

---

# Las políticas sociales focalizadas y las bases sociales para la democracia en América Latina

and similar papers at [core.ac.uk](https://core.ac.uk)

provided by Diposit Di

## Introducción

En los últimos veinticinco años América Latina ha experimentado un cambio político significativo. La demanda de revolución en los sesenta-setenta se transformó en demanda de democracia en los ochenta (Lechner, 1987), pero más elecciones no han traído mejores democracias. La elección periódica de gobernantes, especialmente de los presidentes, mediante el voto universal y directo no garantiza la eficacia del funcionamiento de las instituciones ni mucho menos el contenido de las políticas sociales. Las sociedades latinoamericanas están profundamente segmentadas en términos económicos, regionales y étnicos, lo que se traduce en sistemas de partidos políticos fragmentados, relativamente inestables y poco inclusivos, dando lugar a una dispersión del poder a escala institucional y territorial, con abundantes comportamientos parasitarios. La forma de gobierno no se da en el vacío; la democracia latinoamericana opera en un marco de profunda concentración de la riqueza, de ingresos y de oportunidades, lo que condiciona seriamente la posibilidad de acometer reformas estructurales y se propicia, de este modo, una dinámica que favorece la reproducción del poder de las élites y de la secular exclusión social, económica y política de amplias capas de la población.

¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina? Es la pregunta que se formula Rodrik (2001:10) y señala tres causas fundamentales que contribuyen a su explicación: 1) el traumático resultado de los años ochenta y la crisis de la deuda que se tradujo en una serie de reformas que sirvieron para debilitar las instituciones públicas de seguro social; 2) el hecho de que a principio de los años noventa América Lati-

na se encontrara en un mundo de gran volatilidad macroeconómica, impulsada en parte por flujos de capital erráticos, lo que provocó que la política macroeconómica se divorciara de la economía real, y 3) hasta ahora, los sistemas políticos en su conjunto no han creado mecanismos viables de participación: los parlamentos nacionales se han fragmentado y no son representativos, y los partidos políticos son débiles, los sindicatos no han sido capaces de desarrollar una estrategia adecuada y global para encarar la inseguridad en el empleo y han perdido afiliados.

La idea del Estado subsidiario que primó durante la primera etapa del ajuste, y que se viene aplicando desde entonces, llevaba como corolario las políticas asistenciales, mientras que la crítica a la ineficiencia de las políticas públicas de los estados sociales dio paso a la focalización en los grupos vulnerables. En el conjunto de la región, las políticas compensatorias se han impuesto como la política privilegiada de los gobiernos, lo que según Garretón (2001) ha impedido una reestructuración de la política social de forma integrada, ya que la tendencia en los países del continente fue otorgar a las políticas focalizadas un carácter estable, que paulatinamente ha reemplazado a la institucionalidad estatal. En su opinión, las políticas focalizadas no debieran ocultar la necesidad de una reforma integral del Estado en este campo, dirigida básicamente a recuperar su legitimidad mediante políticas redistributivas de carácter estructural, puesto que ningún modelo ni política serán efectivos en esta materia si, además de discriminaciones positivas, medidas asistenciales y políticas focalizadas, no hay redistribución estructural.

En este trabajo se exploran algunos mecanismos de interacción recursiva entre la debilidad de las democracias latinoamericanas y la institucionalización de la desigualdad. El análisis se centra en las limitaciones de las políticas sociales focalizadas para romper ese círculo vicioso a partir de tres argumentos: debilitan la ciudadanía social, favorecen el clientelismo político y pueden alentar la corrupción. Así, como en otros momentos de la historia de América Latina, cabe esperar que ante las limitaciones inclusivas de las instituciones políticas y la incapacidad del clientelismo para satisfacer demandas, emerjan protestas y actores que desarrollen un tipo de acción colectiva autónoma; aunque está por ver si serán capaces de ampliar la base de representatividad democrática, o acabarán cooptados por dinámicas institucionales en las que el predominio de vínculos y mecanismos clientelares es mayor que propuestas programáticas en las organizaciones políticas.

## 1. Las democracias latinoamericanas son débiles porque la desigualdad está institucionalizada

El deficiente funcionamiento de la democracia en Latinoamérica se ha convertido en un importante foco de atención tanto en círculos académicos como en los informes de organismos internacionales. La escasa calidad de las democracias y los elevados niveles de desigualdad se están convirtiendo en tópicos cuando se habla de la región. Sin embargo, ambos fenómenos, la debilidad de las democracias y la desigualdad social se han considerado de forma separada. En este apartado se argumenta la idea de que dichos fenómenos no sólo están relacionados, sino que son interdependientes y se retroalimentan entre sí: la debilidad de las democracias (instituciones públicas y administrativas) es consecuencia de la institucionalización de la desigualdad, y a la inversa: la institucionalización de la desigualdad es consecuencia de la debilidad de las democracias.

Un estudio de la CEPAL-Naciones Unidas (2000: 315) sobre una década de equidad, desarrollo y ciudadanía concluye que «las sociedades de América Latina y el Caribe afrontan hoy problemas emergentes de desafección política y desmovilización ciudadana». Otra contribución importante, y muestra de preocupación, es la publicación del PNUD (2004) en la que se informa y discute sobre el *triángulo latinoamericano: democracia, pobreza y desigualdad*. También el Informe del Latinobarómetro (2005: 4) recoge diez años de opinión pública que resume de este modo: «No hay avances en los temas esenciales de la cultura democrática: la desconfianza aumenta o se mantiene igual, la cultura cívica no cambia, la percepción del estado de derecho no avanza, las expectativas crecen. Los problemas que la gente percibe como prioritarios no parecen ceder a lo largo de la década y la participación política no se ha fortalecido».

En América Latina se produjo un intercambio clave como respuesta a la crisis de los ochenta (agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones): la democracia como régimen político en contrapartida a una política de ajustes económicos (Nohlen, 2001). Las transiciones a la democracia tuvieron lugar en condiciones económicas muy adversas, de manera que las amplias expectativas de la población no se cumplieron; el fracaso de muchos de los programas de ajuste estructural promovidos durante los años ochenta por organismos internacionales hicieron aumentar las dificultades económicas en amplios sectores medios y pobres de la población, lo que pasó factura a las propias

democracias. La implantación de políticas económicas neoliberales y la consiguiente reducción de los márgenes de acción política han contribuido al debilitamiento de la capacidad representativa de los partidos políticos (y de los sindicatos, frecuentemente corporativos). Algunas de las recomendaciones, como la descentralización política, pueden incluso fortalecer el poder de oligarquías locales tradicionales (el vacío político dejado por el debilitamiento de las organizaciones populares y por el fracaso de los partidos políticos en el desarrollo de vínculos orgánicos con las clases subordinadas ha sido sustituido por redes de tipo clientelar). «Pero, sobre todo el crecimiento del sector informal y los niveles persistentemente altos de pobreza y desigualdades sociales son los que se hacen incompatibles con cualquier vigencia de una democracia liberal. Es más, la exclusión económica y social es un terreno fértil para el florecimiento de la corrupción, el clientelismo y la violación sistemática de derechos y garantías legales» (Panizza, 2001: 359). Se sabe que las democracias sólo se pueden sostener si las economías son capaces de producir y distribuir los bienes necesarios para generar las condiciones de ejercicio de los derechos de ciudadanía (Przeworski, 1998); así, como se cuestiona Villamán (2005) ¿es la democracia la que está débil y en crisis o es el modelo económico polarizante y excluyente el que debilita los procesos democráticos?

La insatisfacción por el funcionamiento de la democracia tiene uno de sus fundamentos en la debilidad de las instituciones públicas y administrativas. La debilidad institucional se refiere a la falta de consolidación de unas «reglas del juego» compartidas por los actores vinculados a un determinado ámbito de actuación pública y que se utilizan como referente para orientar sus interacciones y la toma de decisiones. Ramió y Salvador (2005) señalan un conjunto de elementos que influyen en la debilidad de las instituciones latinoamericanas (entre otros): el modelo presidencialista, la ausencia o discontinuidad de una función pública profesionalizada y la copia de modelos de Estado y administrativos externos. El desarrollo del modelo presidencialista, mayoritario en los países de América Latina ha tenido importantes consecuencias sobre el sistema político: estimula los liderazgos carismáticos (incluso mesiánicos) y en no pocas ocasiones ha derivado en populismos; dificulta la institucionalización de los partidos políticos y los hace estructuralmente débiles; no permite configurar un modelo de Estado sólido, continuado y respaldado por una amplia base social; el modelo de Estado se destruye y construye con

cada presidente, tejiendo nuevas redes en un contexto de presión de clientelismo de partido. De esta inestabilidad política no se escapan las instituciones administrativas, y tiene su más clara manifestación en la ausencia de un modelo de servicio civil de carrera efectivo basado en la objetividad, el mérito, la capacidad y la carrera administrativa. Finalmente, un elemento muy influyente en la debilidad institucional es la copia de modelos externos; tanto las grandes instituciones internacionales —FMI y BM— como los países desarrollados con políticas de cooperación, condicionan las ayudas económicas a la implantación de modelos administrativos generalmente descontextualizados de las tradiciones autóctonas. En este sentido cabe señalar la amenaza que supone la aplicación de un conjunto de instrumentos agrupados bajo el nombre de Nueva Gestión Pública, cuyo mayor éxito es haber puesto en marcha un proceso de desinstitucionalización aplicando conceptos como flexibilidad, desregulación, agencialización, gerencialización, privatización o externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro). Según Ramió y Salvador (2005) la Nueva Gestión Pública actuaría como catalizador de procesos que propician la debilidad institucional en América Latina.

Otro de los fundamentos, además de la debilidad de las instituciones públicas y administrativas, para comprender la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, es el arraigo y simbiosis de la desigualdad en el sistema político. A finales de los años setenta América Latina ya era la región con la mayor desigualdad mundial en la distribución de los ingresos. Una mirada más lejana muestra que la desigualdad fue un rasgo característico, observado a lo largo de todas las fases económicas y reformas políticas. Ni la industrialización, ni las reformas agrarias ni el desarrollo sociopolítico, que muchas veces tuvo como meta el mejoramiento de la distribución de los ingresos, lograron modificar estas disparidades, resultado estructural de la falta de igualdad de oportunidades de acceso a la propiedad, la educación y los ingresos. La institucionalización de la desigualdad hasta hacerse estructural en América Latina es el resultado de un largo proceso histórico. Data de épocas coloniales y su persistencia durante todo este tiempo ha sido posible gracias a un conjunto diverso de normas, maneras de hacer y arreglos sociales que han expresado y a la vez reforzado las condiciones de desigualdad existentes en las sociedades latinoamericanas (Prats, 2004; Carrillo, 2004). La institucionalización política de la desigualdad es un elemento clave para

comprender los déficits de ciudadanía democrática. Según Engerman y Sokoloff (2002) las instituciones expresan las condiciones de desigualdad existentes (en la medida en que plasman los intereses de determinada coalición de las élites) y, al mismo tiempo, contribuyen a legitimar y perpetuar tales condiciones de desigualdad; se origina así un círculo vicioso entre desigualdad e institucionalidad. Desde esta perspectiva, la debilidad de las democracias latinoamericanas se debería a los elevados niveles de desigualdad que padece la población. Barreda (2004: 2) concreta la idea «el limitado e insatisfactorio resultado que ha tenido hasta la fecha el proceso de democratización en América Latina es resultado en buena medida de un círculo vicioso generado entre desigualdad e institucionalidad política: las instituciones políticas reproducen las condiciones de desigualdad que las engendraron y, de este modo, obstaculizan el desarrollo».

Para O'Donnell (2004) en América Latina, con algunas excepciones parciales, los Estados y sus gobiernos tienen escasa capacidad para democratizar sociedades en las que existe una asentada historia de desigualdad. Sostiene en sus *diez tesis* que el problema principal del Estado latinoamericano no es el tamaño de sus burocracias sino la ineficacia de estas, la inefectividad de su sistema legal y la escasa credibilidad del estado y el gobierno; lo que supone un grave impedimento para avanzar en la democratización de los respectivos países. Las sociedades latinoamericanas, con pocas excepciones, siguen siendo sumamente fragmentadas y desiguales y cree que para superar esta vieja y estructurada situación es necesario extender homogéneamente la legalidad estatal para que abarque no sólo al conjunto del territorio, sino también a todas las categorías sociales.

Según Fleury (2002) el asentamiento de un modelo económico excluyente es el factor central para comprender la fragilidad de las instituciones democráticas. La exclusión de la ciudadanía y más concretamente, de la ciudadanía social en sus diversas dimensiones (cívica, igualitaria, jurídica, institucional e histórica) es un rasgo decisivo para la gobernabilidad democrática, y se ha convertido en la «cuestión social» de América Latina. En esa línea, para Calderón (2004) la región está viviendo una crisis de legitimidad. En general, predomina una subordinación de lo político y lo social a favor de una lógica del mercado que produce importantes grados de fragmentación y exclusión. A su juicio hay cuatro condicionantes histórico-estructurales que inciden directamente en la crisis

de legitimidad del Estado: 1) la inercia del patrimonialismo corporativo; 2) la aceleración de la mundialización de la economía y las nuevas formas de concentración del poder; 3) el divorcio entre la competitividad de la economía y las demandas de ciudadanía social y 4) la complejización de lo social y el malestar con la política. Finalmente la misma Fleury (2004) sentencia que la transición de un modelo de desarrollo sin democracia a otro de democracia sin desarrollo al incorporarse las economías regionales a una dinámica económica globalizada, ha producido las siguientes paradojas: unas democracias sin política, unas democracias sin inclusión, unas democracias sin mecanismos de promoción de la igualdad y de la cohesión social, unas democracias sin autoridad pública ni un aparato estatal correspondiente, y unos gobiernos democráticamente elegidos pero que buscan más la legitimidad «hacia fuera» que satisfacer las expectativas de quienes los eligieron.

## 2. La sustitución de políticas sociales universales por focalizadas debilita la ciudadanía social

Los derechos sociales de la ciudadanía no obedecen a una lógica evolucionista del capitalismo como suponía Marshall (1998), pues su intensidad (sustantividad) varía en el tiempo, en el espacio donde se aplican y en las rutas tomadas en la solución de los conflictos sociales. Las necesidades percibidas se convierten en derechos colectivos en marcos históricos concretos (Lara y Morales, 2005). Los derechos sociales y económicos asociados al modelo fordista-keynesiano (industrialización por sustitución de importaciones) y al Estado-nación expresaban formas diversas de institucionalización del conflicto industrial. La garantía jurídico-constitucional en la provisión de bienes públicos se basaba en la centralidad del trabajo (masculino, blanco) y en unos derechos laborales compatibles con los procesos de acumulación y legitimación, sustentados en políticas sociales de corte universalista. Por otro lado, Procacci (1999) sostiene que la crisis por la cual atraviesa el Estado de bienestar pone en tela de juicio el mantenimiento de las estructuras de bienestar social debilitando los cimientos sobre los cuales se asentaba el principio de ciudadanía social. Este principio, que había regulado los mecanismos de integración a través del vínculo entre el trabajo y el bienestar social,

se desuniversaliza y la consecuencia es un proceso de creciente individualización de la pobreza y del riesgo. Los sistemas de bienestar social se aplican a grupos focalizados identificados por esta individualización. El seguro social colectivo deja de ser un mecanismo solidario para organizar los vínculos sociales entre individuos y generaciones. Al desintegrarse la base social del trabajo también se desvanece el compromiso incorporado en los derechos sociales universales del bienestar social.

Los años ochenta han supuesto una profunda transformación del modelo productivo y de regulación del capitalismo contemporáneo; la participación del Estado en los procesos de globalización de la economía se ha dado a costa del sustrato material de la ciudadanía: el Estado no puede mostrarse como socialmente eficaz, porque si lo hace deja de ser económicamente eficiente. En el ámbito de los derechos sociales se ha producido una fuerte reestructuración y redefinición mediante desarrollos normativos de carácter remercantilizador. Según Alonso (2000) la desmaterialización, individualización y fragmentación progresiva de los derechos sociales han sido las características más notables de la reformulación. Desmaterialización porque las políticas universales han girado hacia políticas focalizadas en grupos, franjas sociales y segmentos excluidos de los mercados de trabajo, que sustituyen derechos sociales y económicos por medidas de apoyo asistencialista. Asimismo, la empresarialización y provisión privada de servicios de bienestar se han integrado en el circuito económico de forma que muchos derechos sociales se están tornando mercancías. El voluntariado social también ha visto crecer su espacio ante la desresponsabilización del Estado y, con ello, una potencial merma de los derechos al hacer depender las necesidades de una persona de la voluntad de otras sin el suficiente amparo jurídico. La individualización de los derechos sociales ha marcado el proceso de sustitución de una ciudadanía social fundamentada sobre el carácter colectivo de las necesidades históricamente construidas, por una progresiva gestión privada de los riesgos. La responsabilidad es de las víctimas, el bienestar ya no es tanto un derecho como una oportunidad, una oportunidad vital por la que los individuos tienen que competir en una dimensión estrictamente personal. Las titularidades y garantías se han fragmentado. La seguridad de ciudadanía social tiende a expresarse por medio de la capacidad de compra en el mercado ante la contracción selectiva de la protección pública.

La sustitución de la ciudadanía social del modelo universalista por



una ciudadanía precaria se relaciona fundamentalmente con dos procesos: la pérdida de la centralidad del trabajo como mecanismo de integración social y la implementación de un nuevo patrón de políticas sociales. El nuevo modelo de acumulación capitalista requiere un proceso flexible de producción y éste a su vez requiere una fuerza de trabajo flexible. Las reformas laborales y la flexibilización de la contratación han tornado el empleo inseguro e inestable; a su vez, las políticas basadas en presupuestos universales son sustituidas por políticas de mínimos, para los sectores más vulnerables. Es un proceso que debilita la ciudadanía social erosionando las bases de la sociedad democrática, lo cual a su vez pone en peligro la estabilidad política y la cohesión social.

Una de las consecuencias más visibles de la reestructuración económica e institucional es la precarización de las condiciones laborales. El individuo, al perder su condición de asalariado formal, pierde su base material y social que le permiten reproducir su existencia y su sociabilidad. La ausencia de protecciones sociales seguras define trayectorias individuales frágiles, caracterizadas por la ausencia de soportes colectivos. Esta trayectoria laboral frágil se traduce, a su vez, en una creciente vulnerabilidad social caracterizada por una integración inestable en el tejido social. Según Castel (1997) la precariedad se traduce en vulnerabilidad social. La actual cuestión social se vuelve frágil no solamente a causa de la retirada del Estado de su función social, debilitando así los soportes colectivos que conferían seguridad al individuo. Al mismo tiempo se ve agudizada por el creciente número de individuos que son expulsados del mercado de trabajo. La sociedad salarial, que se había caracterizado por un tipo de cohesión social sobre la base de un equilibrio de integración social y material gracias a la centralidad del trabajo, se desvanece. En palabras de Zipcioglu (2004: 5):

por una parte, la creciente precariedad laboral producto de una reestructuración económica tiende a flexibilizar el mercado y las condiciones de contratación. Por otra parte, el marcado proceso de vulnerabilidad social debilita los lazos de la integración tanto individual como colectiva. La desintegración revela la debilidad del principio de ciudadanía social poniendo a su vez en jaque los pilares sobre los cuales se sustentan las sociedades democráticas. La retirada del Estado debilita las bases de legitimidad sobre las cuales se sustenta la democracia.

Simultáneamente a este proceso asistimos a una nueva configuración de la política social; el nuevo paradigma que se consolidó a partir de los años noventa se orientó fundamentalmente al desarrollo y promoción de la modalidad asistencial, a través de «políticas de emergencia» que se convierten en una de las herramientas que el Estado utiliza para contener las protestas, el conflicto social y la legitimidad del sistema. Para Draibe (1994) la descentralización, la focalización y la privatización, se han convertido en los vectores estructurantes de las reformas de los programas sociales en América Latina. La descentralización es concebida como un modo de aumentar la eficiencia y la eficacia del gasto, ya que aproxima problemas y gestión. Se argumenta también que con la descentralización aumentan las posibilidades de interacción de los recursos públicos y no gubernamentales en las esferas municipales, para la financiación de las actividades sociales. La focalización significa dirigir el gasto social a programas y a públicos específicos, selectivamente escogidos por su mayor necesidad y urgencia. Dos tipos de justificaciones apoyan esta tesis: la de que el Estado debe ser residual e intervenir únicamente en el campo de la asistencia social, y la que argumenta el hecho de que en general los más necesitados no son, en principio, los que efectivamente se benefician del gasto social; consecuentemente se debe redirigir este gasto, concentrándolo en programas dedicados a los sectores más pobres de la población. Finalmente, la privatización se entiende como el desvío de la producción de bienes y servicios públicos hacia el sector privado lucrativo, y se presenta «técnicamente» como una respuesta que alivia la crisis fiscal, evita la irracionalidad en el uso de recursos inducida por la gratuidad de ciertos servicios públicos y aumenta la progresividad del gasto público al evitar que los sectores de mayor poder se apropien de beneficios más que proporcionales a la contribución que realizan para financiarlos. Otra forma de privatización es la que propone el desvío de la producción y/o la distribución de bienes y servicios públicos hacia el sector privado no lucrativo, esto es, asociaciones filantrópicas y organizaciones comunitarias, o las nuevas formas de organizaciones no gubernamentales, gestionadas por proyectos o programas acotados y muchas veces llevados a cabo por el voluntariado civil y religioso.

Por otro lado, los organismos internacionales, como el FMI, el BM y la OMC, que ejercen funciones de gobierno mundial, sin embargo no tienen responsabilidad ante ciudadanía alguna de las consecuencias de sus «recomendaciones» sobre la fragilidad y dependencia de las econo-

mías latinoamericanas (Becerra y León, 2005). La globalización de la economía ejerce un impacto muy significativo sobre los derechos sociales. Según diversos autores (Mishra, 1999; Scharpf, 2000) la exposición de las economías nacionales a la competitividad internacional constriñe severamente las opciones políticas de los gobiernos en aspectos tales como las tasas de interés, gasto público, gasto social, regulación del mercado de trabajo o financiación de la protección social. Los gobiernos, ante los imperativos de la competencia internacional se habrían visto obligados a modificar fundamentos sociales como las políticas universalistas y redistributivas; para mejorar la competitividad y hacer más atractivo un país a la inversión extranjera sería necesario reducir los estándares de protección social. La movilidad del capital se percibe como una amenaza si los gobiernos no practican políticas amigables para la inversión y los impuestos sobre las ganancias. En este contexto los Estados habrían adoptado políticas económicas, fiscales y sociales similares: desregulación, privatización y residualización del bienestar. La movilidad del capital fortalece el poder de los capitalistas tanto respecto al gobierno como a los sindicatos gracias a su «opción salida», lo que se traduce en demandas para flexibilizar los mercados de trabajo, descentralizar la negociación colectiva y reducir las garantías de la protección social. Por otro lado, la desindustrialización y el cambio tecnológico alimentan el desempleo. La expansión del comercio internacional sería responsable del desempleo y del crecimiento de las desigualdades que, junto al cambio tecnológico, estarían reduciendo la demanda de trabajadores sin especializar, es decir, alimentando el subempleo. El desempleo afecta negativamente a la densidad sindical, lo que a su vez hace aumentar la desigualdad de ingresos, pues una elevada tasa de afiliación sindical se asocia positivamente con una baja desigualdad de renta.

### 3. Las políticas sociales focalizadas dificultan el desarrollo de las democracias porque facilitan el clientelismo político

Tilly (1998), en *Durable Inequality*, identifica un mecanismo básico generador de desigualdad, el acaparamiento de oportunidades: cuando los miembros de una red adquieren acceso a un recurso que es valioso, renovable, posible de ser monopolizado, soporte de las actividades de la red,

y acrecentado por el *modus operandi* de la propia red, los miembros de esa red regularmente acaparan el acceso a ese recurso estableciendo creencias y prácticas que sostienen su control. El acaparamiento de recursos estatales por parte de los partidos políticos en los que predomina el vínculo clientelar es básico para la reproducción de la desigualdad. La desigualdad se reproduce mediante la interpenetración entre el Estado, la política partidaria comunitaria y la vida cotidiana. La desigualdad alimenta la dominación que, a su vez, alimenta la desigualdad política (Auyero, 2004).

Durante los años noventa, en muchos países latinoamericanos los partidos políticos modificaron su organización urbana: de basarse en sindicatos pasaron a sustentarse en redes clientelares (Levitsky, 2003). La generalización de la miseria, el hiperdesempleo y la retirada del Estado incrementaron de manera sustancial la influencia de los mediadores y los jefes políticos que facilitan el acceso a escasos recursos estatales. La política clientelar no es nueva, pero su relevancia política, social y cultural ha avanzado desde comienzos de los noventa, coincidiendo con la aplicación de reformas neoliberales. Según Del Bono (2004: 7-8) —con relación a Argentina, pero generalizable a muchos países latinoamericanos:

la reestructuración de la economía y las reformas del Estado agudizaron no sólo la desigualdad social sino también la desigualdad política; muchas personas se encuentran en una desigual capacidad de acceso a las necesidades básicas y este hecho genera efectos políticos y culturales que impactan directamente sobre los derechos de ciudadanía, abriendo la posibilidad de prácticas clientelares. La democracia, en tanto sistema de participación política de los ciudadanos y la política en tanto herramienta para la solución de los problemas y satisfacción de los intereses de la mayoría de la sociedad, pierde centralidad.

Porque probablemente, como señala Levín (1999), los excluidos de la sociedad moderna y sin posibilidades de insertarse en ella no poseen los recursos de acción colectiva de que disponen los incluidos para traducir sus demandas en derechos en tanto presentan serias dificultades de organización a causa de la disgregación producida en el plano de las relaciones sociales.

Se puede definir el clientelismo como una relación de poder e intercambio asimétrica que envuelve una transacción particularista asociada con la distribución de bienes públicos, sea en forma de voto o alguna

otra forma de apoyo político a cambio de recursos públicos (asistencia social, empleo, etc.). El clientelismo afecta negativamente a la calidad del sistema político: es pernicioso para la rendición de cuentas democrática y para el control administrativo; y como las redes clientelares florecen en estamentos sociales y culturales basados en un *ethos* particularista, ello debilita el desarrollo de una sociedad civil autónoma.

El clientelismo es una institución frecuente en las democracias de países subdesarrollados, no universalista, que se presenta como relación de intercambio entre dos personas pero que es, en realidad, una relación de dominación, de la que participan ciertos individuos (los patrones) que prestan determinados servicios, bienes o favores a otros (clientes) que los retribuyen con fidelidad, asistencia, servicios personales, prestigio o apoyo político o electoral. Entre ambos (patrones y clientes) puede encontrarse a los denominados mediadores (Torres, 2002). Si bien la relación entre cliente y patrón se inicia a través de un «favor fundacional», mediante el cual el patrón —posiblemente a través de un puntero o mediador— brinda una prestación al cliente, no es este el factor más importante en la constitución del sistema, sino el conjunto de creencias, presunciones, estilos, habilidades, repertorios y hábitos que la experiencia repetida, directa e indirecta de estas relaciones provoca en los clientes (*el hábitus clientelar*) (Auyero, 1997).

En el clientelismo los bienes públicos no se administran según la lógica imparcial de la ley, sino que bajo una apariencia legal se utilizan discrecionalmente por los detentadores del poder político para obtener beneficio privado. El poder que tiene el patrón sobre las decisiones del aparato administrativo del Estado le permite tomar decisiones que favorecen a sus clientes, y que estos compensan con la perpetuación en el poder. La relación puede fortalecerse mediante la amenaza de utilizar esa misma capacidad de decisión para perjudicar a quienes no colaboren con el sistema.

Patrón y mediadores no aportan privadamente los recursos que sustentan los intercambios, sino que los toman del ámbito estatal. Las prestaciones sociales —en particular aquellas que no están disponibles universalmente, como alimentos, medicinas, planes de empleo, subsidios o becas— son los recursos generalmente considerados como medios típicos de la redistribución clientelar. Los patrones suelen ser gobernantes o legisladores; los mediadores, parte de la plantilla de ministerios, municipios o legislaturas. El clientelismo se ejerce a partir de la estructura bu-

rocrática o del aparato público estatal, pues del Estado (o del partido, que a veces se confunden) provienen los recursos para los intercambios clientelares.

Lo que caracteriza a los partidos en los que predominan los vínculos y mecanismos clientelares es que el esfuerzo político organizativo, no se invierte en clarificación y negociación interna de tipo programático, sino que la organización del partido se articula en torno al tejido de redes de intercambio de votos por favores y beneficios materiales particularistas a la clientela. La diferencia con los partidos en los que predominan vínculos programáticos es la naturaleza del intercambio entre políticos y electores. El intercambio propio del partido basado en vínculos programáticos es indirecto por estar mediado por el programa: los partidos ofrecen conjuntos de políticas públicas a los electores con la promesa de que las implantarán una vez lleguen al gobierno. Los votantes reciben el impacto de las políticas públicas con criterio universalista y codificado legalmente con independencia de si votan o no al partido en el gobierno. El intercambio propio del mecanismo clientelar es directo, los electores intercambian con los políticos votos por recursos materiales en lugar del costoso proceso de agregación de intereses y clarificación de ideología programática. El esfuerzo organizativo se centra en el establecimiento de canales, lazos y vínculos de intercambio y en la distribución particularista de recursos.

La consolidación y extensión de redes clientelares opera como una poderosa estructura de incentivos que restringe las alternativas que los actores tienen a su disposición. Los intercambios en la red clientelar son desiguales y asimétricos, pues implican relaciones de subordinación y por lo tanto de dominación del patrón sobre los clientes. El mantenimiento de la red de resolución de problemas también se funda en la expectativa de apoyo en el futuro, de modo que los individuos invierten sus recursos no sólo en virtud de la eficacia del momento, sino del beneficio futuro que esperan obtener. El clientelismo posee como rasgo central la configuración de redes sociales sin cierre horizontal, esto es, se articula mediante lazos excluyentes verticales cliente-patrón, bloqueando la posibilidad misma de contactos horizontales entre los clientes. Esto no sólo resulta decisivo para que la relación vertical a favor del patrón genere poder de dominación, sino para la inhibición de la acción colectiva, de la movilización política autónoma por parte de los clientes en defensa de sus intereses (Shefner, 2001). El intercambio informal, pero vertical, en-

tre quien controla recursos y quien carece de ellos no distribuye beneficios colectivos; el clientelismo ofrece a sus seguidores un intercambio directo de votos por favores individuales, pero sólo para personas o grupos que pertenecen a la red de resolución de problemas.

El clientelismo político no se basa en una confianza generalizada, universal e impersonal en los otros y en las instituciones políticas; se caracteriza por la particularización, y así se produce la focalización de la confianza a partir de contextos concretos y vínculos personalizados, particularistas. La confianza particularizada hace muy problemática la expansión de la confianza universalista porque el funcionamiento vertical propio de la red clientelar disgrega, focaliza e inhibe la producción social de confianza universalista, restringe la interacción social y comunicativa y reproduce la desconfianza generalizada en los iguales, pese a poseer los mismos intereses objetivos. El clientelismo refuerza contextos sociales de desconfianza generalizada, lo que impide la generalización de capital social basado en lazos grupales de interés compartido y supone un potente freno para la acción colectiva, pues aislándose unos de otros, volviéndose competitivos entre ellos mismos, se bloquea la cooperación entre los clientes.

En suma, en la estructura vertical de intercambio de favores por votos radica la fuerza del dispositivo clientelar: permite generar vínculos de dependencia, de capital social y confianza focalizada de los clientes hacia el patrón, al tiempo que reproduce desconfianza generalizada entre los clientes y bloquea por inexistencia de contacto o cierre horizontal una eventual coordinación y cooperación entre los clientes frente al patrón. La inexistencia de criterios explícitos para el otorgamiento de los recursos posibilita un enorme poder posicional de los funcionarios por su ubicación privilegiada en la administración de recursos municipales. La discrecionalidad y personalización pueden vincularse con la suspensión de la ciudadanía: sin criterios conocidos, con la decisión discrecional en manos de un funcionario, no existe la posibilidad de reclamar derechos, sino limitarse a esperar que se otorgue una «ayuda» que no se puede exigir. La red de resolución de problemas también se basa en «una manera especial» de otorgar ayuda: creación de aspectos propicios para el diálogo, una permanente actitud de escucha y acompañamiento hacia los clientes, la puesta en marcha de numerosos y recurrentes gestos simbólicos y el establecimiento de relaciones interpersonales fuertes, favorecidas por un contexto de proximidad entre funcionario-beneficiario que

permite avanzar en la creación de vínculos personales, e incluso afectivos, que trascienden el mero intercambio. «El orden social de la máquina clientelar tiene efectos duraderos a través de las disposiciones que instala en las creencias de los clientes. La autoridad de patrones y punteros particulares bien puede provenir de los recursos que detentan, pero la autoridad del clientelismo, la autoridad de patrones y punteros como actores generales, proviene de la habituación que el propio funcionamiento de la red genera» (Auyero, 2004:144).

#### 4. Las limitaciones para el mantenimiento del clientelismo alientan la corrupción

Una red clientelar no cristaliza su estructura y la transforma en algo acabado e inmutable, sino que se caracteriza por el dinamismo que le imprimen los actores y las circunstancias en que actúan, con lo cual está en permanente mutación. Los partidos políticos en los que predominan los vínculos clientelares pueden tener dificultades o resultarles onerosa la reproducción del clientelismo. Ante la competencia de otros partidos en los que predomina el vínculo programático y de otros movimientos sociales, y ante las crecientes necesidades de financiación de las campañas electorales, se puede generar una difuminación de las fronteras con el intercambio corrupto. Esta tensión también estaría alimentada por la posibilidad que ha abierto la globalización económica y la privatización de empresas públicas de intercambiar comisiones por trato favorable. Así, en determinadas situaciones la reproducción del clientelismo como institución puede requerir tanto el aumento de la ilegalidad, que no es una característica estructural del fenómeno, como el establecimiento de un círculo vicioso clientelismo-corrupción-clientelismo. Della Porta y Mény (1995) distinguen entre diferentes modalidades de intercambio: votos por favores en el clientelismo y dinero por favores en la corrupción. Tanto el clientelismo como la corrupción se basan en prácticas informales que carecen de ratificación legal por las autoridades constitucionales, pero la segunda se considera más negativa y se penaliza con la ley en la mayoría de los países. Según la definición de Friedrich (en Philip, 1997:440) «la corrupción existe cuando el/la que posee el poder y está a cargo de una función pública es inducido, ya sea por medios monetarios u otros en contra



de la ley, a tomar partido por aquellos que han suministrado tales beneficios y, por consiguiente, atenta contra el interés público».

En el clientelismo cada participante tiene objetivos propios. Los clientes buscan respuestas a sus necesidades básicas inmediatas, los mediadores pueden motivarse por diferentes cuestiones (desde adscripción partidaria o ideológica hasta el mantenimiento de un empleo estatal), y los patronos buscan a su vez capital político como objetivo estratégico, y capital electoral como objetivo coyuntural. El capital político incluye tanto la búsqueda de adhesiones que legitimen su rol de dirigentes políticos como la construcción de aparatos que otorguen la posibilidad de acrecentar su poder político. Pero en la asimetría del intercambio radica tanto el poder como la vulnerabilidad del clientelismo; ¿cuáles son los puntos débiles del clientelismo para mantenerse como mecanismo suministrador particularista de recursos? La difusión de la política clientelar de intercambio de votos por beneficios materiales dispara progresivamente al alza el coste de la política, reclamando recursos adicionales para mantener la reputación de seguidores y satisfacer la demanda y expectativas generadas. La posición jerárquica y la reputación del patrón necesitan mantenerse mediante un flujo o expectativa razonable de recursos. Pero, la competencia con partidos programáticos, movimientos sociales emergentes o con otros eventuales patronos, así como la fragmentación de gobiernos multinivel y la autonomización de las clientelas respectivas, reclaman recursos adicionales para mantener una posición ventajosa frente a los competidores. También es posible que esta demanda creciente de recursos pueda verse agravada por factores institucionales (políticas neoliberales de recorte de programas sociales, el aumento de controles, la legislación de financiación de los partidos, etc.) que generan contextos cada vez más competitivos y exigentes para el establecimiento y mantenimiento de la reputación del patronazgo. Así, cerrado o dificultado el flujo vertical de recursos, la contigüidad de los circuitos de intercambio indirecto clientelar y corrupto y la perentoria necesidad de recursos adicionales para mantener la reputación de los patronos incentiva la predisposición a la apertura horizontal hacia los intercambios corruptos, y con ello a la superposición de los circuitos de corrupción y clientelismo.

Según Espinel (2002) las transformaciones políticas, sociales y económicas ocurridas en las dos o tres últimas décadas, permiten poner en evidencia algunos hechos que pueden explicar, al menos en parte, el énfasis que han puesto tanto los medios de comunicación y los académicos

cos como las agencias internacionales ante el fenómeno de la corrupción. Con el fin de la «guerra fría» la nueva polarización internacional se orientó a la conformación de bloques (Estados Unidos, Unión Europea y Japón) cuyos intereses incluían, entre otras cosas, el control de los mercados internacionales. En este contexto, el pago de comisiones se convirtió en un aspecto estratégico en el manejo de las relaciones comerciales internacionales. El proceso de internacionalización de las economías ha permitido que empresarios de diferentes países, por una parte, experimenten y sufran procesos de extorsión para tener acceso a la adjudicación de contratos o, por otra parte, promuevan y estimulen la corrupción a través de sobornos (eufemísticamente conocidos como comisiones) para garantizar, de igual manera, la adjudicación de esos contratos. Asimismo, la privatización de empresas públicas ha creado situaciones por medio de las cuales algunos individuos (ministros, funcionarios políticos de alto nivel) tienen la capacidad discrecional de tomar decisiones básicas, mientras que otros (funcionarios de carrera, personas de confianza) tienen información que no poseen aquellas personas externas interesadas en el proceso de privatización. En consecuencia, tanto aquellos que toman las decisiones como los que poseen información pueden utilizar este proceso para obtener beneficio personal. Pero los beneficios obtenidos por el funcionario o el político no son exclusivamente el pago de sobornos, sino que incluyen beneficios que se derivan de las relaciones que se establecen en un proceso democrático entre financiación de las campañas políticas, los servicios al electorado y la influencia en las decisiones políticas. La aparición de una categoría social que ha acumulado riqueza creciente y rápidamente, a través de la especulación y de jugar a las nuevas reglas, frecuentemente en colusión con la clase política, y la pérdida de criterios ideológicos como fundamento, tanto para la afiliación a un determinado partido político como para la financiación de las campañas políticas, y su reemplazo por criterios económicos, ha facilitado el incremento del intercambio de rentas políticas por influencia en la asignación, reasignación, modificación o atenuación de los derechos de propiedad. Así, la espiral de deshonestidad y desconfianza se incrementa cuando las acciones que pueden emprender los ciudadanos contra los funcionarios corruptos no dan los resultados esperados debido a la falta o ausencia de controles legales efectivos por parte del estado; y así, se deteriora la legitimidad del Estado.

## 5. La incapacidad del clientelismo para integrar demandas alienta protestas y actores que desarrollan un tipo de acción colectiva autónoma

En la América Latina de los últimos treinta años la transición a un nuevo modelo de sociedad se tradujo en una fuerte transformación de las pautas de integración y exclusión social, proceso que multiplicó las desigualdades preexistentes y aumentó las distancias sociales. En un verdadero proceso de empobrecimiento, descolectivización y desafiliación masiva, la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones erosionó fuertemente la base social de los sindicatos, y la integración política se fue transformando en nuevas modalidades de intervención territorial, muy marcadas por la descentralización administrativa, la privatización y la focalización de políticas sociales. En este sentido, a pesar de lo mucho que se ha insistido sobre la retirada del Estado en este proceso, en realidad el Estado aparece «de otra manera» para intervenir sobre aquellos que no están en condiciones de acceder a los bienes que propone el mercado, ni de ser incluidos en los circuitos del consumo. Esta nueva dialéctica de la inclusión y la exclusión tiene como base un cambio en las formas de regulación estatal. El Estado, a través de la articulación entre políticas sociales focalizadas y redes comunitarias, controla la vida y la reproducción de la vida en millones de personas pobres. El Estado no sólo se limita a gestionar las necesidades básicas insatisfechas, sino que tiende a desarrollar una dinámica «resocializadora» a través de múltiples planes y programas sociales (de asistencia alimentaria, de transferencia de recursos financieros, de salud, de vivienda, etc.), orientado a una estrategia de contención del conflicto social y de la miseria. No es raro por tanto que los organismos internacionales avalen y fomenten el desarrollo de redes comunitarias locales. Lo comunitario termina siendo la panacea para un modelo o paradigma de desarrollo humano (fomentar las capacidades comunitarias a través del capital social) lo cual se convierte en funcional para la reproducción de la pobreza (Svampa, 2004).

De todos modos, la presencia de organizaciones comunitarias en la definición de la nueva matriz popular es innegable. Las transformaciones operadas en el mundo del trabajo y las reformas introducidas en el Estado son el origen de un cambio en las relaciones con lo político de los sectores populares. La nueva relación con lo político y las nuevas modalidades de acción descienden hacia lo local (o el barrio), donde los más

desprotegidos encuentran una fuente de «reafiliación», medios de subsistencia e incluso una base de recomposición identitaria; es lo que Merklen (2005) llama la «inscripción territorial» de las clases populares; dimensión central de la solidaridad, aquí el territorio adquiere una importancia renovada en la socialización política de los sectores populares. Las organizaciones comunitarias y sus líderes, al convertirse en interlocutores, de alguna manera han facilitado que se traslade la política a los barrios. Pero frente a la articulación de la movilización en los barrios, como consecuencia del desplazamiento de una parte de la acción colectiva hacia lo local, los partidos políticos respondieron a través de todo un nuevo sistema de políticas sociales. Sin embargo, los partidos políticos que controlan el Estado no están en posibilidades de ofrecer soportes institucionales estables. Como respuesta a la movilización social, los partidos se presentan como administradores de instituciones que concentran recursos indispensables para la supervivencia: pero a partir de la escasez de tales recursos paradójicamente los partidos políticos construyen una posición de fuerza frente a las organizaciones barriales.

En un contexto de regresión social, las organizaciones de barrio tienen que competir entre ellas, y con los partidos políticos, tanto más cuando éstas se encuentran ahora esparcidas por el territorio. Entre estas organizaciones encontramos ONG, organizaciones religiosas católicas y de otras confesiones, comedores, sociedades de fomento, organizaciones de desempleados, etc., que son más o menos independientes del poder político; y también organizaciones de barrio clientelares dependientes de partidos políticos. Así, desde hace un tiempo, la emergencia de una fuerte dimensión local y territorial plantea nuevos interrogantes: ¿lo local es un espacio de ejercicio de la ciudadanía? o bien, ¿lo local sólo se reduce a nuevas formas de regulación comunitaria que apuntan sólo a limitar y controlar la pobreza? Pues aunque todas las organizaciones realizan trabajo comunitario, todas orientan sus demandas hacia el Estado, todas aparecen como mediadoras entre el Estado y las personas, no todos los mediadores son iguales, no todos engendran el mismo tipo de lazo social y no todos desarrollan las mismas prácticas sociales, ni aspiran a los mismos objetivos.

Pero si bien es cierto que la demanda de autoorganización comunitaria es, por un lado, un imperativo impulsado desde arriba, con claros objetivos de control social, también ésta ha sido y sigue siendo el resultado de las luchas desde abajo, esto es, una expresión de la creación de

nuevos lazos sociales a través de la autoorganización colectiva. En algunas protestas Auyero (2002) encuentra el contexto de ajuste neoliberal como marco general de las revueltas (en Argentina desde finales de los ochenta), en primer lugar, los altos niveles de desocupación, producto de la desindustrialización; en segundo lugar, el dismantelamiento del Estado social, que se tradujo en una fuerte desorganización institucional, retroceso que junto al proceso de privatizaciones dejó fuera de sus empleos a cientos de miles de trabajadores. Y tercero, la política de descentralización de los servicios de educación y salud, que al transferir competencias a los gobiernos provinciales sin las correspondientes asignaciones ni garantías presupuestarias hace imposible el cumplimiento de las obligaciones públicas por parte de los gobiernos. El ajuste se tradujo en incapacidad de los gobiernos provinciales para responder con sus obligaciones y esto generó las primeras manifestaciones; la convocatoria de protestas fue en aumento y se incluyeron nuevos actores.

A medida que la deficiencia institucional se extiende y que aumenta el número de individuos que no encuentran soportes suficientes en el mundo del trabajo, la inscripción territorial gana importancia en su dimensión política. El barrio se presenta como un lugar privilegiado para la organización de solidaridades y cooperaciones, base de la acción colectiva, fuente de identificación y de recolectivización. Pero la organización debe actuar, simultáneamente, hacia el interior y hacia el exterior del movimiento. Hacia el interior la organización contribuye a promover lazos de solidaridad local o comunitaria; hacia el exterior, actúa sobre el sistema político y sobre el espacio público en la búsqueda de bienes materiales y simbólicos, intentando influenciar en una distribución de recursos que escapa a su control. Y han de procurar el reconocimiento de sus organizaciones en tanto que actores del sistema político; es decir, con capacidad para intervenir en la gestión concreta de las políticas públicas, así, la acción colectiva gana en contenido reivindicativo y sale de su marco legal para introducir la voz de los «perdedores» en la escena pública-política (Merklen, 2005).

Por otro lado, Canto (2005), en este caso sobre otras organizaciones de la sociedad civil, apunta la existencia de cierto consenso en la metodología para la defensa de los derechos sociales (además de los económicos y culturales): una estrategia que se base en la complementariedad entre los criterios de exigibilidad y justiciabilidad. El primero se define como un proceso sociopolítico en el que mediante mecanismos diversos

se exige a los estados el cumplimiento de sus obligaciones para con la ciudadanía, en tanto que detentadora de derechos. La exigibilidad, en este sentido, puede comprender diversos tipos de acción, como son la denuncia del incumplimiento, la movilización, la presión o el cabildeo. Es el uso del poder político de la sociedad para exigir del Estado el cumplimiento de las obligaciones que por derecho le corresponden. Por su lado la justiciabilidad se entiende como el proceso jurídico por medio del cual se exige a la autoridad competente la resolución sobre el incumplimiento de obligaciones diversas en cuanto a los derechos específicos de la ciudadanía que se presuponen violentados.

## Conclusión

En este trabajo se ha puesto de relieve la importancia de la debilidad de las instituciones públicas y administrativas para el funcionamiento de las democracias latinoamericanas. La falta de consolidación de reglas compartidas, el modelo presidencialista, una función pública con insuficiencias profesionales y el condicionamiento de los actores internacionales para otorgar ayudas por reformas administrativas, condicionan gravemente los rendimientos institucionales. También se ha puesto de manifiesto la conexión de ese funcionamiento político-institucional con el poder de las élites para bloquear la expresión de demandas de amplios grupos sociales. Y la dificultad para romper el funcionamiento secular de un círculo vicioso entre desigualdad e institucionalidad política: las instituciones políticas tienden a reproducir las condiciones de desigualdad que las engendraron y, de este modo, obstaculizan su desarrollo inclusivo.

Una buena parte del capítulo se ha dedicado a exponer la idea de que las políticas sociales focalizadas no son el instrumento adecuado para romper ese círculo vicioso, porque debilitan la ciudadanía social, favorecen el clientelismo político y pueden alentar la corrupción. La sustitución de políticas de raigambre universalista —por poco desarrolladas que estuvieran— por otras de tipo focalizado impacta de forma negativa sobre los derechos sociales. Al fallar el soporte del trabajo formal —estuviera más o menos extendido— como mecanismo de integración social y como base para el funcionamiento de las políticas universales, se debilitan los cimientos sobre los que se asentaba el principio de la ciudadanía social; y

ello, en un marco general de empobrecimiento, fragmentación social e individualización, que limita seriamente la capacidad de las políticas sociales focalizadas para revertir la situación. Además de debilitar la ciudadanía social, las políticas focalizadas también parecen debilitar la ciudadanía política, pues favorecen la expansión del clientelismo, lo que supone otro obstáculo para el desarrollo de la democracia inclusiva. La aplicación de las reformas neoliberales, la retirada del Estado y la expansión de la miseria, del desempleo y del trabajo informal, incrementan considerablemente la influencia de los patrones y mediadores políticos que regulan el acceso a los escasos recursos estatales. Asimismo, el clientelismo sustituye derechos por favores discrecionales, dificulta la expansión de una confianza generalizada y es un potente inhibidor de la acción colectiva. El sistema político entero se beneficiaría de una reforma que terminara con las prácticas de patronazgo en el acceso a los recursos públicos, pero sin embargo ningún partido político, ni político individual posee muchos incentivos para cambiar unilateralmente la situación, si los demás no lo hacen simultáneamente. Así, las reformas, si bien siempre percibidas como deseables, tienden a no producirse e, incluso, a desarrollar prácticas que aún las retrasan más, como la corrupción ante la escasez de recursos para intercambiar por votos, para financiar las cada vez más costosas campañas electorales o simplemente para corromper a parlamentarios.

Una característica estructural de la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos es su limitación para integrar las demandas de la inmensa mayoría de la población. En la historia del continente, la forma de ejercicio del poder de las oligarquías, incluso en alianza con unas burguesías débiles, no generó cauces masivos de inclusión social, civil y política. Los pronunciamientos militares, las revoluciones que tuvieron éxito y las que fracasaron, los movimientos armados, las dictaduras militares, las ocupaciones de tierras, los cortes de rutas, la importancia de la economía ilícita, así como la elevada criminalidad, son expresiones de demandas no encauzadas por las instituciones políticas. Pero si bien las democracias latinoamericanas son débiles porque la desigualdad está institucionalizada y la sustitución de políticas sociales universales, al estar éstas focalizadas, dificulta el desarrollo de una democracia inclusiva porque debilitan la ciudadanía social, facilitan el clientelismo político y alientan la corrupción, esa incapacidad para integrar demandas también alienta protestas y actores que desarrollan un tipo de acción colectiva autónoma. Los numerosos movimientos sociales de diverso tipo que se extienden por toda América

Latina (movimientos por los derechos humanos, étnicos, de ocupaciones de tierras, de organizaciones de desocupados, etc.) relativamente al margen de la política partidista y del clientelismo, pueden suponer una posibilidad para incorporar la «voz» de los excluidos en el sistema político y tal vez, de ese modo, romper el círculo vicioso entre desigualdad e institucionalidad política y dar paso a democracias más inclusivas.

## Bibliografía

- Alonso, Luis E. (2000) «Ciudadanía, sociedad del trabajo y Estado de bienestar: los derechos sociales en la era de la fragmentación», en M. Pérez Ledesma, comp., *Ciudadanía y democracia*, Pablo Iglesias, Madrid, pp. 159-189.
- Auyero, Javier (1997), *Favores por votos*, Losada, Buenos Aires.
- (2002), *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*, Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- (2004), «Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea. Un ensayo etnográfico», *Nueva Sociedad*, 193, pp. 133-145.
- Barreda, Mikel (2004), «Democratización y desarrollo en América Latina: el peso de la desigualdad y la informalidad», *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*, documento de trabajo n.º 1.
- Becerra, L. y E. de León (2005), «La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Los instrumentos internacionales, las leyes y las políticas públicas», en M. Canto Chac, ed., *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Icaria, Barcelona.
- Calderón, Fernando (2004) «Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia», *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, pp. 193-213.
- Canto Chac, M. (2005) «Introducción», en M. Canto, ed., *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Icaria, Barcelona.
- Carrillo, Francisco (2004), «Reforma política contra la desigualdad», en C. Bionetti y F. Carrillo, eds., *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Europea, Washington.
- Castel, Robert (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires.
- CEPAL-Naciones Unidas (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071/Rev. 1-P/E.



- Del Bono, Cecilia (2004), «Reconocer los derechos sociales: la Asignación Universal a menores y mayores sin cobertura previsional», *Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Instituto de Estudios y Formación*.
- Della Porta, D. e Y. Mény, eds. (1995), *Corruzione e democrazia*, Liguori, Nápoles.
- Draibe, Sonia M. (1994), «Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias...», *Desarrollo Económico*, vol. 34, n.º 134.
- Engerman, S. L. y K. L. Sokoloff (2002), «Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies», NBER Working Paper, n.º 9.259.
- Espinel Vallejo, Manuel (2002), «Corrupción política: Un nuevo contenido para un viejo debate o un nuevo debate para un viejo contenido», *Zona Abierta*, n.ºs 98/99, pp. 1-26.
- Fleury, Sonia (2002), «Exclusão e cidadania. Teoría da política social na América Latina», *Socialis*, vol. 6, pp. 33-50.
- (2004), «Ciudadanía, exclusión y democracia», *Nueva Sociedad*, n.º 193, pp. 62-75.
- Garretón, Manuel A. (2001), «Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales», en R. Franco, coord., *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI y CEPAL, México D. F.
- Lara, J. J. y M. Morales (2005), «Derechos, democracia y ciudadanía», en M. Canto Chac, ed., *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Icaria, Barcelona.
- Latinobarómetro (2005), *Informe Latinobarómetro 2005. Diez años de opinión pública 1995-2005*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.
- Lechner, N. (1987), «De la revolución a la democracia», *Síntesis* (1), pp. 3-20.
- Levín, Silvia (1999), «La ciudadanía social argentina en los umbrales del siglo XXI», *Kairos*, n.º 4.
- Levitsky, S. (2003), *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Máiz, Ramón (2002), «La corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político», Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, Estudio/Working Paper 7/2002.
- Marshall, Tom H. (1998), «Ciudadanía y clase social» en T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid.
- Merklen, Denis (2005), «Sobre la base territorial de la movilización popular y sobre sus huellas en la acción», *Laboratorio*, n.º 16, pp. 46-53.
- Mishra, Ramesh (1999), *Globalization and the welfare State*, Edward Elgar, Cheltenham.

- Nohlen, Dieter (2001), «Democracia y justicia social en América Latina», en R. Franco, coord., *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI y CEPAL, México D. F.
- O'Donnell, G (2004), «Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión», *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, pp. 149-191.
- Panizza, Francisco (2001), «¿Vino nuevo en odres viejos? La «política vieja» y la nueva economía en América Latina», en R. Franco, coord., *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI y CEPAL, México D. F.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires.
- Philip, M. (1997), «Defining Political corruption», *Political Studies*, 45, pp. 436-462.
- Prats, J. (2004), «Desigualdad y desarrollo en América Latina», *Gobernanza*, (2).
- Procacci, Giovanna (1999), «Ciudadanos pobres. La ciudadanía social y la crisis de los Estados de bienestar», en S. García y S. Lukes, comps., *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Siglo XXI, Madrid, pp. 15-44.
- Przeworski, Adam, coord. (1998), *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires.
- Ramió, C. y M. Salvador (2005), *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Fundació CIDOB, Barcelona.
- Rodrik, Dani (2001), «¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?», *Revista de la CEPAL*, n.º 73, pp. 7-31.
- Scharpf, Fritz W. (2000), «Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities», en F. W. Scharpf y V. A. Schmidt, eds., *Welfare and Work in the Open Economy. Volume I. From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford University Press, Oxford, pp. 21-124.
- Shefner, J. (2001), «Coalitions and Clientelims in Mexico», *Theory and Society*, vol. 30(5), pp. 593-628(36).
- Svampa, Maristella (2004), «Cinco tesis sobre la nueva matriz popular», *Laboratorio*, n.º 15, pp. 30-33.
- Tilly, Charles (1998), *Durable Inequality*, University of California Press, Berkeley.
- Torres, Pablo José (2002), *Votos, chapas y fideos: clientelismo político y ayuda social*, Campana, Buenos Aires.
- Villamán, Marcos (2005), «De deseos y posibilidades: derechos humanos, Estado y democracia», en M. Canto Chac, ed., *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Icaria, Barcelona.
- Zipcioglu, Patricia A. (2004), «La fragilidad de la «cuestión social». Precariedad laboral y vulnerabilidad social», *Laboratorio*, n.º 14, pp. 30-33.