



LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA CRISIS DE LEGITIMIDAD DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN LA AMÉRICA LATINA DE LOS NOVENTA¹

*Martín Tanaka**

En este texto se evalúan algunos de los problemas para la consolidación de la democracia en nuestros países, con relación a un aspecto que consideramos central y no suficientemente destacado en la literatura al respecto: la legitimidad de los sistemas de partidos ante la sociedad. El centrar la atención en las conductas de los "actores relevantes" y las reglas de juego entre ellos ha tendido a soslayar diversas manifestaciones de insatisfacción a nivel social que pueden llegar a configurar un cuadro de crisis de los sistemas de partidos, donde éstos pierden sus capacidades de representación e intermediación de intereses y donde se incentiva el desarrollo de conductas no institucionales y no cooperativas en los diversos actores, lo que termina erosionando las posibilidades de consolidación democrática. Este cuadro de crisis se presenta en muchos de nuestros países de manera abierta y latente, y es el elemento clave para entender las diferencias en el tipo de manejo de la crisis económica en los años ochenta y los procesos de ajuste.

This paper evaluates some of the problems concerning the consolidation of democracy in our countries, mainly a very important aspect that has not been well discussed in the literature on the subject: the legitimacy of political party systems according to society. Focusing on the behavior of relevant actors and the rules of the game among them has neglected different expressions of social dissatisfaction which can provoke a crisis in the political party system: parties lose their ability for representing and mediating interests, and the development of uninstitutional and uncooperative behavior is encouraged in the actors, all of which erodes the possibilities of democratic consolidation. This crisis situation appears, overtly or covertly, in many of our countries; and it is the key element for understanding the differences in ways of handling the economic crisis and adjustment processes during the 80's.

¹ Algunas de las ideas presentes en este trabajo tienen su punto de partida en la tesis de maestría del autor, presentada en la FLACSO-México, con el título: *La participación política de los sectores populares en América Latina: el fin de un ciclo sociopolítico y el inicio incierto de otro. Un esquema de análisis comparativo*. Este texto no hubiera sido posible sin el estímulo y los comentarios de Jacqueline Fowks, Osmar Gonzales, Patricia Malca y Aníbal Viguera; tampoco sin la paciencia de Graciela Bensusán.

* Martín Tanaka es egresado de la IX promoción de la Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México.

Pese a que en la gran mayoría de nuestros países existen regímenes políticos democráticos, tenemos graves problemas en el logro de lo que se ha llamado la “segunda transición”: la consolidación o institucionalización de la democracia.² Ahora bien, ubicados en este terreno analítico, como señala Valenzuela, la gran pregunta es qué debemos entender por “democracia consolidada”.³ La respuesta a esta pregunta es crucial en tanto que determinará en gran medida nuestras evaluaciones, agenda de investigación, y también lo que creemos constituyen los desafíos y tareas para los actores políticos.

La literatura al respecto ha tendido a considerar principalmente, para su caracterización, el tipo de interacciones entre los actores políticos “relevantes” y las reglas de juego que las estructuran. La consolidación democrática se lograría en el momento en que, para aquéllos, los únicos cursos de acción que aparecen como legítimos se ajustan a las reglas del juego, descartando el seguimiento abierto de acciones no institucionales y las tentaciones de reversiones autoritarias; esto como planteamiento básico de una visión ciertamente más compleja.⁴

Al entenderse la democracia dentro de esta literatura como una suerte de pacto o convergencia⁵ entre los actores *principales* —que serían aquellos con capacidad de afectar la dinámica política global de manera regular y sustancial—, en torno a reglas de juego equitativas que normen sus relaciones, se deduce que cuando ellas aparecen como legítimas y todos cuentan con su permanencia en el

² La distinción entre primera y segunda transición se encuentra en Guillermo O'Donnell. “Transitions, continuities, and paradoxes”, en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela, eds. *Issues in democratic consolidation. The new south american democracies in comparative perspective*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992.

³ Al respecto véase J. Samuel Valenzuela. “Democratic consolidation in post-transitional settings: notion, process, and facilitating conditions”. Working Paper núm. 150, Helen Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame, 1990. Texto incluido en Mainwaring *et al.* (eds.), *op. cit.*

⁴ Además de los textos del volumen citado de Mainwaring *et al.* eds., véase, entre muchos otros, de Chull Shin Doh. “On the third wave of democratization. A synthesis and evaluation of recent theory and research”, en *World Politics*, vol. 47, núm. 1, octubre de 1994; y de John Higley y Richard Gunther (eds.), *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, 1992.

⁵ Al respecto véase Michael Burton, Richard Gunther y John Higley, parte de introducción y conclusiones, en Higley y Gunther (eds.), *op. cit.*

futuro previsible, el problema parece resuelto en lo esencial. En teoría, estaríamos ante un sistema en equilibrio y a la vez abierto al cambio, en la medida en que nuevos actores pueden constituirse y participar en el intercambio político. De este modo, tanto para los actores principales como para la sociedad en general, en teoría representada a través de éstos, la democracia es legítima: permite la resolución pacífica de los conflictos, una competencia justa, y la alternancia en el poder de actores representativos. En este esquema, pueden presentarse múltiples problemas sociales y económicos, pero en la medida en que los actores principales sigan dirimiendo sus conflictos en último término por medio de las reglas establecidas, éstos resultan manejables. De lo que se trata prospectivamente es de ir ampliando el ámbito de las reglas de juego democrático desde lo político hacia otras esferas de la vida social.⁶

Nos movemos así con una conceptualización que gira alrededor de actores y reglas, es decir, como resaltan los propios autores, dentro de una concepción “minimalista” o “poliárquica” de la democracia. Se trata de un paso necesario para ver sus avances respecto de los pasados autoritarios, cosa que no se logra con concepciones “maximalistas” que enfatizan logros económicos, sociales y políticos más sustanciales: así podemos analizar la lógica de las instituciones y sus efectos, y superar un estéril menosprecio de los aspectos “formales” en nombre de los supuestamente “sustantivos”. Esta conceptualización es útil para pensar problemas tales como la constitución de un sistema de partidos verdaderamente abierto y competitivo, las relaciones entre el poder civil, el poder militar y otros poderes estructurales, el manejo por parte del sistema político de la incertidumbre en cuanto a los resultados electorales y de las tensiones asociadas al traspaso del poder, etcétera.

La literatura sobre la “segunda transición” sigue así una tendencia iniciada por los estudios de la primera —desde los regímenes autoritarios—, que enfatizan también el papel de los actores y las reglas en este proceso, dado que los ejes de ella no estuvieron en la

⁶ En este sentido, claramente O'Donnell, *op. cit.*, cuando habla de la necesidad de democratizar las relaciones sociales para avanzar en los procesos de consolidación. Véase también la introducción al volumen de Mainwaring *et al.*, eds., donde se enumeran una serie de desafíos, pero que no llegan a ser abordados propiamente.

movilización de masas o la participación.⁷ En este sentido, se mueven dentro de un mismo arco conceptual, dentro de un mismo conjunto de preocupaciones, de una misma perspectiva que constituye una ruptura respecto de modelos de análisis políticos de los años setenta e inicios de los ochenta, más centrados en el papel de las clases y los movimientos sociales.⁸

Pese a los importantes aportes realizados por la literatura existente, en este texto queremos discutir su conceptualización y hacer un aporte que permita evaluar más finamente la dinámica de nuestros países y el proceso de consolidación democrática. Creemos que uno de los principales problemas en el análisis de ésta, basado en concepciones minimalistas, es que tiende a soslayar aspectos centrales de la dinámica social y política de nuestros países; pensamos básicamente en los problemas asociados a la crisis de legitimidad (creencia en la validez) de los sistemas de partidos ante nuestras sociedades. Se entiende que esta temática haya tendido a soslayarse en tanto la legitimidad para los "actores relevantes" se juega básicamente en torno al respeto a las reglas, y porque "la sociedad" no constituye un actor propiamente dicho.

El énfasis en los "actores relevantes" tiene como problema principal perder de vista que éstos no son lo suficientemente representativos, por lo cual no son capaces de dar cuenta del conjunto de la sociedad. Las élites políticas no son, o han dejado de ser, representaciones reconocidas de los diversos segmentos sociales, o en todo caso, lo son sólo de segmentos reducidos, no quedando gran parte de la sociedad representada.⁹ Una de las consecuencias de las políticas de ajuste y estabilización de los ochenta es justamente la fragmentación y diversificación de las categorías sociales, el debilitamiento de las

⁷ Véase obviamente Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires: Paidós, 1988. Véase también Scott Mainwaring. "Transitions to democracy and democratic consolidation: theoretical and comparative issues". Working paper núm. 130, Helen Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame, 1989, también incluido en Mainwaring *et al.* (eds.), *op. cit.*

⁸ Véase al respecto Norbert Lechner. "De la revolución a la democracia", en *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Santiago: FLACSO, 1988.

⁹ Higley Burton y Gunther (*op. cit.*) llaman la atención sobre el punto de la representatividad de las élites, pero no lo desarrollan propiamente. Habría que señalar que si bien este problema es tradicional en nuestros países, se ve agravado por el momento de crisis y transición que vivimos.

identidades colectivas y redes horizontales —procesos de terciarización, informalización, empleo precario, flexibilización, etcétera—, con lo que la representatividad de las organizaciones políticas y sociales se reduce, diciendo ellas ahora mucho menos, y en ocasiones muy poco, de los segmentos que supuestamente representan.¹⁰

El problema es que esta sociedad no representada tiene enormes problemas y posee bases muy débiles como para llevar a cabo acciones colectivas autónomas, con lo que las élites, si bien son cuestionadas por la sociedad en general, no lo son dentro de sus organizaciones y ámbitos inmediatos de acción, de modo que siguen sus lógicas habituales, lo que las lleva a un creciente aislamiento social. En suma, las apelaciones de los principales actores políticos y sociales no dan cuenta de las nuevas identidades parciales, múltiples y cambiantes, con lo que se genera una grave separación entre las élites y la sociedad, y en especial respecto de los sectores populares, con menores posibilidades de acceso a ellas.

Con respecto al énfasis en las reglas que norman las interacciones entre las élites, encontramos que si bien para ellas éstas pueden resultar fundamentales para establecer la legitimidad del régimen político y del sistema de partidos —al margen de sus resultados concretos—, en tanto permiten la alternancia en el poder, para la sociedad en general y para los sectores populares en particular —los más relegados en los procesos de ajuste y estabilización— éstas son secundarias o no bastan respecto de sus resultados en términos de su bienestar.¹¹ Nada raro considerando que el acelerado descenso en los

¹⁰ Sobre estos procesos véase, para el caso del Perú, Romeo Grompone. *El velero en el viento. Política y sociedad en Lima*, Lima: IEP, 1991; para el caso de Chile, véase Álvaro Díaz. "Restructuring and the new working classes in Chile. Trends in waged employment, informality, and poverty, 1973-1990." Discussion Paper 47, United Nations Research Institute for Social Development, 1993; también Vicente Espinoza. "Pobladores, participación social y ciudadanía: entre los pasajes y las anchas alamedas", en *Proposiciones*, Santiago: SUR, No. 22, agosto de 1993; para el caso de Bolivia véase Carlos Toranzo. "La desproletarización e 'informalización' y sus efectos sobre el movimiento popular", en Carlos Toranzo y Mario Arrieta. *Nueva derecha y desproletarización en Bolivia*, La Paz: UNITAS-ILDIS, 1989. Como ejemplos de una problemática general, presente en mayor o menor medida en muchos de nuestros países. Una muy interesante discusión teórica general de esta problemática puede verse en Enzo Mingione. *Fragmented societies. A sociology of economic life beyond the market paradigm*, Londres: Basil Blackwell, 1991.

¹¹ Cavarozzi señala al respecto que en nuestras sociedades, la legitimidad de los regímenes políticos no ha descansado históricamente en el cumplimiento de reglas de procedimiento, sino sobre todo en sus resultados distributivos. Marcelo Cavarozzi. "Más

niveles de vida afecta negativamente las capacidades de acción colectiva y, finalmente, las posibilidades de ejercer en términos reales los derechos reconocidos formalmente por el sistema de reglas que norman la dinámica política.

De este modo, desde el enfoque “convencional” esbozado de la consolidación democrática se pierden de vista elementos fundamentales. Podríamos resumirlos señalando que no es capaz de tematizar, analizar adecuadamente, el problema de la importante diferencia en las lógicas de las élites y las de la sociedad respecto de las formas de legitimación del régimen político y de los sistemas de partidos. Divergencia que se hace especialmente problemática en medio de la crisis económica y los procesos de ajuste de los años ochenta, dificultando el empate entre ambas,¹² de modo que se crea un significativo hiato entre representantes y representados. Por todo ello, creemos que es necesario ampliar la visión desde los actores y las reglas y llegar a una nueva conceptualización de la consolidación democrática, sin por ello perder lo avanzado por la literatura existente.

La crisis de legitimidad señalada se expresa en fenómenos tales como “desafección política”, apatía electoral, crisis de los partidos tradicionales —en cuanto a su respaldo social y electoral, y en cuanto a la pérdida de sus perfiles distintivos—, desconfianza en las instituciones democráticas en general, crisis de representatividad de las élites, merma de sus capacidades de intermediación, y descrédito de la actividad política en general.¹³ Lo anterior puede configurar un cuadro de inestabilidad y reversión de las posibilidades de consolidación, visto de manera dinámica, como esperamos demostrar a continuación.

allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos* No. 74, Madrid, 1991.

¹² Cavarozzi, *op. cit.*, ha señalado correctamente la dificultad del problema de legitimidad en medio de la crisis de los años ochenta enmarcándolos dentro de la crisis del conjunto de relaciones tradicionales entre Estado, sociedad, economía y política, caracterizada como “matriz Estado-céntrica”.

¹³ Al respecto, véase Ludolfo Paramio. “Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo”, en *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, (2ª serie), año 18, No. 68, diciembre 1993.

La consolidación democrática, los sistemas de partidos y el problema de la cooperación: hacia una nueva conceptualización

Ahora bien, ¿qué consecuencias tienen los problemas recién mencionados sobre las perspectivas de la consolidación de la democracia? ¿De qué manera pueden constituir problemas para ella? La respuesta no es simple porque, como sabemos desde el informe de la Comisión Trilateral, la “elitización” de la dinámica política y la desmovilización social en un sentido favorece la gobernabilidad de la democracia, modera los conflictos políticos, facilita los acuerdos entre las élites, en suma, estabiliza el sistema. En nuestros países, tenemos casos clarísimos en este sentido, cualquiera que sea nuestra evaluación al respecto. Así por ejemplo, encontramos que en Chile la derrota de los movimientos sociales de los años ochenta y de las alternativas “radicales” en contra de la dictadura facilitó la transición; en Bolivia, la desmovilización de la COB en la primera mitad de los años ochenta contribuyó a la estabilización; en Argentina, la crisis y la división del sindicalismo justicialista en la segunda mitad de los años ochenta, con una significación similar a la boliviana, fueron expresiones de lo señalado.¹⁴

Si bien lo anterior es cierto sin duda, la sociedad y los sectores populares en general siguen siendo importantes, de otras maneras, en otras dimensiones, fuera de su manifestación como actores colectivos, y su subordinación y desmovilización no sólo cuentan a favor de una gobernabilidad elitista y bastante precaria. Específicamente los sectores populares marcan su presencia desde la simple y contundente evidencia de su tumultuoso carácter mayoritario, pero también de maneras que expresan la necesidad de tomarlos en

¹⁴ De la Comisión Trilateral, véase Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975. Sobre el caso chileno véase Tomás Moulián. “Chile y la democracia contemporánea”, en *Espacios*, Revista centroamericana de cultura política, San José: FLACSO, No. 1, julio-septiembre de 1994; sobre Bolivia véase René Antonio Mayorga. *¿De la anomia política al orden democrático? Democracia, Estado y movimiento sindical en Bolivia*, La Paz: CEBEN, 1991; sobre Argentina véase Edward Epstein. “Labor-State conflict in the new Argentine democracy: parties, union factions, and power maximizing”, en Edward Epstein (ed.), *The new Argentine democracy. The search for a successful formula*, Connecticut: Praeger, 1992.

consideración en términos políticos: desde problemas de anomia, estallidos de violencia sociales y marginalidad hasta su expresión en la arena electoral, donde en ocasiones pueden hacer valer su importancia numérica y alterar los resultados al margen de los deseos y las expectativas de las élites. En nuestro análisis nos centraremos en esta última forma de expresión, aunque las anteriores ciertamente no dejan de ser importantes.

Como ya hemos señalado, una sociedad golpeada por la crisis y fragmentada en sus identidades por los procesos de reestructuración asociados a las reformas neoliberales, tiene grandes obstáculos para movilizarse y actuar de manera colectiva, pero esto se hace posible en el momento electoral. La expresión electoral del descontento social resultante de la crisis puede llegar a traducirse en la crisis de los sistemas de partidos, configurándose así un escenario problemático para las posibilidades de consolidación de nuestras democracias, como esperamos demostrar. Presentamos a continuación nuestro argumento más en detalle, aclarando que debe entenderse como una construcción “típica-ideal” que oriente el examen de los diversos casos nacionales.

El descontento social —resultado de la crisis y de la caída en los niveles de vida o del estancamiento en el fondo, sin recuperaciones percibidas como consistentes, que acompañan los procesos de transición a la democracia en los años ochenta y noventa—, conduce a la percepción de la ineficacia de los actores políticos en general y de los actores del sistema de partidos en particular, lo que va haciendo que las distintas alternativas se “consuman” y fracasen rápidamente, ya sea dentro o fuera del poder. Progresivamente se van erosionando sus capacidades representativas, junto con las de las principales instituciones del régimen político: parlamento, poder judicial, etcétera. Esto puede conducir, pasado cierto umbral de insatisfacción y con el agotamiento de la capacidad de constituirse en alternativa por parte de alguno de los actores del sistema de partidos, encerrados en una lógica elitista, a la búsqueda de opciones por fuera de éste por parte del electorado: se dan así las condiciones para el surgimiento de nuevos liderazgos —“extrasistémicos” o no—, contra élites, etcétera.

La sociedad y los sectores populares, si bien limitados en sus capacidades de acción colectiva, pueden hacer sentir su descontento

al menos por medio de su negación de las alternativas existentes, que si bien se hacen desde situaciones de desmovilización, podrían leerse también, según Torres Rivas,¹⁵ como búsquedas vitales de alternativas por parte de una población que se resiste a aceptar la dureza y resignarse al papel subordinado que le asigna el orden neoliberal.

En un contexto como el descrito, los actores del sistema de partidos se desdibujan como “actores relevantes”, en tanto la merma de sus capacidades de representación y la volatilidad e imprevisibilidad en los resultados electorales¹⁶ dificulta establecer sus pesos relativos y entorpece el conjunto de sus interacciones entre sí y con los actores del sistema político en general, con lo que se hacen más difíciles las posibilidades de asegurar compromisos y acuerdos a lo largo del tiempo, y se estimulan conductas que no trascienden el corto plazo (dicho sea de paso, esta incertidumbre afecta no sólo la dimensión política sino también la económica, reduciendo las posibilidades de inversiones, por ejemplo). Como resultado de todo ello, los diversos intereses sociales empiezan a canalizarse y ventilarse por fuera de la lógica de las instituciones y del sistema de partidos, no quedando claros espacios y reglas para dirimir ordenadamente los conflictos.

Al resquebrajarse el entramado básico de relaciones entre los actores en la arena del sistema de partidos, al fracturarse las relaciones o al diluirse la “densidad” de las interacciones entre los mismos, al coexistir actores “viejos” en crisis y “nuevos” emergentes en un escenario poco institucionalizado, se resquebraja a su vez uno de los pilares que permite niveles mínimos de cooperación en contextos de competencia. El beneficio colectivo del respeto de las normas se pierde con la fragmentación y segmentación de las lógicas de los actores,

¹⁵ Edelberto Torres Rivas. “La democracia latinoamericana en la fragua”, Documentos de Trabajo No. 7/91, San José: FLACSO, 1991.

¹⁶ Si bien Przeworski señala con razón que la incertidumbre respecto a los resultados electorales es un elemento central del funcionamiento de la democracia, también lo es que dicha incertidumbre debe estar acotada en el interior de un sistema de partidos y ubicada en el interior de un sistema político con “reglas de juego” estables y reconocidas. De Przeworski, véase “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 3: perspectivas comparadas*, Buenos Aires: Paidós, 1988. Sobre esta problemática, véase también Guillermo Cavarozzi, Paramio y Torres Rivas, *op. cit.*

se pierde el sentido de una “comunidad política”, de un orden compartido que preservar, en medio de las diferencias y los conflictos. Esto puede conducir al desarrollo de cursos de acción no cooperativos entre los actores, lógicas que privilegian el éxito particular al beneficio colectivo en términos de estabilidad y consolidación de la democracia. Es decir, puede apostarse al desgaste del adversario en el gobierno para luego constituirse en alternativa, por ejemplo. Para quien gobierna, en un entorno como éste, la tentación para actuar en forma autoritaria, no institucionalmente, se acentúa, frente a la eventualidad del fracaso propio y del triunfo de los adversarios, llegándose así a la posibilidad de desarrollar un funcionamiento que O’Donnell ha caracterizado como “delegativo”.¹⁷

Esta última parte de nuestro argumento requiere mayor fundamentación. En un escenario donde existen masas descontentas que buscan alternativas, múltiples y fragmentados actores que requiere la consolidación o la hegemonía por encima de los otros en un entorno de incertidumbre y de ausencia de lazos o vínculos estables que faciliten la cooperación entre ellos, puede llegar a cristalizar una estructura de relación perversa entre éstos. En tal caso puede resultar más racional para cada uno de ellos apostar a la no cooperación y al desgaste del otro, para así capitalizar su caída, contando que serán otros los que cooperen, se sacrifiquen y eviten el colapso total del sistema de partidos, que los termina arrastrando a todos. Sin embargo, al razonar individualmente todos los actores en términos de no cooperación, el resultado agregado es la fractura de éste y la reversión de las posibilidades de consolidación democrática. En términos de la teoría de juegos, estamos ante una suerte de “juego de la gallina” (*chicken game*).¹⁸

¹⁷ Véase Guillermo O’Donnell. “On the state, various crises, and problematic democratizations”, Preliminary draft, 1992.

¹⁸ El juego de la gallina puede formalizarse en la siguiente estructura de pagos, donde *C* es cooperar y *D* es defezionar; y donde el primer número de la pareja expresa la preferencia del actor *A* y el segundo la del actor *B*.

	<i>C</i>	<i>D</i>
<i>C</i>	1,1	0,2
<i>D</i>	2,0	-1,-1

En un escenario como éste, el gobierno busca soluciones “hobbesianas” —autoritarias—, intentando romper (alterar los pagos) con una dinámica de interacción basada en amenazas, chantajes, presiones que busca que sean otros los que cooperen, asuman los costos y uno solo los beneficios. La clave para encontrar salidas cooperativas está, como lo establece la teoría, en la reiteración de las interacciones que puedan llevar al desarrollo de una confianza mutua que permita una solución cooperativa como la establecida por Axelrod: el *tit for tat*: cooperar en función de la cooperación del otro, para así evitar un resultado catastrófico, cuando ninguno coopera —lo que en este caso implica al final el colapso del sistema de partidos. Para llegar a ésta es clave entonces analizar la posibilidad de las reiteraciones, lo que nos lleva al asunto del entramado de relaciones entre las élites, su capacidad de aprendizaje político, su capacidad representativa y la estabilidad del sistema de partidos, entre otras cosas.

En conclusión, en el cuadro de crisis descrito los conflictos entre los actores terminan encauzándose por medios no institucionales, los intereses ventilándose en otras arenas en términos no cooperativos, dirimiéndose por el recurso abierto a la fuerza, al poder o a la movilización populista. En otros términos: el sistema político funciona al margen del sistema de partidos y del régimen político,¹⁹ y

Preferimos hablar de un *chicken game* y no de un “dilema del prisionero” —tal como ha sido señalado por muchos autores para analizar la realidad política de nuestros países— porque su estructura de pagos nos parece más acorde con la realidad: en el dilema del prisionero es preferible la doble defección a la cooperación de uno y la defección del adversario.

	C	D
C	1,1	-1,2
D	2,-1	0,0

En todo caso, por plantear ambos juegos el problema de la cooperación, la literatura de éste es pertinente para nuestros propósitos. Al respecto véase Robert Axelrod. *La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos*, 1984, Madrid: Alianza, 1986.

¹⁹ En este texto, entendemos por *régimen político* al conjunto de reglas formalmente establecidas que norman las interacciones políticas; por *sistema político* al conjunto de reglas, actores e interacciones, formales e informales, que marcan la dinámica política; y por *sistema de partidos* al conjunto de reglas e interacciones que vinculan a los par-

finalmente, la democracia entendida en torno a actores y reglas no se sostiene sin la atención a otros elementos.

Podemos tener así democracias o poliarquías aceptadas por las élites como formas legítimas de gobierno, pero con esta dinámica perversa, reducidas a reglas para establecer la alternancia en el poder, que no pueden llegar a determinar propiamente la dinámica política práctica, sin caer necesariamente en regresiones autoritarias, más difíciles en el actual contexto internacional. No por ello podemos hablar de democracias consolidadas.²⁰ Es entonces necesario ver más allá de los actores y las reglas, que se pueden mantener en lo formal, y del temor a regresiones autoritarias como problema principal, lo que implica hasta cierto punto el cambio de un ciclo a otro en la conceptualización de la democracia y su consolidación. El peligro de regresiones parece básicamente conjurado, por lo que se hace necesario ver otras dimensiones más problemáticas o por lo menos igualmente importantes. El desafío es remontar la dinámica descrita, que puede llevar tendencialmente a cada vez menores niveles de institucionalización y cooperación.

Queremos entonces llegar a una reconceptualización de la consolidación democrática que nos permita considerar estas cuestiones. Se trata de fijar requisitos más exigentes —sin llegar a planteamientos exagerados de democracia “sustantiva”— a las concepciones minimalistas, que al menos cumplan con atender la problemática descrita. Se trata de pasar del nivel de lo “mínimo” para llegar al “suficiente”. En este sentido, una clave de observación es la estabilidad y funcionamiento del sistema de partidos, pero *en su relación con la sociedad en general y sus diversos segmentos, en cuanto a sus capacidades de representación e intermediación de intereses en medio de la crisis*. Aquí también se trata de ir más allá de los enfoques

tidos políticos. En este sentido, cuando hablamos de la desvinculación del sistema político del sistema de partidos y del régimen político hacemos referencia a cursos de acción, por parte de los diversos grupos sociales, que no son ni encauzados por los partidos ni encuadrados dentro de las reglas de juego democrático.

²⁰ Un argumento que señala la posible estabilidad en medio de la crisis de las nuevas democracias —que lo son “casi por *default*”—, puede verse en Philippe Schmitter. “Peligros y dilemas de la democracia”, en *Etcétera*, No. 97, México, 8 de diciembre de 1994, los argumentos de Schmitter siguen un desarrollo distinto al nuestro, analizando los dilemas o desafíos de las nuevas democracias en términos que a nuestro juicio se ubican en una dimensión correspondiente a la teoría o filosofía política.

habituales sobre los sistemas de partidos, vistos por lo general en sí mismos, desde perspectivas institucionalistas, ya sea en cuanto a la dimensión del régimen político en la que se ubican —discusión relacionada a los regímenes presidencialistas y parlamentarios—, como en el tipo de sus interacciones —dadas por el número y tipos de partidos y sus efectos en la dinámica política—, perdiéndose de vista relativamente su relación con la sociedad.²¹

Entendidas así las cosas, el análisis del funcionamiento del sistema de partidos debería decirnos de su relación con los diversos grupos sociales, de su capacidad de solucionar, bajo el sistema de reglas del régimen, los diversos conflictos —el sistema de partidos como intermediador de las demandas sociales, a su vez indicador de su grado de institucionalización—, así como, por medio del análisis de su cohesión, extensión —capacidad inclusiva—, estabilidad en medio de la crisis —el sistema de partidos como representación de demandas—, y del entramado, la densidad y el carácter de sus relaciones, y también algo sobre las posibilidades del desarrollo de conductas cooperativas entre los actores. Deberíamos poder ver además cómo actúan no sólo los “actores relevantes”, sino también cómo se ubican sectores sociales que no aparecen organizadamente como grupos de presión, sino difusamente como “opinión pública” y más concretamente en el momento electoral —especialmente claro para los sectores populares. Así el sistema de partidos resulta una suerte de “observable”, “resumen” de una serie de variables, un referente empírico con base en el cual analizar más finamente el proceso de consolidación y sus desafíos descritos anteriormente. Estamos ante una agenda de investigación abierta.

En función de lo dicho, proponemos entender por democracia consolidada aquella donde encontramos que *las preferencias y demandas sociales, organizadas o no, se expresan en lo básico a través de un sistema de partidos estable, cuyo funcionamiento se rige por medio de las reglas de las instituciones representativas.*

²¹ Véase como un ejemplo de estos enfoques los dos interesantes volúmenes de Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The failure of presidential democracy. Vol. 1: Comparative perspectives; Vol 2: The case of Latin America*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1994. No negamos en absoluto la validez de esta perspectiva de análisis, sólo llamamos la atención sobre un punto relativamente menos atendido que nos parece fundamental.

En esta conceptualización buscamos ir más allá de —no negar— la predominante que gira en torno a los actores relevantes y las reglas que moldean sus interacciones. Se quiere llamar la atención sobre la consistencia del sistema de partidos y el desafío que tienen éstos, junto con las instituciones democráticas, para ser verdaderamente representativos, dando cuenta de las demandas sociales —no siempre articuladas claramente como intereses—, especialmente con respecto a las de los sectores populares, más relegados y con menores posibilidades de expresión colectiva, pero sin embargo centrales en la arena electoral. Se trata de pasar del estudio de las élites y las reglas a su *relación* con la sociedad y sus diversos segmentos. Si el sistema de partidos es estable y las presiones sociales se canalizan institucionalmente, tenemos la confluencia entre régimen y sistema político, el ajuste entre la dinámica real de la sociedad y las instituciones. Además, se crea un entorno que desincentiva el rompimiento de una estructura de cooperación básica que nos parece imprescindible tanto para consolidar la democracia como para encontrar el camino del desarrollo.

La crisis de legitimidad de los sistemas de partidos y los desafíos de la consolidación democrática en el espacio regional

Después de esbozar este cuadro “típico-ideal” de algunos de los desafíos de la consolidación democrática en la región, así como una conceptualización más fina de los mismos, quisiéramos a continuación contrastar todo esto con las experiencias más concretas de —algunos— nuestros países, dentro de los límites de espacio y la naturaleza ensayística de este trabajo, para profundizar su comprensión.

Creemos que el cuadro descrito se presenta de manera generalizada en la región, ya sea abiertamente bajo la forma de un peligro latente; sin embargo, la magnitud y naturaleza de sus manifestaciones es bastante diversa. La pregunta a continuación es: ¿cómo entender estas diferencias?, ¿por qué en unos casos la crisis es abierta y en otros sólo latente?, ¿qué elementos ayudan a consolidar la democracia o a desestabilizarla?

Países más consolidados

Viendo el conjunto de la región, encontramos los casos de Costa Rica, Chile y Uruguay como los países más “consolidados”. Entre los rasgos comunes a ellos está el hecho de que tuvieron menores contradicciones y problemas económicos en el contexto de la transición a la democracia (Chile y Uruguay; de Costa Rica se puede decir que cambió también sin mayores angustias el modelo económico tradicional). La relativa estabilidad con la que se vivió el momento transicional en estos países, dada en torno a un pragmático consenso sobre la validez de un rumbo económico que reconoce las virtudes y los límites del modelo neoliberal, permitió el asentamiento del sistema de partidos, que a su vez goza en los tres países de largas historias de enraizamiento en sus sociedades. Tanto que, como en el caso de los países del Cono Sur, lograron sobrevivir a las dictaduras. La legitimidad de los sistemas de partidos está así asociada a aceptables *performances* económicas dirigidas por élites cooperativas, con una importante historia detrás en este sentido, cuyas conductas quedan básicamente inscritas dentro de los marcos institucionales.

Así, la fortaleza de los sistemas de partidos logró representar en lo fundamental a las expectativas sociales, de modo que se pudieron enfrentar con éxito los efectos desestructurantes de las políticas de ajuste. Efectivamente, pese a la relativa insatisfacción social con una dinámica política crecientemente elitizada y a las dificultades inherentes a la transición económica, los sistemas de partidos se muestran en esos países bastante fuertes: en Costa Rica, se consolida un bipartidismo; en Chile, a pesar de significativas muestras de apatía política, ellas no llegan a cuestionar un sistema estable de partidos; y en Uruguay es muy interesante cómo se produce una transición “ordenada” de un bipartidismo agotado en sus capacidades de representación hacia un multipartidismo moderado. En todos los casos, parece haber conciencia en las élites de que el gran desafío a futuro es consolidar una dinámica de crecimiento económico y la satisfacción de demandas sociales largamente postergadas.

Otro país que vive de manera “poco accidentada” su transición económica y hacia mayores niveles de pluralismo es Colombia, pero

no encaja plenamente en nuestro esquema por la evidente separación entre la lógica del régimen político y la del sistema político, dados los tradicionales problemas de representación de la sociedad en un Estado extremadamente débil con relación a sus desafíos, incapaz de asegurar el monopolio del uso de la fuerza. Sin embargo, creemos que el manejo estable de la transición económica aparece claramente como un factor a favor de la estabilidad del sistema de partidos y de las posibilidades de consolidación de la democracia. Esto resulta más claro si pensamos en los países de consolidación incierta.

Consolidación incierta

Casos más problemáticos los encontramos en países como Argentina, Bolivia y Brasil, donde los sistemas de partidos se mantienen en pie, aunque su situación es bastante endeble, dada su débil relación con la sociedad. En estos países hay una larga tradición de inestabilidad, pero también fue posible construir un sistema de partidos y un grado importante de cooperación entre las élites, si bien “al borde del abismo”, con lo que tenemos una legitimidad altamente inestable.

En estos países encontramos a lo largo de los años ochenta una transición sumamente accidentada desde el anterior modelo “Estado-céntrico” hacia el orientado al mercado que se superpuso con las transiciones hacia la democracia. Se llegó a profundos niveles de crisis, donde los actores del orden anterior eran capaces de “resistir” con éxito los intentos de implantar un nuevo modelo, y donde se estableció una dinámica no cooperativa como la descrita entre unas élites fragmentadas y enfrentadas entre sí. Paradójicamente, fueron justamente los extremos de desarreglo a los que se llegó —la inminencia de caer en un resultado catastrófico— los que facilitaron posteriormente el ajuste, la estabilización y el cambio de modelo económico. Dado que el anterior llegó a demostrar de manera tan evidente su inviabilidad, a nivel de las élites pudo darse cierto consenso en torno a las medidas de ajuste y aislarse a los sectores que se oponían —se dio una suerte de *aprendizaje político*—,²² pese a su aplicación en

²² Véase al respecto Nancy Bermeo. “Democracy and the lessons of dictatorship”, en *Comparative Politics*, vol. 24, núm. 3, abril de 1992. Si bien este texto analiza la “prime-

términos hobbesianos; y a nivel de la sociedad, la zozobra de la hiperinflación llevó a valorar la simple estabilidad, pese a la rudeza de los medios para conseguirla.

Así surgen los “liderazgos estabilizadores”, una de cuyas expresiones más emblemáticas es Carlos Menem. La estabilización “salva”, si bien “al borde del abismo”, a los sistemas de partidos en esos países. Uno de sus actores logró darle legitimidad al conjunto del sistema, hacer aparecer al juego de la alternancia partidaria como válido, y alterar la estructura de pagos en el juego de los actores.²³

Sin embargo, la democracia en estos países dista mucho de estar consolidada, si vemos más allá de los consensos entre las élites y analizamos la relación de los sistemas de partidos con la sociedad y los precarios soportes de su legitimidad.²⁴ En primer lugar, ella puede rápidamente “consumirse” si el nuevo modelo económico, todavía precariamente ensamblado, vuelve a desarreglarse. Segundo, las

ra” transición, sus observaciones son útiles para pensar la importancia del proceso de aprendizaje político de las élites en los años ochenta. Ver también Roberts, Kenneth: “Renovation in the revolution? Dictatorship, democracy, and political change in the Chilean left”. Working Paper No. 203, Helen Kellogg Institute, University of Notre Dame, marzo de 1994. Este texto señala la importancia de estructuras organizativas flexibles en los partidos para poder “asimilar” las experiencias base del aprendizaje político.

²³ Sobre la relación entre legitimidad política y políticas de ajuste véanse entre otros: Carlos Acuña y William Smith. “The political economy of structural adjustment: the logic of support and opposition to neoliberal reform”, y de Eduardo Gamarra. “Market-oriented reforms and democratization in Latin America: challenges of the 1990s”, ambos en William Smith, Carlos H. Acuña y Eduardo Gamarra, eds. *Latin American political economy in the age of neoliberal reform. Theoretical and comparative perspectives for the 1990s*, North-South Center, University of Miami, 1994. También de Stephan Haggard y Robert Kaufman. “The political economy of inflation and stabilization in middle-income countries”; y “Economic adjustment and the prospects for democracy”; Joan Nelson “Poverty, equity, and the politics of adjustment”; los tres en Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, eds. *The politics of economic adjustment. International constraints, distributive conflicts, and the state*, New Jersey: Princeton University Press, 1992. De Adam Przeworski. “The political dynamics of economic reform”, en *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991. Finalmente, Robert Kaufman y Bárbara Stallings, “La economía política del populismo latinoamericano”, en Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards, comps. *Macroeconomía del populismo en la América Latina* (1991), México: FCE, 1992.

²⁴ Cf. nuestro análisis con los puntos de vista más “optimistas”, para el caso de Argentina, de Carlos Acuña. “Politics and economics in the Argentina of the nineties (or, why the future no longer is what it used to be)”, en Acuña, Smith y Gamarra (eds.), *Democracy, markets, and structural reform in Latin America. Argentina, Bolivia, Brasil and Mexico*, North-South Center, University of Miami, 1994. Para el caso de Bolivia, véase de René Antonio Mayorga. “Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia”, en Gabriel Murillo, ed. *Hacia la consolidación democrática andina: transición o desestabilización*, Colombia: Tercer Mundo, 1993.

élites que constituyen el sistema de partidos están muy lejos de ser suficientemente representativas —tenemos así en estos países crisis y fragmentación de los partidos tradicionales, apatía y desconfianza hacia la política, etcétera—, quedando una gran parte de la sociedad no expresada, no reconocida en un funcionamiento elitista. Por lo tanto, se abre un lugar para el desarrollo de acciones no institucionales y no cooperativas, lo que constituye un espacio “disponible”, altamente volátil, que puede dar lugar a nuevos liderazgos que fragmenten y “desorganicen” las interacciones del sistema político, con las consecuencias ya señaladas: peligro claro en los casos de Brasil y Bolivia, aunque también en Argentina.

Otro país que podría ser pensado dentro de esta categoría, con una serie de salvedades, sería Venezuela. Aquí estamos en medio de una transición económica medio caótica, implementada relativamente tarde y de manera súbita, que está poniendo en jaque a un bipartidismo cada vez menos representativo, debatiéndose entre el paso a un multipartidismo moderado y el simple caos o el golpe militar. Juega a favor de sus posibilidades de estabilización la historia de estabilidad en cuanto a las interacciones de las élites y su enraizamiento en la sociedad, siendo el gran reto lograr ordenadamente una mayor apertura. En todo caso Venezuela muestra la inestabilidad de una situación que podría extenderse a los países señalados anteriormente, a medio camino entre una consolidación y una caída en situaciones de crisis abierta.

De este modo, el reto en estos países es de un lado consolidar las reformas económicas en curso, quedando abierta la pregunta de los límites del modelo por el que se transita; y de otro, institucionalizar las interacciones del sistema político, haciéndolas pasar efectivamente por el sistema de partidos y las reglas del régimen político. El logro de estas dos metas parece requerir cambios importantes tanto en la lógica económica como en las maneras de hacer política seguidas con relativo éxito hasta el momento.

Crisis abierta del sistema de partidos

Finalmente, encontramos los mayores problemas de consolidación en países que siguen una transición caótica hacia la democracia y

hacia un modelo económico más orientado al mercado, donde los partidos se muestran incapaces de establecer relaciones estables entre sí, no logrando cumplir sus funciones de representación e intermediación. Claramente en el Perú, pero también en Ecuador, existen sistemas de partidos fracturados o altamente fragmentados, donde sistema y régimen político se hallan alejados.

En el Perú, hay una larga crisis económica que “consume” tanto a la dictadura de Morales Bermúdez (1975-1980), facilitando la transición, como a las distintas alternativas políticas a lo largo de los años ochenta. El carácter de una crisis larga, pero sin caídas que lleven a la percepción de “tocar fondo”, con ajustes “espasmódicos”, que sólo alivian “cuellos de botella” pero no los resuelven, en función de una lógica de legitimación de corto plazo, hace que las políticas de ajuste no lleguen sino hasta los años noventa, luego que se desata la hiperinflación a fines del gobierno de Alan García. Recién entonces funciona la lógica política de la legitimidad de las medidas de estabilización ya descrita para los países de consolidación incierta; pero ella la capitaliza un *outsider* del sistema de partidos —Fujimori—, ya que todas las alternativas dentro del sistema habían fracasado antes.²⁵ Los partidos caen presa de una suerte de “juego de la gallina”, donde la solución cooperativa llega tarde y en términos hobbesianos, excluyendo a los actores de la “primera transición”. Además, los partidos arrastran, desde el comienzo de los años ochenta, grandes problemas de representatividad, actuando en una sociedad estructuralmente escindida.

En Ecuador, al igual que en el Perú, la crisis es larga y *estalla* relativamente tarde, debilitando un sistema de partidos ya extremadamente fragmentado, que entorpece aún más las interacciones entre unas élites tradicionalmente divididas y con débiles vínculos con la sociedad, y genera un amplio espacio para todo tipo de estilos de movilización populista y para intentos de soluciones hobbesianas desde el gobierno.

²⁵ Mientras que en Argentina, Bolivia o Brasil la hiperinflación y la consiguiente estabilización llega con el paso del primero al segundo gobierno democrático, es decir, en términos de Gamarra (*op. cit.*) con el paso de la primera a la segunda generación de líderes políticos —los primeros más vinculados a las maneras tradicionales de hacer política—, en el Perú llega al pasar del segundo al tercer gobierno —llega tarde—, cuando las alternativas “sistémicas” se habían agotado.

Los retos aquí son mucho más difíciles, en tanto se trata de construir prácticamente desde sus bases un sistema de interacciones entre actores políticos fragmentados y sumamente débiles, además vistos con suma desconfianza por sus sociedades.²⁶ La manera que percibimos como más rápida y viable para tomar un camino de institucionalización democrática sería, paradójicamente, a través de la relativa consolidación y el agotamiento de las reformas económicas impuestas “hobbesianamente” en una situación de emergencia, de modo que se llegue a una situación que haga más racional la preferencia de liderazgos más institucionales: las preferencias y demandas de la sociedad pueden desestabilizar el sistema de partidos y la democracia, pero eventualmente también ayudar a consolidarla.²⁷

A manera de conclusión: democracia, desarrollo e instituciones

Hemos ido en este texto desde lo general a lo particular, y volvemos nuevamente a lo general, para recapitular y esbozar algunas conclusiones. En primer lugar quisiéramos explicitar lo que consideramos es la naturaleza de este trabajo: ofrecer un marco global de análisis que sirva de base para estudios más particulares de casos, que alimenten a su vez visiones de conjunto, a la manera de los “ciclos de investigación” reseñados por Collier.²⁸

Creemos haber demostrado que la problemática de la consolidación de la democracia en nuestros países requiere de una visión que vaya más allá de los actores y las reglas que rigen su interacción, y que una manera provechosa de hacerlo es tomando como eje de ob-

²⁶ Algunos países que no hemos mencionado, en general por provenir de tradiciones autoritarias y donde se está más propiamente en el momento de la primera y no de la segunda transición, ameritarían un tratamiento más específico que no podemos realizar: casos de México, Paraguay, y muchos países centroamericanos y del Caribe (El Salvador, Guatemala, Panamá, Nicaragua, Haití, República Dominicana...).

²⁷ Es claramente el intento de la candidatura de Javier Pérez de Cuéllar en el Perú de cara a las elecciones de este año. Sobre esta paradójica lógica de la legitimidad de los gobiernos en medio del proceso de reforma económica, véase Acuña, *op. cit.*

²⁸ La idea de los “ciclos de investigación” que se alimentan entre sí dentro del análisis político comparado es de Skocpol y Somers, y la encontramos reseñada en David Collier. “The comparative method: two decades of change”, en Dankwart Rustow y Kenneth P. Erickson, eds. *Comparative political dynamics. Global research perspectives*, Harper Collins Pub., 1991

servación la legitimidad y el funcionamiento de los sistemas de partidos, en su relación con la sociedad, y sus capacidades de representación e intermediación de intereses. En esta parte final quisiéramos muy brevemente decir algo sobre algunos de los retos hacia adelante que surgen del análisis de los casos nacionales para la consolidación de la democracia.

Como la revisión de éstos sugiere, de lo que se trata es de, en lo económico, lograr un difícil equilibrio en la transición desde modelos "Estado-céntricos" hacia modelos más orientados al mercado, y pasar de la etapa de estabilización a la de crecimiento sostenido y distribución. Tarea nada fácil, ya que hay múltiples problemas que dificultan ese paso y que poco a poco erosionan la legitimidad que el cambio suscitó en su etapa inicial en algunos países, cuando la referencia era el caos de la disolución del modelo Estado-céntrico: la "fatiga del ajuste". ¿Qué viene después de bajar la inflación y de crecer en el corto plazo con base en la capacidad ociosa? ¿Cómo obtener recursos más allá de la política de privatizaciones, endeudamiento y capitales golondrinos?²⁹ Del lado del régimen político y del sistema de partidos, de lo que se trata es de avanzar en la institucionalización, y en el desarrollo de la capacidad de representación e intermediación así como de las conductas cooperativas entre las élites.

Las respuestas ciertamente no existen, aunque quisiéramos acabar señalando cuando menos la dirección en la que creemos debiera orientarse la búsqueda de modo más fructífero. La primera idea es que las respuestas a los problemas económicos y políticos señalados han de buscarse juntos, no separados, como estrechamente juntos se presentan interactuando en la realidad. Así, encontramos muy sugerentes propuestas que buscan vincular las temáticas del crecimiento económico y de la institucionalización democrática; ¿hasta qué punto es posible aquélla sin ésta? ¿No es acaso necesaria su combinación a mediano plazo?³⁰ La segunda sería que la temática de

²⁹ Véase al respecto un diseño de posibles escenarios futuros en Acuña y Smith, *op. cit.*

³⁰ Al respecto Paramio —*op. cit.*— sugiere que quizá el paso de lo que él llama una "modernización fácil" a una "difícil" requiera justamente la consolidación de las instituciones democráticas. Quienes explícitamente han trabajado en este sentido son Luiz Carlos Bresser, José María Maravall y Adam Przeworski. *Economic reforms in new democracies: a social-democratic approach*, Cambridge University Press, 1993.

la participación política, en especial de los sectores populares y los segmentos desarticulados, no organizados, y abrumadoramente mayoritarios en los más de nuestros países, es crucial para enfrentar el problema de la crisis de legitimidad de nuestros Estados y sistemas de partidos en contextos de escasez.

Tampoco es una tarea fácil: ¿cómo se supera el dilema planteado por Nelson (*op. cit.*) entre favorecer a los sectores populares más organizados, en situación no tan crítica, y no tan representativos, pero con mayores posibilidades de presión, o favorecer a sectores populares más necesitados, mayoritarios, pero con identidades fragmentadas, sin expresiones organizadas? ¿Cómo se representan esos intereses? Creemos que aquí es muy importante el tipo de políticas sociales a desarrollar en nuestros países —en tanto aparecen como viables, hay sensibilidad sobre su necesidad y recursos para implementarlos—, de modo de evitar diseños clientelares y llegar a otros que estimulen la organización y participación autónoma, que reduzcan la brecha existente entre sociedad y Estado.

La agenda de investigación y discusión está abierta.

Ciudad de México, marzo de 1995.

