoría de los restantes medios sí afectan directamente los contextos culturales y discursivos donde esos debates se despliegan. El crimen y la violencia parecen ser de lo más efectivos para atraer al auditorio y a los lectores.

La segunda dimensión del sistema democrático que constriñe adversamente a la esfera pública en América Latina es la distancia general entre ciudadanos, por un lado, y las elites políticas y las instituciones democráticas, por el otro. Mientras que está claramente acentuada por el neopluralismo, esta dimensión también refleja una cierta convergencia de legados históricos profundos, particularmente aquellos relacionados con el autoritarismo, con las tendencias políticas modernas que no se limitan a América Latina o aún más a países en desarrollo de forma más general.

La democracia, como un sistema de gobierno, alcanza altos reconocimientos en América Latina, donde disfruta del apoyo de la población de acuerdo al sondeo regional de opinión pública del Latinobarómetro.²¹ En una región que históricamente se ha caracterizado más por su *falta* de consenso (Chalmers, 1977) y frecuentes lapsos autoritarios esto es muy significativo. En efecto, Marta Lagos (1997:136), la entonces directora del Latinobarómetro, concluía que

²⁰ Entrevista personal a José Luis Núñez, entonces director del Programa de la Juventud “Cadi Intiwatana”, La Paz, Bolivia, 5 de junio de 1999. En países con un número significativo de población indígena, el racismo a menudo es un obstáculo para la plena participación de la ciudadanía en la esfera pública. Regresaré al asunto de la afirmación positiva de la identidad en la sección de conclusiones.

²¹ Los datos del Latinobarómetro están basados en un sondeo realizado en 17 países de la región y fueron dados a conocer por Lagos en 1997. La única excepción de apoyo mayoritario para la democracia fue Honduras, donde sólo 42% de la población prefirió la democracia sobre el gobierno autoritario. Contrariamente, el apoyo promedio para el autoritarismo en América Latina fue solamente de 16 por ciento.

“la democracia [...] es la única cosa en que los ciudadanos concuerdan de forma tan masiva”.

Tal apoyo masivo no refleja un necesario sentido de satisfacción con los regímenes democráticos existentes. Sin embargo, de acuerdo a los datos del Latinobarómetro de 1996, el nivel de satisfacción ciudadana sobre cómo sus regímenes democráticos funcionaban realmente, fue de forma general de 24 a 50% más bajo que el apoyo declarado por la democracia en cada uno de los países. Solamente en Uruguay y Costa Rica una abundante mayoría expresó satisfacción con el desempeño real de sus respectivos gobiernos democráticos. Más recientemente, encuestas de opinión pública muestran que sólo 27% de latinoamericanos tienen confianza en las instituciones democráticas existentes (New York Times, marzo 25, 1998:A7).

Esta insatisfacción proviene de varias fuentes, como lo revelan los datos del Latinobarómetro. Más allá de votar —53% de los encuestados pensaba que ello les permitía influenciar los resultados políticos— la mayoría de los latinoamericanos mostraron poca confianza en la eficiencia política. Solamente 43% de los encuestados regionalmente pensaron que la tendencia política con la que ellos más se identificaban era similar a otras tendencias para asumir el poder. Aún más grave para la democracia, un promedio de sólo 14% de los encuestados creyó que los políticos ofrecían soluciones a los problemas enfrentados por sus respectivos países.²²

Estas estadísticas reflejan amplias percepciones de exclusión respecto del poder político y de alienación respecto de las políticas formales. Otros indicadores incluyen una creciente apatía por el voto en muchos países a pesar de la creencia mayoritaria de que votar haría la diferencia. Los ejemplos más gráficos de esto provienen más recientemente de Venezuela y Guatemala, donde los votantes encararon opciones críticas y aún así fallaron al no presentarse a las ur-

²² No sorprende, dada la magnitud de los problemas, que la gente confrontara en ese tiempo que los resultados más bajos —6%— vinieran de los encuestados en Argentina, Brasil, Colombia y Panamá. Lo que resulta sorprendente es que los resultados más altos fueran encontrados en Nicaragua (41%), Ecuador (40%) y Honduras (19%), países que en diversos aspectos encararan desafíos mucho más dramáticos. Igualmente sorprendente resulta el hecho de que dos de los países con el rango de más democráticos en la región, Uruguay y Costa Rica (Argentina tuvo un distante tercer lugar), tuvieran resultados muy bajos de 10 y 16%, respectivamente.

nas. En Venezuela, sólo 39% de los votantes habilitados participaron en las elecciones para la asamblea constituyente que tenía a su cargo redactar una nueva constitución y la renovación completa del régimen democrático del país con cuarenta años de antigüedad (*El Nuevo Herald*, 28 de abril de 1999, edición en internet). En mayo de 1999, el rechazo en Guatemala de reformas constitucionales que hubieran reconocido oficialmente a los 24 grupos indígenas del país e institucionalizado importantes canales para que pudieran tener influencia en las políticas públicas es un ejemplo aún más impresionante. Las reformas constitucionales propuestas procedían de los acuerdos de paz que dieron fin a más de tres décadas de sangrienta guerra civil en 1996. Inclusive en un país donde más de 60% de la población es indígena, las históricas reformas constitucionales fueron rechazadas en un referéndum nacional donde sólo 18.5% de votantes registrados depositaron boletas (*New York Times*, 18 de mayo de 1999).

Las elites políticas, particularmente aquellas que ejercen el poder, parecen desconectadas de la sociedad. En este contexto, la percepción acerca de la efectividad de la votación subraya las bases del neopluralismo. Los presidentes, por ejemplo, son electos para ejercer el poder con pocos controles o ninguno hasta que se llevan a cabo las siguientes elecciones. Los ciudadanos, en el mejor de los casos, se ven reducidos a “consumidores” de discursos públicos en vez de productores de una genuina esfera pública participativa. Esta característica pasiva de la política se ve mayormente reforzada por una creciente tendencia a través de toda la región (y el mundo) a gobernar sobre la base de encuestas.²³ Al lado de los bien conocidos (y bastante obvios) problemas de los prejuicios y la volatilidad que limitan severamente la utilidad de las encuestas de opinión pública para determinar las políticas, el encuestar ejemplifica los límites de la esfera pública en América Latina: la decisión para “participar” es deliberadamente al azar e inicialmente tomada por otros, el participante no tiene opción sino la de permanecer anónimo, no puede haber interacción (y mucho menos debate) entre los participantes,

²³ Un ejemplo extremo de esto es la propuesta hecha por un candidato presidencial líder de la oposición en México para llevar a cabo una encuesta de opinión pública a efecto de seleccionar un solo candidato de oposición para las elecciones que se llevaron a cabo en julio del 2000.

y la decisión sobre cuál debe ser el tema de tal participación no es tomada por el participante.²⁴

Esta distancia entre los líderes políticos y las personas comunes refleja varios factores. En muchos países, éstos incluyen el prolongado impacto de altos niveles de represión previos al retorno del gobierno democrático, lo que ha tenido el efecto de romper los vínculos institucionales entre la elite política y cualquier base de masas (Oxhorn, 1995a). También a menudo refleja la debilidad de los partidos políticos, que frecuentemente son poco más que vehículos para el avance personal del pequeño grupo de “líderes” que los fundaron (Mainwaring and Scully, 1995). De forma más general, esto también refleja la debilidad de la sociedad civil. Las organizaciones, como se señalaba, a menudo permanecen débiles, fragmentadas y limitadas a actividades locales. En no pocas ocasiones son incapaces de proyectar los intereses de la gente que representan dentro de las agendas nacionales e influenciar a la esfera pública en formas que puedan generar cambios significativos.

Un ejemplo particularmente bueno de esta falta de eficacia es la experiencia de los movimientos de mujeres en América Latina después del regreso de la democracia. Las mujeres organizadas jugaron generalmente papeles centrales en la lucha por lograr transiciones a la democracia. Una consecuencia de esto ha sido la de colocar firmemente los temas de la mujer en la agenda política de la mayoría de los países de la región. Sin embargo, como Habermas advirtió, “los discursos no gobiernan”. A pesar de los importantes cambios institucionales y legislativos en un número de países en los años recientes,²⁵ la influencia de los movimientos de mujeres ha sido de

²⁴ Esto no quiere decir que las encuestas no puedan proporcionar información útil. Al contrario, las encuestas como el *Latinobarómetro* proveen informaciones extremadamente importantes acerca de los inevitables cambios políticos. El problema reside en reconocer los límites de los datos de las encuestas y su uso apropiado. En particular pueden complementar el debate político suministrando a los participantes información útil, pero no pueden suplantar la participación o el debate.

²⁵ Muchos cambios legislativos como éstos también deben su exitosa aprobación a factores internacionales, particularmente la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer efectuada en Beijing en 1995. En Bolivia, por ejemplo, los preparativos nacionales para la reunión y las interacciones en la misma reunión galvanizaron a un pequeño y fragmentado movimiento de mujeres. Apoyado por mujeres legisladoras y por un presidente reformista, el movimiento de mujeres fue capaz de empujar importantes iniciativas legislativas, incluida la creación de un Secretariado Nacional para Asuntos de Género y un compromiso legislativo para ocuparse de la participación femenina en proyectos extensos de descentralización estatal. Comentando sobre el pequeño número de mujeres organizadas, María Lourdes Cebala (una congresista

forma general más bien limitada (Waylen, 1994; Jacquette and Wolchik, 1998). Sin organizaciones fuertes, capaces de asegurar que verdaderamente haya algún seguimiento basado en la promesa del discurso, sólo crece la frustración. Mónica Herrera, de la organización de mujeres salvadoreñas, *Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida "Las Dignas"*, explicaba bien los límites de la influencia de las mujeres:

Tanto *Las Dignas* como el movimiento de mujeres carecen de un mecanismo de influencia política a través de sus organizaciones. Existen espacios gracias a las conferencias internacionales como la de Beijing y otras. La discriminación hacia las mujeres es un discurso reconocido gracias a proyectos implementados por las ONGs en este país así como a las acciones del movimiento de mujeres. Pero éstos son espacios pequeños [...] El movimiento de mujeres todavía no es considerado como un interlocutor legítimo. Es visto como si estuviera al margen de la política enfocado solamente al género (entrevista personal, San Salvador, mayo de 1997).²⁶

La incapacidad para asegurar que el discurso o las “promesas” se transformen en políticas exitosas es, por sí misma, otra razón del por qué la sociedad civil permanece débil. Muchos miembros de organizaciones que fueron activos en la lucha por la democracia, por ejemplo, a menudo abandonaron tales actividades después de la transición cuando sus capacidades de influir sobre el cambio probaron ser mucho menores de lo que ellos previamente habían an-

durante el tiempo de las reformas), explicaba que “algunas mujeres dicen que ni siquiera somos un movimiento. ¡Pero lo somos a causa de nuestra influencia!” (entrevista personal, Cochabamba, Bolivia, 13 de julio de 1999). En el periodo que siguió a las exitosas reformas y la Conferencia de Beijing (junto con la posterior elección de un presidente conservador), el “movimiento” de nueva cuenta se encontró en un estado de fragmentación y creciente marginación política.

²⁶ Una excepción a esto pudiera probar ser los movimientos indígenas, particularmente en Bolivia, Ecuador, Guatemala y México (Yashar, 1998). En estos países, los movimientos indígenas en los años recientes han situado exitosamente asuntos de su interés en la agenda política nacional y han logrado importantes reformas legales y constitucionales. Aun así, la importancia de tales reformas para realmente mejorar las condiciones de vida de los miembros de las comunidades indígenas sigue sin esclarecerse y dependerá de continuas movilizaciones (Davis, 1999; Oxhorn).

ticipado (Oxhorn, 1996). La alienación y la frustración desalentaron aún más los incentivos para que la gente se organizara en pro de sus intereses comunes.

Como es el caso con las consecuencias del neopluralismo, de manera más general tales experiencias refuerzan otras tendencias dominantes en la región: “[...] la rápida caída de la confianza interpersonal que se encuentra cercana al corazón de lo que aflige a la cultura política y social de América Latina” (Lagos, 1997:127). Esta rápida caída se ve reflejada en el Latinobarómetro en tres conjuntos de hallazgos. En primer lugar, los niveles de confianza interpersonal son extremadamente bajos. Cuando se les preguntó si pensaban que podían confiar en la mayoría de la gente, el resultado más alto fue para Uruguay, donde uno de cada tres encuestados respondieron que sí podían. En los otros países, las respuestas positivas se dieron en los jóvenes en sus tempranos veinte y adolescentes. De forma similar, cuando se les preguntó si pensaban que sus conciudadanos eran honestos, una clara mayoría en todos a excepción de dos países —Uruguay (donde sólo 33% sintió que ése era el caso) y Paraguay (41%)— dijeron que no. Finalmente, cuando se les preguntó si sus conciudadanos obedecían las leyes, en Perú, Brasil y Argentina más de 80% dijo que no, mientras que el resultado más alto fue en Uruguay, donde la mitad de la población pensaba que ése era el caso.

Tan endémica es esta falta de confianza que se ve reflejada en las instituciones públicas y privadas de la región (Lagos, 1997). Por ejemplo, Lagos hace notar que ésta es la fuente de “certificaciones y pruebas de buena fe interminables”, que incluyen en algunos ejemplos la necesidad para que la gente provea cartas de recomendación antes de que los bancos acepten sus depósitos. Esta institucionalización de la desconfianza sólo sirve para reforzar la percepción, si no la realidad, de una esfera pública cerrada. Como Lagos advierte (1997:129):

Si una sociedad ha institucionalizado la desconfianza a tal grado que se necesita proporcionar una referencia personal a efecto de persuadir al banco para que tome *tu* dinero, las implicaciones para la democracia sólo pueden imaginarse: la gente que carezca de “conexiones” a menudo no puede obtener beneficios o servicios o ejercer derechos que formalmente les co-

responden porque las vías de entrada al “sistema” están resguardadas de forma impenetrable por una espesura de cintas rojas.

Bajo tales circunstancias, cualquier *participación* en la esfera pública, y no su carencia, sería lo más difícil de explicar.

La experiencia de Chile desde el regreso al gobierno democrático en 1990 nos ofrece ideas particularmente importantes en cuanto a los límites de la esfera pública en América Latina. Esto es así por los logros sin paralelo de este país en lo político y económico. Económicamente, Chile experimentó un crecimiento económico anual promedio de 6% a finales de 1998 (cuando Chile, así como el resto de la región, entró en recesión). Esto llevó a Chile a la más alta posición (34) en cuanto a los países de América Latina de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano (UNDP, 1999). Más de un millón y medio de gente pudo escapar a la pobreza en sólo siete años, en tanto la tasa de pobreza bajó de 46.6% en 1987 a 28.5% hacia finales de 1994. La inflación se mantuvo controlada y se lograron nuevos descensos en el desempleo.

Políticamente, la transición a la democracia en Chile fue resultado de una exitosa campaña de la oposición para derrotar la candidatura de Pinochet a la presidencia en el plebiscito de 1988. Entonces los victoriosos partidos de oposición se dieron a la tarea de formar la coalición de centro y centroizquierda llamada *Concertación de Partidos por la Democracia*, la cual ha ganado las tres elecciones presidenciales desde el retorno del gobierno democrático. Bajo el liderazgo de la *Concertación*, los sucesivos gobiernos democráticos aumentaron sustancialmente el gasto social (pagado por una reforma negociada a los impuestos) y reformaron exitosamente la constitución impuesta por el régimen militar, a fin de permitir la elección popular de los gobiernos municipales.²⁷ Aún más, la estabilidad democrática chilena se encuentra resguardada por un sistema fuerte e institucionalizado de partidos políticos con raíces que literalmente se remontan a más de un siglo, así como por su larga experiencia de go-

²⁷ Debe notarse, no obstante, que las reformas no proporcionaron la elección directa de los alcaldes. Ésta ha limitado la responsabilidad del gobierno local hacia las poblaciones locales al aumentar la dependencia de los alcaldes de los aparatos partidarios nacionales para ocupar sus cargos (Posner, 1999).

biernos democráticos antes del golpe militar de 1973 y que fue única en la región en términos de estabilidad e incorporación social. Aun a pesar de este “éxito” económico y político, cuya combinación no tiene paralelo en la región, la esfera pública chilena muestra las mismas limitaciones encontradas en otros lugares.

En efecto, el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas en su Informe del Desarrollo Humano en Chile de 1998 concluía que esta es la “paradoja” del desarrollo chileno: “un país con un notable desarrollo económico donde la gente no se siente feliz”. Basado en un sondeo sobre seguridad humana en 1997 (mucho antes de que hubiera algún indicador de que Chile se enfilaría hacia una profunda recesión a finales de 1998), el reporte encontró “un desacuerdo importante entre los logros objetivos [de Chile] y lo que la gente percibía” (PNUD-Chile, 1998: 3). En una encuesta, por ejemplo —cuyo reporte se basó en lo recogido de la zona sur de Santiago—, casi 83% de los que respondieron dijeron que no estaban contentos, a pesar de sus impresiones sobre la situación económica del país.

Esta discordancia se originaba en los altos niveles de inseguridad percibidos por la mayoría de los chilenos. De acuerdo al estudio tal inseguridad tenía tres fuentes. La primera era lo que los autores identificaron como “el miedo al otro”, incluyendo a los propios vecinos, lo cual transformó a “la ciudad en un territorio hostil” (p. 3). La segunda fuente de inseguridad era el temor de la gente a la exclusión económica. Finalmente, el informe encontró la impresión extendida de que “las cosas estaban fuera de control”, un “temor a la insensibilidad” proveniente de percepciones sobre el desorden urbano, las drogas y la “experiencia difusa de caos” (p. 3).

Dos buenos ejemplos de estos sentimientos subjetivos de la inseguridad que difícilmente pueden aprehenderse por completo a partir de indicadores más objetivos de la realidad que la gente encara tienen que ver con el crimen y los servicios de salud. Cerca de 80% de los que respondieron a la encuesta nacional pensaba que probablemente ellos podían ser víctimas de robo en espacios públicos, y 60% temían ser robados en sus hogares. Tales temores, sin embargo, parecían estar muy alejados de la realidad por cuanto en los doce meses anteriores solamente 17.4% de los encuestados informaron que ellos o alguien de su hogar habían sido asaltados en la calle sin violencia y 6% dijo que ellos o algún miembro de su familia ha-

bían sido asaltados en un lugar público con violencia. Solamente 6% de los que respondieron reportaron que ellos o algún miembro de su familia habían sido robados en su hogar. De forma similar, una mayoría sustancial de los que respondieron, con excepción de los encuestados en la categoría de altos ingresos, dijo que no confiaba en los sistemas de salud públicos o privados para proveer atención oportuna de buena calidad y en particular dudó de su capacidad para pagar por éstos. Esto a pesar del hecho de que los gastos públicos de salud per capita aumentaron más del doble desde 1989 a 1996 y “ahora la población tiene los mejores niveles de salud en toda su historia” (PNUD-Chile, 1998:7-8).

Tales niveles altos de inseguridad crearon, de acuerdo con el reporte, “una debilidad notoria en la diaria sociabilidad de los chilenos” (PNUD-Chile, 1998:6). Dos tercios de los encuestados expresaron serias dudas sobre la capacidad de organización de sus vecinos o para recibir ayuda de ellos. Dicho por muchos, casi ninguno pensó que recibiría ayuda si fueran atacados en algún lugar público. La sociedad civil permanece débil y fragmentada, incapaz de retomar la iniciativa que demostró durante los años ochenta bajo el régimen militar (De la Maza, 1999; Oxhorn, 1995a). Por ejemplo, en promedio, menos de 2% de los votantes registrados participan en las elecciones de Juntas de Vecinos —instituciones que fueron primero establecidas y legalmente reconocidas a mediados de los años sesenta (Posner, 1999:70). En cambio, los partidos políticos han dominado la política chilena con una notoria incapacidad para resolver estos problemas tan íntimamente ligados a la esfera pública (Posner, 1999). Como consecuencia, la transición dio como resultado un “marco político que no estimula la participación y que es crecientemente elitista” (De la Maza, 1999:24). Aun el movimiento de mujeres, que había sido un actor clave durante los años del gobierno autoritario y que fue capaz de colocar firmemente las relaciones de género en la agenda política después de la transición, ha sido ampliamente desplazado de la influencia política (De la Maza, 1999).²⁸

²⁸ Esto a pesar de desigualdades que son con frecuencia muy evidentes. Por ejemplo, Chile tiene uno de los niveles más bajos en la región de representación de la mujer en todos los niveles del gobierno; mientras que los ingresos promedio para los hombres son de \$19 000 por año, las mujeres devengan un promedio de solo \$5 000. Véase Serrano, 1999.

Dada la prominencia de los partidos políticos, los problemas en la esfera pública chilena inevitablemente giran alrededor de su liderazgo, el cual en muchos aspectos fundamentales ha tenido carencias. La frustración por perdurables legados autoritarios y lo que a menudo parece ser una notoria falta de cambio (por ejemplo, la continua presencia política de Pinochet, primero como comandante en jefe del ejército y después como senador vitalicio y el importante papel de veto jugado por los senadores designados y los partidos políticos de derecha sobrerrepresentados en la legislatura debido al singular sistema electoral binómico de Chile) han contribuido al creciente desencanto público respecto al desempeño del régimen democrático. Tal desencanto emergió rápidamente, de 20 a 45% de la población en solamente los primeros 18 meses del nuevo régimen democrático. En 1996, solamente 27% de los chilenos se sintió satisfecho con la actuación del régimen (Lagos, 1997).

No es sorpresa que la apatía de los votantes haya estado creciendo en Chile. En las elecciones municipales de 1992, las primeras en más de veinte años, se dio 20% de abstencionismo y 10% de los votantes sufragaron en blanco o anularon las boletas. Parece que una tendencia ha venido surgiendo y en las elecciones al Congreso de 1997, 20% de los votantes registrados (principalmente jóvenes) no se inscribieron y 18% de los votantes emitieron en blanco o anularon las boletas (comparado con sólo 6% en 1993) (Posner, 1999:70, 74). La apatía de los votantes está particularmente declarada entre los jóvenes, que ven sus oportunidades futuras tan limitadas y no tienen memoria de los tumultuosos años setenta y de principios de los ochenta.

El liderazgo de la *Concertación* ha sido incapaz de desarrollar una estrategia efectiva de largo plazo para enfrentar estos desafíos. En consecuencia, desperdiciaron oportunidades invaluable para el cambio institucional en los primeros años del régimen, cuando sus grandes victorias en el plebiscito de 1988 y las elecciones de 1989 dieron al gobierno de la *Concertación* un nivel de legitimidad y autoridad sin precedente que pudo haber ayudado a neutralizar la oposición de los militares y de la derecha a las reformas requeridas (Garretón, 1995). Aún más, Garretón hace notar (1999:259) que mucho de esto es debido a la naturaleza cerrada de la elite política Chilena, al extremo que “[...] cualquier crítica potencial de los intelectuales cercanos a la *Concertación* era silenciada por la clase política

oficial [...]”. El arresto de Pinochet en Londres en octubre de 1998 sólo sirvió para resaltar varios de estos problemas en tanto que el gobierno de la *Concertación* de Eduardo Frei fallara en desarrollar una estrategia coherente que reflejara el arrollador deseo de la mayoría de chilenos por justicia:

[...] Este episodio ha producido la mayor distancia y la brecha más honda entre la clase política, al responder introvertidamente y de forma autoreferenciada a esta situación, y una opinión pública que veía perpleja como la primera se enredaba en los temas de soberanía nacional, hilando un doble discurso y siendo incapaz de representar la demanda por justicia de la gran mayoría de chilenos [...] (Garretón, 1999:267).

El superar los problemas de la esfera pública chilena inevitablemente tendrá que girar en torno de los partidos políticos que los han exacerbado (si no realmente creado) y sus relaciones con la sociedad civil. Como los autores del Informe de Desarrollo Humano en Chile de 1998 concluyeron, “es fundamentalmente un desafío político: el desarrollar la capacidad de la política para nombrar, aceptar y hacerse cargo de los temores y sueños, de las dudas y motivaciones de la gente” (PNUD-Chile, 1998: p. 11).²⁹

Conclusiones: llenando el vacío público

La creciente apatía y la atomización social, mientras que la gente se sume más profundamente en sus estrechas esferas privadas, han sido las consecuencias claras de la naturaleza excluyente de la esfera pública en América Latina. La continua erosión de la sociedad civil

²⁹ Las elecciones presidenciales chilenas en 1999 reafirmaron de forma dramática muchos de estos problemas. Después de haber sido el claro favorito por meses y de forma decisiva haber derrotado al candidato de la Democracia Cristiana en las primarias nacionales tenidas en mayo para determinar el nominado por la *Concertación*, Chile se vio por primera vez forzado a repetir su elección cuando ningún candidato recibió 50% de la votación. Ricardo Lagos, finalmente, derrotó al candidato populista de centro-derecha, Joaquín Lavín, con 51.3% de los votos (Lavín obtuvo 48.7% de ellos). Ésta fue la actuación electoral más alta de la derecha en la historia moderna de Chile. Esto reflejó una pródiga campaña que presentó a Lavín como alguien más en contacto con el chileno promedio que los políticos de la *Concertación* como Lagos. Véase Oxhorn, 2001.

solamente reduce aún más el alcance de la esfera pública y la distancia entre ciudadanos y sus líderes electos. De forma más peligrosa, la alienación y la inseguridad que esto crea ayudan a alimentar los crecientes índices delictivos. De muchas maneras, el estrechamiento de la esfera pública, el deterioro de la capacidad organizativa de la sociedad civil y los efectos que esto tiene sobre la calidad de la democracia en la región exhibe elementos de un clásico círculo vicioso, en tanto las tres dimensiones interrelacionadas del Estado, la sociedad y la esfera pública se ven atrapadas en una espiral hacia abajo. La pregunta es simple: ¿cuánto tiempo puede pasar hasta que suceda algo dramático? Y mientras tanto, ¿qué pudiera hacerse para revertir tales procesos?

Considerando la primera pregunta, lo que está claro es que el resurgimiento del populismo pudiera ser la consecuencia última de tal círculo vicioso. La heterogeneidad social y la falta de identidades mayores capaces de movilizar amplios segmentos de las clases bajas en América Latina, han convertido a la región en un caldo de cultivo propicio para los populistas que dicen representar “al pueblo” y que prometen defender sus intereses contra los grupos dominantes.³⁰ Mientras que tales líderes populistas inevitablemente parecen traicionar los intereses de largo plazo de aquellos que inicialmente los apoyan al reforzar las jerarquías y desigualdades a expensas de una reforma genuina y de la democracia política, los populistas históricamente han capitalizado las crecientes frustraciones populares y el descontento durante periodos de rápido cambio económico y de aparente incapacidad de respuesta de las instituciones representativas. La dicotomía simplista del “pueblo” contra cualquier enemigo declarado, puede ser un poderoso mecanismo para mediatizar las diferencias que dividen a las clases bajas latinoamericanas y evitar su efectiva movilización. En el periodo actual, no sorprende que el “enemigo” para algunos de los líderes más populares de la región (populistas o de otro tipo), como Hugo Chávez en Venezuela, sean partidos políticos elitistas corruptos y las instituciones democráticas.³¹ Ya que la “democracia” se presenta como parte del problema,

³⁰ Estas ideas están más desarrolladas en Oxhorn, 1998a.

³¹ Esto fue también algo central en el éxito de Alberto Fujimori en Perú, y su caída y desgracia son buenos ejemplos de adonde probablemente conducen esta clase de soluciones políticas.

el autoritarismo sería la única solución. Los sentimientos de un morador de los barrios bajos en Caracas, Venezuela, son típicos de la clase de apoyo que los populistas generan: “No somos tan estúpidos como [creen los críticos de Chávez]. No quiero que mis dos hijas crezcan en el mismo infierno que yo. Chávez es el primero en tomar postura a favor de los pobres. Si necesita mano dura, entonces yo digo que la use” (q.i. *Washington Post*, 27 de julio de 1999:A01).

La naturaleza simplista de este discurso en blanco/negro y su efectividad atestiguan la pobreza de la esfera pública. También sugieren un posible punto de partida para empezar a llenar el vacío de una manera más democrática. Una forma para evadir la alternativa populista y crear una esfera pública más incluyente es recuperando las experiencias organizativas —“capital social”— desarrolladas en muchos países como parte de la lucha contra los gobiernos autoritarios. Es un desafío adaptar tales experiencias a un contexto democrático, donde no exista dictador alguno contra el cual movilizarse. A nivel de la sociedad, existe ya evidencia de cambios importantes en la generación de valores, en particular, de luchas previas por los derechos humanos bajo regímenes autoritarios lo cual conduce potencialmente a una esfera pública más rica y participativa bajo el régimen democrático (Avritzer, 1999; Peruzotti, 1999). Para tomar ventaja de esto, es importante desarrollar la capacidad organizativa de los distintos sectores vulnerables de las sociedades latinoamericanas para superar la atomización de la sociedad civil y proyectar los distintos intereses en competencia en la esfera pública donde éstos pueden influenciar los procesos de participación y cambio.

El populismo media las diferencias y supera las consecuencias de la extrema heterogeneidad social con la sobresimplificación, permitiendo en última instancia a aquellos que dirigen la movilización el perseguir sus propios intereses particulares. Para evitar esto, se necesitan desarrolladas formas alternativas para mediar las diferencias, nuevamente en el nivel de la sociedad civil organizada. Sólo de esta manera todos los ciudadanos podrán asumir roles protagonistas —lo que muchos hicieron en el singular contexto del régimen autoritario— en un contexto democrático donde diferentes actores pueden competir, negociar y alcanzar compromisos de forma democrática. La superficialidad de los compromisos de la elite que aseguraron transiciones relativamente sin tropiezos hacia la democracia durante

la mayor parte de los años ochenta, por necesaria que haya podido ser en esos tiempos, se ve cada vez más claramente a medida que crece la frustración y la alienación pública. Este punto fue recolocado a nivel nacional de forma más dramática con la detención de Pinochet en Londres por violación de los derechos humanos “en tanto se hizo cada vez más claro que el consenso aparente en Chile era una ilusión [...]” (Garretón, 1999:259).

Paradójicamente, la clave para encontrar formas alternativas para mediar la diferencia y superar los extremos de heterogeneidad social, deberá iniciar con esfuerzos concertados para afirmar las identidades colectivas de manera positiva. Deberán efectuarse esfuerzos sistemáticos al nivel de las bases para empezar a ayudar a la gente a sentirse orgullosos de lo que son —independientemente de clase social, género, etnia, religión, etc. Estudios han demostrado ya el éxito de tales esfuerzos para vencer la exclusión simbólica de la gente (Fleury, 1998). Esto es particularmente importante en países latinoamericanos con grandes minorías étnicas. En Bolivia, por ejemplo, el principal desafío para la gente que trabaja con grupos marginados es restablecer un sentido de valor propio que es necesario para permitirle a la gente empezar a participar.³²

De nueva cuenta, sin embargo, es importante recordar la advertencia de Habermas de que los discursos no gobiernan. La afirmación de la identidad es sólo un punto de partida. A menos que tales esfuerzos colectivos —de los cuales existe un número creciente en toda la región (Álvarez, Dagnino y Escobar, 1998)— puedan formar alianzas entre distintos grupos de la sociedad y proyectarse a sí mismos en la esfera pública a efectos de empezar a lograr cambios significativos, la capacidad para habilitar a la gente a través de la participación en estos movimientos será extremadamente limitada y la sociedad civil estará más fragmentada.

³² Entrevistas personales a María Eugenia Choque, Taller de Historia Oral Andina, y a José Luis Núñez, La Paz, Bolivia, junio de 1999. Aquí los problemas fluctuaban desde el sentimiento de inferioridad experimentado por los indígenas cuando toman contacto con la gente blanca, hasta las tensiones creadas cuando inmigrantes a las ciudades tienen que lidiar con su propia etnicidad. En particular, importantes cuestiones intergeneracionales se presentan cuando los niños están avergonzados de sus propios padres o cuando son deliberadamente separados de sus familias rurales y de su historia por sus padres en un vano esfuerzo por escapar de su identidad étnica. Mientras que es casi imposible escapar a la discriminación, la falta de una identidad propia positiva sólo hace más difícil que la gente joven (así como los adultos) la enfrente.

El Estado tiene un papel importante que jugar, ya sea afirmando la identidad o ayudando a que la sociedad civil se organice por sí misma. Como Walzer (1999) argumentó, sólo el Estado puede proveer la unidad necesaria dentro de la sociedad para prevenir que las inevitables tendencias de la sociedad civil a la fragmentación y la desigualdad se transformen en tendencias a autoderrotarse. Aún más, de acuerdo con Walzer, sólo el Estado posee los recursos suficientes para permitir a los vulnerables de la sociedad participar de forma efectiva. Lo que a menudo se necesita, aparte de la voluntad política, es la imaginación necesaria para concebir estrategias por las cuales el Estado pueda jugar el mismo papel en América Latina que ha desempeñado históricamente en Occidente de ayudar a construir la capacidad organizativa de la sociedad civil.³³

La labor de revigorizar, si no recrear, esferas públicas efectivas en América Latina es en muchas formas desalentadora. Los trastornos económicos, políticos y sociales de los años ochenta y noventa han tenido convergencia con problemas históricos de exclusión y desigualdad. Aun así, las perspectivas para lograr un cambio real son también mayores que nunca antes. La existencia de democracias políticas en virtualmente todos los países de la región, el descrédito de las más tradicionales alternativas autoritarias y la experiencia dentro de las sociedades civiles de América Latina de organizarse para luchar contra las dictaduras y en favor de los derechos humanos fundamentales que dieron inicio en los setenta, representan una confluencia única de cambios positivos por toda la región en comparación a sólo veinte años atrás. Ahora sería posible, para las tres dimensiones interrelacionadas del Estado, la sociedad y la esfera pública, el revertir su espiral a la baja y dar nueva vida a las moribundas esferas públicas. Esta oportunidad sin precedente no debería dejarse pasar. Esperanzadoramente, los líderes políticos y los miembros de la sociedad civil en toda América Latina estarán prestos al desafío.

Recibido el 27 de febrero del 2003

Aceptado el 25 de agosto del 2003 por invitación

³³ Para propuestas provocativas sobre estos puntos de vista, véase Cohen y Rogers, 1995, y Schmitter, 1995. También vale la pena hacer notar el papel que los factores internacionales pueden jugar como fue el caso, por ejemplo, de la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995 y las numerosas conferencias regionales de mujeres, realizadas en América Latina (Saporta Sternbach *et al.*, 1992).

Bibliografía

- Agüero, Felipe y Jeffrey Stark (eds.), 1998, *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Miami, North-South Center Press, University of Miami.
- Altimir, Óscar, 1998, "Inequality, Employment and Poverty in Latin America: An Overview", en V. Tokman y G. O'Donnell (eds.), *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame Press, pp. 3-35.
- Álvarez, Sonia, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.), 1998, *Cultures of Politics. Politics of Cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview.
- Avritzer, Leonardo, 1999, *Democracy and the Public Space in Latin America*, primavera, mimeo.
- Barrera, Manuel, 1999, "Political Participation and Social Exclusion of the Popular Sectors in Chile", en *Markets and Democracy in Latin America: Conflict or Convergence?*, Contributor and Co-editor with Philip Oxhorn and Pamela Starr (eds.), *Markets and Democracy in Latin America: Conflict or Convergence?*, Boulder, Colo., Lynne Rienner, pp. 81-102.
- Bendix, Reinhard, 1964, *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*, New York, John Wiley & Sons, Inc.
- Bickford, Louis, 1999, *Strengthening Democracy: Stakeholder Institutions, Public Policy and Democratic Quality: The Case of Chile, 1990-1998*, Montreal, Unpublished PhD Dissertation, Department of Political Science.
- Bickford, Susan, 1999, "Reconfiguring Pluralism: Identity and Institutions in the Inegalitarian Polity", *American Journal of Political Science*, 43, January, pp. 86-108.
- Black, Antony, 1984, *Guilds and Civil Society in European Political Thought From the Twelfth Century to the Present*, London, Methuen & Co.
- Bowman, J., 1996, *Public Deliberation*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Brenner, Robert, 1976, "Agrarian Class Structures and Economic Development in Pre-industrial Europe", *Past and Present*, February, pp. 30-75.

-
-
- Calhoun, Craig, 1993, "Civil Society and the Public Sphere," *Public Culture*, 5, winter, pp. 267-80.
- Cardoso, Ruth, 1992, "Popular Movements in the Context of the Consolidation of Democracy in Brazil", en Arturo Escobar y Sonia Alvarez (eds.), *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*, Boulder, Westview Press, pp. 291-302.
- Chalmers, Douglas, 1977, "The Politicized State in Latin America", en J. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 23-45.
- , Carlos Vilas, Katherine Hite, Scott Martin, Kerianne Piester y Monique Manuel Segarra (eds.), 1997, *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, Oxford, Oxford University Press.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers, 1995, "Secondary Associations and Democratic Governance", en Erik Olin Wright (ed.), *Associations and Democracy: The Real Utopias Project*, vol. 1, London, Verso, pp. 7-98.
- Dahl, Robert, 1961, *Who Governs: Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.
- Davis, Shelton H., 1999, "Comment on Dandler", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 152-159.
- De la Maza, Gonzalo, 1999, "Sociedad civil y democracia en Chile". Paper prepared for the Comparative Regional Project Civil Society and Democratic Governability in the Andes and Southern Cone, Ford Foundation and the Department of Political Science, Pontificia Universidad Católica del Perú, abril.
- Díaz, Álvaro, 1991, "Nuevas tendencias en la estructura social chilena. Asalarización informal y pobreza en los ochenta", *Proposiciones*, núm. 20, pp. 88-119.
- Eckstein, Susan (ed.), 1989, *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, Berkeley, University of California Press.
- Eckstein, Susan, 1988, *The Poverty of Revolution: The State and the Urban Poor in Mexico*, 2nd ed., Princeton, Princeton University Press.

- Elster, Jon (ed.), 1998, *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Escobar, Arturo y Sonia Alvarez (eds.), 1992, *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*, Boulder, Westview.
- Fleury, Sonia, 1998, "Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa". Paper presented at the Conference *Política social, exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa. Balance y perspectiva*, Caracas, Venezuela, mayo.
- Garretón, Manuel Antonio, 1999, "Chile 1997-1998: The Revenge of Incomplete Democratization", *International Affairs*, 75:2, pp. 259-267.
- , 1995, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Garro, Alejandro M., 1999, "Access to Justice for the Poor in Latin America", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 278-302.
- Gay, Robert, 1990, "Popular Incorporation and Prospects for Democracy: Some Implications of the Brazilian Case", *Theory and Society*, 19.
- Habermas, Jürgen, 1992, "Further Reflections on the Public Sphere", in Craig Calhoun, ed., *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- , 1989, *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- Holston, James y Teresa Caldeira, 1998, "Democracy, Law and Violence: Disjunctions of Brazilian Democracy", en Felipe Agüero y Jeffrey Stark (eds.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Miami, North-South Center Press, University of Miami, pp. 263-296.
- Jacquette, Jane y Sharon Wolchik (eds.), 1998, *Women and Democracy: Latin America and Central and Eastern Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Keane, John, 1988, "Despotism and Democracy", en J. Keane (ed.), *Civil Society and the State: New European Perspectives*, London, Verso, pp. 35-71.

-
-
- Kincaid, A. Douglas y Eduardo Gamarra, 1996, "Disorderly Democracy: Redefining Public Security in Latin America", en Roberto Koreniewicz y William Smith (eds.), *Latin America in the World-Economy*, Westport, Conn., Praeger, pp. 211-228.
- Korzeniewicz, Roberto y William Smith, 2000, "Poverty, Inequality, and Growth in Latin America: Searching for the High Road to Globalization", *Latin American Research Review*, 35:3, pp. 7-54.
- Lagos, Marta, 1997, "Latin America's Smiling Mask", *Journal of Democracy*, 8, july, pp. 125-138.
- Lawson, Chappell, 1999, "Big Biases and Big Effects: The Mass Media and Leftist Parties in New Democracies". Paper prepared for the Workshop on Political Parties and Working Class Constituencies, University of California-Harvard University Center for the Study of Labor Politics, University of California, Berkeley, may 1th.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.), 1995, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, pp. 1-34 y 459-474.
- Marshall, T.H., 1950, *Citizenship and Social Class and other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McSherry, J. Patrice, 1999, "The Emergence of 'Guardian Democracy'", *NACLA Report on the Americas*, 32, november-december, pp. 16-24.
- Méndez, Juan E., 1999a, "The Problems of Lawless Violence: Introduction", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 19-24.
- , 1999b. "Institutional Reform, Including Access to Justice: Introduction", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 221-226.
- , Guillermo O'Donnell and Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), 1999, *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), 1995, *Resultado de Encuesta de caracterización socioeconómica nacional, CASEN 1994*, Segundo Informe, Santiago.

- Migdal, Joel, 1994, "The State in Society: An Approach to Struggles for Dominantion", en Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 7-34.
- Murillo, María Victoria, 1997, "Union Politics, Market-Oriented Reforms, and the Reshaping of Argentine Corporatism", en D. Chalmers, C. Vilas, K. Hite, S. Martin, K. Piester y M. Segarra (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, Oxford, Oxford University Press, pp. 72-94.
- NACLA, 1996, "Report on Crime and Impunity", *Report on the Americas*, 30, september-october, pp. 17-43.
- Neild, Rachel, 1999, *From National Security to Citizen Security: Civil Society and the Evolution of Public Order Debates*, mimeo.
- Nino, Carlos, 1996, *The Constitution of Deliberative Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- O'Donnell, Guillermo, 1994, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5, january, pp. 56-69.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1996, *La situación sociolaboral en las zonas francas y empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana*, Costa Rica, Organización Internacional del Trabajo.
- , 1993, *El trabajo en el mundo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Oxhorn, Philip (en prensa), "Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America", en Susan Eckstein y Timothy Wickham-Crawley (eds.), *Social Justice in Latin America*, en proceso.
- , 2001, "The Lagos Presidency: An Assessment of the Elections and its Impact on Canada-Chile relations", FOCAL Policy Paper Series (núm. 01-01), Ottawa, Canadian Foundation for the Americas (FOCAL).
- , 1999, "The Ambiguous Link: Social Movements and Democracy in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41 (Fall 1999), pp. 129-146.
- , 1998a, "The Social Foundations of Latin America's Recurrent Populism: Problems of Class Formation and Collective

-
- Action”, *Journal of Historical Sociology* 11, june, 1998, pp. 212-246.
- , 1998b, “Is the Century of Corporatism Over? Neoliberalism and the Rise of Neopluralism”, en Philip Oxhorn y Graciela Ducatenzeiler (eds.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1998, pp. 195-217.
- , 1996, “Surviving the Return to ‘Normalcy’: Social Movements, Democratic Consolidation and Economic Restructuring”, *International Review of Sociology*, 6:1, 1996, pp. 117-134.
- , 1995a, *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- , 1995b, “From Controlled Inclusion to Reactionary Exclusion: The Struggle for Civil Society in Latin America”, en J. Hall (ed.), *Civil Society: Theory, History and Comparison*, Cambridge, Polity Press, pp. 250-277.
- y Graciela Ducatenzeiler (eds.), 1998, *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, University Park, The Pennsylvania State University.
- Peruzotti, Enrique, 1999, “Emergencia, desarrollo, crisis y reconstrucción de la sociedad civil Argentina”. Paper prepared for the Comparative Regional Project Civil Society and Democratic Governability in the Andes and Southern Cone, Ford Foundation and the Department of Political Science, Pontificia Universidad Católica del Perú, abril.
- Phillips, Anne, 1999, “Who Needs Civil Society?”, *Dissent*, winter, pp. 56-61.
- Piester, Kerianne, 1997, “Targeting the Poor: The Politics of Social Policy Reform in Mexico”, en D. Chalmers, C. Vilas, K. Hite, S. Martin, K. Piester y M. Segarra (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, Oxford, Oxford University Press, pp. 469-488.
- Pinheiro, Paulo Sérgio, 1999, “The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America: Introduction”, en Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 1-15.

- Portes, Alejandro, 1994, "By-Passing the Rules: The Dialectics of Labour Standards and Informalization in Less Developed Countries", en N. Sensuberger y D. Cambell (eds.), *International Labor Standards and Economic Interdependence*, Geneva, Institute for Labour Studies, pp. 159-176.
- Posner, Paul, 1999, "Popular Representation and Political Dissatisfaction in Chile's New Democracy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41, spring, pp. 59-85.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Chile (PNUD-Chile), 1998, *Desarrollo humano en Chile: las paradojas de la modernización*, Santiago, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Putnam, Robert, 1995, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy* 6, january, pp. 65-78.
- , 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Rubin, J., 1997, *Decentering the Regime: Ethnicity, Radicalism and Democracy in Juchitán, Mexico*, Durham, NC, Duke University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens y John Stephens, 1992, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Rustow, Dankwart, 1970, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, 2, april, pp. 337-363.
- Saporta Sternbach, Nancy *et al.*, 1992, "Feminisms in Latin America: From Bogotá to San Bernardo", en Arturo Escobar y Sonia Álvarez (eds.), *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*, Boulder, Westview, pp. 207-239.
- Schmitter, Philippe, 1995, "The Irony of Modern Democracy and the Viability of Efforts to Reform its Practice", en Erik Olin Wright (ed.), *Associations and Democracy: The Real Utopias Project*, vol. 1, London, Verso, pp. 167-183.
- , 1974, "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, 36, january, pp. 85-131.
- Serrano, Pedro, 1999, *Santiago Times*, 6 de agosto.
- Skocpol, Theda, 1996, "Unravelling From Above", *The American Prospect*, núm. 25, march-april, pp. 20-25.
- , 1985, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol

-
-
- (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-37.
- Somers, Margaret, 1993, "Citizenship and the Place of the Public Sphere: Law, Community, and Political Culture in the Transition to Democracy", *American Sociological Review*, 58, october, pp. 587-620.
- Tilly, Charles, 1996, "Citizenship, Identity and Social History", en Charles Tilly (ed.), *Citizenship, Identity and Social History*, International Review of Social History Supplement 3, Cambridge, Press Syndicate of the University of Cambridge, pp. 1-17.
- _____, 1981, *As Sociology Meets History*, New York, Academic Press.
- United Nations Development Program (UNDP), 1999, *Human Development Report*, New York, Cambridge University Press.
- Vaughan, Mary Kay, 1997, *Cultural Politics in Revolution: Teachers, Peasants, and Schools in Mexico, 1930-1940*, Tucson, University of Arizona Press.
- Veliz, Claudio, 1980, *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Vilas, Carlos, 1999, "The Decline of the Steady Job in Latin America", *NACLA Report on the Americas*, 32, january-february, pp. 15-20.
- Walzer, Michael, 1999, "Rescuing Civil Society", *Dissent*, winter, pp. 62-67.
- Waylen, Georgina, 1994, "Women and Democratization: Conceptualizing Gender Relations in Transition Politics", *World Politics*, 46, april, pp. 327-354.
- Weffort, Francisco, 1998, "New Democracies and Economic Crisis in Latin America", en Philip Oxhorn y Graciela Ducatenzeiler (eds.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, University Park, The Pennsylvania State University Press, pp. 219-226.
- Yashar, Deborah, 1998, "Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America", *Comparative Politics* 31, october, pp. 23-42.
- Zapata, Francisco, 1998, "Trade Unions and the Corporatist System in Mexico", en Philip Oxhorn y Graciela Ducatenzeiler (eds.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, University Park, The Pennsylvania State University Press, pp. 151-167.