

Giorgio Alberti y José Luis Villena Higuera
(coords.)

Movimientos e instituciones
y la calidad de la democracia:
análisis de casos en América
Latina y la Unión Europea



TÍTULO: *Movimientos e instituciones y la calidad de la democracia: análisis de casos en América Latina y la Unión Europea*

COORDINADORES: Giorgio Alberti y José Luis Villena Higuera

AUTORES: Giorgio Alberti, Bernardo Sorj, Guillermina Tiramonti, Jose Blanes Jimenez, Marco Moreno, Felipe Paredes, Simon Pachano, Jesús Tovar Mendoza, Aldo Panfichi, Mariana Alvarado, Elisa Hernández Merayo



Un nuevo enfoque en la construcción del Espacio Común ALCUE de Educación Superior



Proyecto cofinanciado por la Unión Europea

Ni la Comisión Europea ni cualquier persona que actúe en nombre de la Comisión es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en este sitio web. Ésta no puede ser considerada una publicación oficial y su contenido no compromete a la Comisión Europea.)

Primera edición: julio de 2014

© Giorgio Alberti y José Luis Villena Higuera

© De esta edición:
Ediciones Octaedro, S.L.
Bailén, 5 - 08010 Barcelona
Tel.: 93 246 40 02 - Fax: 93 231 18 68
octaedro.com - octaedro@octaedro.com

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

ISBN: 978-84-9921-310-1
Depósito legal: B. 15.546-2014

Diseño cubierta: Tomàs Capdevila
Realización: Editorial Octaedro

Impresión: DC PLUS

Impreso en España - *Printed in Spain*

Sumario

Introducción: las redes temáticas en el ámbito del proyecto VertebrALCUE	9
GIORGIO ALBERTI	
1. La calidad de la democracia: la centralidad de la relación antagónica entre movimientos e instituciones	17
GIORGIO ALBERTI	
2. Individualismo transgresor e instituciones públicas: la democratización de la cultura oligárquica en América Latina	43
BERNARDO SORJ	
3. Prácticas populistas en el campo de la educación: el caso argentino .	59
GUILLERMINA TIRAMONTI	
4. La calidad de la democracia en Bolivia: los movimientos sociales y el desmontaje de la democracia	77
JOSÉ BLANES JIMÉNEZ	
5. Los problemas de calidad de la democracia en América Latina: fracturas y crisis del paradigma de gobernabilidad	101
MARCO MORENO	
6. Democracia, instituciones y participación: el caso chileno	119
FELIPE PAREDES	
7. Liderazgo sin ciudadanos: el camino hacia democracias de baja calidad	141
SIMÓN PACHANO	

8. Los rezagos de la democracia mexicana: movimientismo, corporativismo y partidocracia	165
JESÚS TOVAR MENDOZA	
9. Crecimiento y exclusión: la calidad de la democracia en Perú.	189
ALDO PANFICHI MARIANA ALVARADO	
10. El movimiento 15M en España: la democracia de las plazas.	213
ELISA HERNÁNDEZ MERAYO	
A modo de conclusión: agenda para futuras investigaciones.	227
GIORGIO ALBERTI	
Sobre los autores	231
Índice	237



Introducción: las redes temáticas en el ámbito del proyecto VertebrALCUE

GIORGIO ALBERTI

Premisa

Esta es una introducción general a los textos que recogen los resultados de los seminarios de siete redes temáticas, constituidas en el ámbito del proyecto VertebrALCUE (PV), cofinanciado por el programa ALFA III de la Comisión Europea y que se llevaron a cabo en el periodo abril-junio 2012.

El propósito de esta introducción es presentar la articulación del PV con el proceso de construcción del espacio ALCUE, las finalidades del mismo proyecto y su articulación con las redes temáticas.

El proceso ALCUE

Después del lanzamiento del Proceso de Bolonia con la Declaración en marzo 1999, que planteaba el objetivo desafiante de construir una Área Europea de Educación Superior que promoviera la movilidad, el reconocimiento de créditos, la integración de los sistemas de Educación Superior y la cooperación académica en ámbito regional, también los jefes de estado y de gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, en la cita cumbre en Rio de Janeiro, en junio del mismo año, iniciaron a plantearse el objetivo de construir un Espacio Común de Educación Superior ALCUE entre las dos regiones. Durante, este encuentro, los líderes políticos se comprometieron a promover la cooperación regional y reconocieron a la Educación Superior como un área privilegiada y prioritaria de acción futura.

En la sucesiva Primera Conferencia de los Ministros de Educación del Área ALCUE, en París en el año 2000, se establecieron los principales ob-

jetivos y metas para lograr un Espacio Común ALCUE para la Educación Superior. En la Declaración suscrita en ese encuentro, la Educación Superior fue considerada un bien público, esencial para el desarrollo humano, social y científico y al mismo tiempo un factor indispensable para superar la desigualdad entre los pueblos, las instituciones educacionales y las sociedades nacionales.

El espacio ALCUE tendría que estar constituido para el 2015. Debido a que incorpora 60 sistemas nacionales de Educación Superior, requiere acciones basadas en herencia cultural común, para promover conocimientos recíprocos en los países involucrados, motivar la interacción de las instituciones de Educación Superior (IES), de los estudiantes y docentes e impulsar el desarrollo de los respectivos sistemas educacionales. Para poder lograr este objetivo de gran alcance, se activaron los instrumentos de cooperación regional en materia de Educación Superior, ya existentes con América Latina y el Caribe (LAC), tales como el programa ALFA III, con los objetivos de:

- Mejorar la calidad, relevancia y acceso a la Educación Superior en América Latina.
- Contribuir al proceso de interacción regional en América Latina, promoviendo la creación de un área común en Educación Superior en la región, aprovechando sus sinergias con la UE.

Además, con el propósito de involucrar más directamente a las universidades en este objetivo de políticas, y también para complementar la orientación desde arriba impulsada directamente por las acciones gubernamentales, la Comisión Europea modificó sus programas para motivar las instituciones académicas a participar en las convocatorias como actores significativos, como queda expresado en la invitación a conformar redes formales muy amplias.

El proceso, sin embargo, ha sufrido desde el comienzo un déficit de información, involucramiento y participación de los actores centrales de este proceso, a saber las instituciones académicas de educación superior. Es precisamente en este contexto donde un grupo de docentes e investigadores, de las dos regiones, responde a una convocatoria del programa ALFA III para cubrir este déficit y proponer una estructura de articulación del espacio ALCUE, presentando el PV.

El proyecto VertebrALCUE

Con la aceptación de la propuesta, nace un proyecto trienal coordinado por la Universidad de Bolonia, que involucra 32 instituciones académicas de 13 países latinoamericanos y 4 europeos. El proyecto, cofinanciado en el ámbito del programa ALFA III de la Comisión Europea, se convierte así en la acción que incorpora el mayor número de instituciones académicas.

Principales objetivos

La orientación desde abajo

La dimensión central del proyecto VertebrALCUE, en su perspectiva metodológica, es la implementación de una orientación «desde abajo» que complementa la orientación gubernamental «desde arriba» en la estrategia de construir un espacio común ALCUE de cooperación académica entre IES de América Latina y el Caribe (ALyC) y la Unión Europea (UE).

Según este planteo metodológico, se pretende incentivar la motivación y la participación de las IES que integran el proyecto. La aceptación de la legitimidad recíproca de los *partners*, la libre circulación de las ideas y el debate abierto sobre cuestiones conflictivas, contribuyen a la superación de prejuicios y crean una dimensión de grupo, indispensable para alcanzar objetivos comunes.

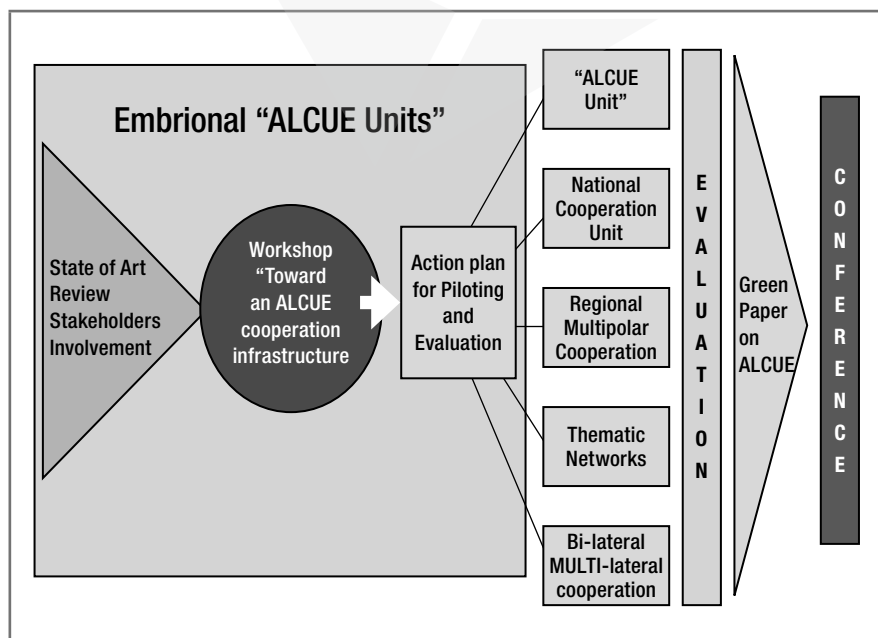
Se asocia a esta visión metodológica, la convicción de que la comunidad académica debe salir de su torre de marfil y abrirse a las necesidades de la sociedad, por supuesto, sin renunciar a su autonomía en perseguir la acumulación de conocimientos, cuyos efectos prácticos puedan realizarse en el tiempo.

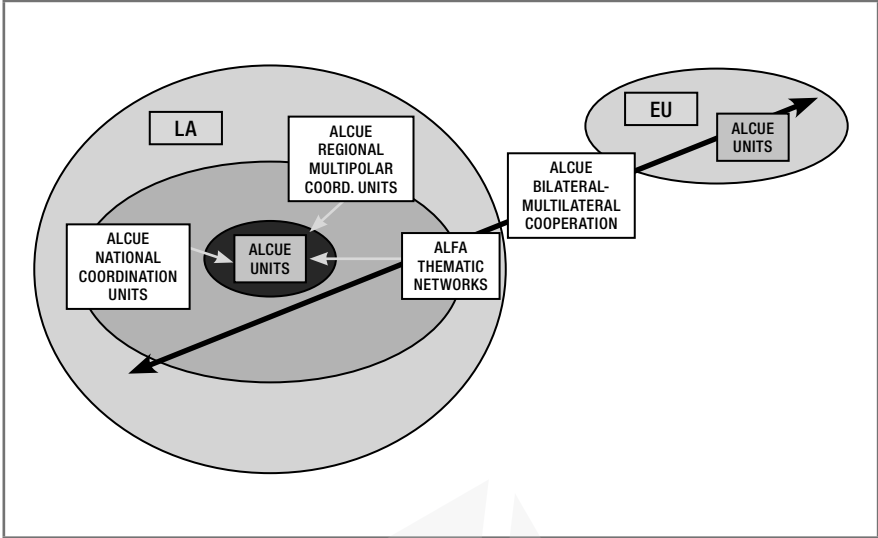
Las unidades ALCUE

Desde un punto substantivo, el proyecto impulsa una «vertebración» estructural-funcional del espacio ALCUE, basada, por una parte, en el establecimiento, en las IES del proyecto, de unidades ALCUE (UA), puntos focales-estructurales –de centralización, racionalización y distribución de la información acerca de proyectos de cooperación académica internacional y de promoción de nuevos proyectos–; por la otra, en la constitución de redes temáticas (RT), acciones específicas de cooperación académica biregional entre subgrupos de IES del proyecto sobre cuestiones de interés prioritario para las mismas IES, en el ámbito de las prioridades del programa ALFA III. Según este planteamiento, la infraestructura estructural –UA– y funcional –RT– constituye un primer paso de articulación del Espacio ALCUE.

Así, el proyecto se propone contribuir al proceso de desarrollo de la integración regional entre los sistemas latinoamericanos de Educación Superior y al mismo tiempo contribuir a promover la construcción de un Espacio Común de Educación Superior entre ALyC y la UE, a través de la exploración y fortalecimiento de la cooperación académica entre los diferentes niveles de articulación entre instituciones latinoamericanas y entre ellas y sus contrapartes en la UE, por intermedio del diseño e implementación de una infraestructura de cooperación –UA y RT– en los niveles institucionales, nacionales y regionales.

Las actividades específicas implementadas en el ámbito de la infraestructura de cooperación de VertebrALCUE, en línea con las prioridades del programa ALFA III, son orientadas a apoyar las reformas y modernización de IES en los países miembros (p.e., en términos de mejoramiento de la calidad, acceso y relevancia de los programas de estudio), y al mismo tiempo promover la integración entre universidades, mundo productivo, gobiernos nacionales y locales y organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de contribuir al desarrollo territorial y a aumentar la cohesión social.





Como se ha dicho, las herramientas centrales para la realización de Ver-tebrALCUE son las unidades ALCUE y las redes temáticas. Las primeras constituyen los nudos estructurales como centro motor para la implementación de sus objetivos. La identificación de los principios de diseño y de modelos de estructura y funciones de la unidad ALCUE se lleva a cabo a través de la recolección de experiencias e ideas entre los mismos *partners* que son invitados a diseñar sus unidades según sus necesidades, capacidad y objetivos. Asimismo, la coordinación nacional de las unidades ALCUE constituida en un determinado país es el resultado de las decisiones de un grupo de unidades existentes en su ámbito.

En el proceso de realización del proyecto fueron constituidas 25 unidades ALCUE en respectivas instituciones académicas miembros del proyecto, y se establecieron 5 unidades ALCUE de coordinación nacional. El diálogo y el intercambio de informaciones y experiencias entre las unidades está facilitado por un laboratorio *on line* específicamente dedicado a esta problemática.

En cuanto a las redes temáticas, después de un largo proceso de propuestas, debates y acuerdos, se constituyeron siete subgrupos que se empeñaron en diseñar planes de acción e implementación de igual número de redes temáticas sobre temas relevantes para el programa ALFA y los desafíos ALCUE.

Las redes temáticas

Las RT son ejemplos concretos de cooperación académica entre IES de la UE y ALyC, ya que el criterio principal para su constitución es que la propuesta inicial debe ser presentada por dos IES de ALyC y por una de la UE. Aquí ilustramos brevemente su contenido, que será el objeto de las publicaciones sobre cada una de ellas.

REDUE, vinculación con el medio de la universidad: una perspectiva multidimensional de cooperación ALCUE. Su principal objetivo es el fortalecimiento de las relaciones universidad-empresa, con el propósito de promover la transferencia de conocimientos y tecnologías innovadoras para contribuir al mejoramiento de la competitividad de las empresas

TINTIES, tecnología para la innovación y la internacionalización de las IES. Su principal objetivo es promover la utilización del potencial de la tecnología de la información para contribuir a la innovación e internacionalización de las IES.

UNIGO, red de gestión y gobierno universitario. El principal propósito es reflexionar sobre la temática en un contexto internacional cambiante, polarizado por las iniciativas públicas y privadas que exigen nuevos retos para cada curso académico.

ALCUEMOVE, red destinada a promocionar e impulsar iniciativas para la movilidad estudiantil y la mayor interacción docente e investigadora de las universidades en el espacio ALCUE.

PYMESALCUE, desarrollo local, pactos territoriales para el desarrollo productivo y observatorios PYMES. Su objetivo principal es contribuir al desarrollo local de las PYMES por intermedio de la constitución de un Observatorio PYMES eurolatinoamericano.

EMPLOYALCUE, red virtual de la empleabilidad de los egresados universitarios. Su objetivo principal es construir un modelo de análisis de información sobre los egresados y una estrategia de articulación entre la oferta de egresados de las universidades y las demandas y necesidades del mundo productivo en el espacio ALCUE.

DEMOPOL, calidad de la democracia y políticas públicas hacia los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Su objetivo principal es la elaboración de un marco conceptual para el análisis de la calidad de la democracia y su relación con políticas públicas que favorezcan una mayor inclusión social. El primer libro presenta el marco conceptual y una serie de estudios de casos para evaluar empíricamente la calidad de su democracia. Seguirá un segundo texto sobre la relación entre la calidad relativa de la democracia y la eficacia de las políticas públicas.

Confiamos que la publicación de los resultados de los primeros seminarios que todas las redes llevaron a cabo recientemente constituya un aporte

conceptual y de buenas prácticas para ir construyendo pequeños puentes de articulación entre IES de la UE y de ALyC, en vista de la creación del espacio ALCUE para la cooperación académica entre las dos regiones

Está claro que estos avances están estrechamente vinculados y dependientes de las actuales y difíciles problemáticas de los procesos de integración, tanto en la UE como en ALyC. Las urgentes prioridades económicas y políticas pueden desplazar la atención de los *policy makers* y alejarlos de la consideración acerca de la importancia vital que tienen la cooperación académica, la movilidad estudiantil y de docentes, la colaboración en la producción de conocimientos e innovaciones tecnológicas y el rol central que las universidades pueden jugar en contribuir a un desarrollo más equitativo e incluyente.



1 La calidad de la democracia: la centralidad de la relación antagónica entre movimientos e instituciones

GIORGIO ALBERTI

Resumen

Este capítulo aborda el problema conceptual de la calidad de la democracia y propone una hipótesis general acerca de su determinación. En primer lugar, presenta una definición de democracia que incluye no solo el régimen político sino también otros componentes, como el Estado de derecho, las dimensiones democráticas de la sociedad política y de la sociedad civil. Luego considera la cuestión de la calidad de la democracia en términos de la distancia que se puede observar entre su definición ideal-típica y la práctica real de democracias existentes en un número de casos concretos en América Latina y Europa.

La contribución central del capítulo es la propuesta de un esquema conceptual para el análisis de la calidad de la democracia y de su determinación, basado en los conceptos de movimientos e instituciones. Después de haber definido dos tipos ideales de acción política –la política de los movimientos y la política de las instituciones– argumenta que un determinante central de la calidad de la democracia es la relación antagónica entre movimientos e instituciones, que se desarrolla históricamente durante largos periodos de luchas de grupos y clases en torno al cambio institucional y al establecimiento de un contexto institucional más representativo de los intereses ideales y materiales de cada uno de los actores en conflicto entre sí. Más específicamente, cuando la política de los movimientos prevalece sobre la política de las instituciones, como práctica política normal, este mismo modo de hacer política impacta negativamente sobre todas las dimensiones de la democracia, produciendo su baja calidad y poniendo

en riesgo su misma existencia, ya que los movimientos se definen por su inherente tendencia a actuar en forma antiinstitucional, por apoyarse en liderazgos personales por encima del respeto de la ley, por producir profundas divisiones no solo en el campo político sino también en la sociedad, dividiendo la arena política entre amigos y enemigos, por establecer conflictos reiterados que impiden la búsqueda de soluciones compartidas y la construcción de una comunidad política sustentada por un contexto institucional estable. El capítulo argumenta, además, que cuando un movimiento logra imponerse sobre los demás y ocupa el poder, su inherente propensión a la visión incluyente/excluyente de su acción política lo lleva naturalmente hacia soluciones autoritarias y hasta totalitarias, bloqueando la emergencia de competidores políticos y eliminando el pluralismo. En América Latina solo el caso de Cuba ha alcanzado esta etapa. Todos los otros casos han fracasado en su intento de institucionalizar el movimiento en el poder. Su líder ha sido desplazado por el voto o por las armas, dejando atrás de él erosión institucional, crisis de identidad política y dificultad de (re)construir sistemas de partidos.

El capítulo considera luego la herencia de las políticas de los movimientos, en situaciones democráticas. Esta se manifiesta en la debilidad de las instituciones, en una arena política abierta a la emergencia de *outsiders* por la crisis de los partidos y en la tendencia a establecer unas prácticas políticas definidas como «movimientismo», un juego político donde los más importantes intereses socioeconómicos y políticos de la sociedad se organizan en movimientos para afirmar su identidad, promover sus aspiraciones, conquistar parcelas de poder, y defender sus intereses particularistas, bien en contra de las instituciones del Estado, o bien en contra de otros movimientos que siguen la misma lógica política. Los correlatos de estas prácticas políticas son conocidas: patrimonialismo, personalismo, clientelismo, particularismo, alta conflictividad, que muy a menudo desemboca en confrontaciones violentas por la ausencia de mediaciones institucionales. Todas estas prácticas políticas están asociadas a altos niveles de corrupción, ya que los acuerdos y arreglos personales y de clientelas prevalecen sobre la reglamentación institucional y la aplicación de la ley.

La última sección del capítulo considera la relación entre los dos tipos ideales de acción política y las políticas públicas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, proponiendo la hipótesis de que las sociedades caracterizadas por la prevalencia de las políticas de los movimientos tienden a adoptar políticas públicas escasamente eficaces, por tener un carácter prevalentemente asistencialista, errático, poco coherente y sujetas a decisiones personales sin estar reglamentadas por contextos institucionales.

El capítulo se concluye señalando algunas importantes diferencias entre el paradigma movimientos *vs* instituciones y algunos conceptos que cubren parte de la problemática tratada, como el populismo y la democracia delegativa.

Palabras clave: democracia, su calidad, movimientos, instituciones, tipos ideales de modo de hacer política, decadencia institucional, políticas públicas.

Abstract

This chapter deals with the conceptual problem of the quality of democracy and proposes a general hypothesis about some of its determinants. It first provides a definition of democracy which includes not only the political regime, but also the democratic State and the democratic dimensions of political society and civil society. It then considers the issue of the quality of democracy in terms of the observed distance between the ideal type definition of democracy and the actual practice of existing democracies in a number of concrete cases in Latin America and Europe.

It then proposes a paradigm for the analysis of the quality of democracy and its determinants based on the concepts of Movements and Institutions. After having defined two ideal types of political action – The Politics of Movements and the Politics of Institutions – it argues that a central determinant of the quality of democracy is the antagonistic interaction between movements and institutions, which develops through long periods of group and class struggles dealing with institutional change and the establishment of an institutional context which should be more representative of the ideal and material interests of each one of the conflicting actors. More specifically, when the politics of movements prevails over the politics of institutions, this political practice negatively affects all the dimensions of democracy, producing its poor quality and threatening its very existence, since movements have an inherent tendency to be antiinstitutional, to rely on personal leadership rather than on the rule of law, to produce deep divisions not only in politics but also in society, dividing the political arena between enemies and friends, to engage in protracted conflictive relationships, which impedes the search for common solutions and the forging of a political community, supported by a stable institutional context. The chapter further argues that when one movement prevails over its enemies and conquers power, it tends to be authoritarian and even totalitarian, blocking the emergence of political competitors and eliminating political pluralism. In Latin

America only the case of Cuba reached this stage. All other cases failed to institutionalize the movement in power and the leader was removed either by bullets or ballots, leaving behind institutional erosion, political identity crisis and the difficulty to build party politics. The chapter then considers that the legacy of the politics of movements, in democratic settings, is the weakness of institutions, the lack of political party systems and a tendency to establish a political practice which is defined as *movimientismo*, a political game where all major interests in society organize themselves as movements in order to affirm their identities, advance their aspirations, conquer positions of power and defend their particularistic interests – either against State institutions and/or political competitors that follow the same logic. The correlates of this political practice are patrimonialism, clientelism, personalism, widespread conflict, which is quite often violent, because of lack of institutional mediations. All these political practices are often associated with high levels of corruption, since personal arrangements prevail over the rule of law.

The last section of the chapter considers the relationship between the two ideal type of political action and the nature and efficacy of public policies towards the most marginalized sector of society, advancing the hypothesis that societies characterized by the prevalence of the politics of movements tend to adopt public policies which are scarcely effective, because of their prevalent particularistic character, erratic, with limited coherence and continuity, since they are penetrated by political interests which lack a vision of the public good, without being constraint by institutional arrangements.

Finally, some relevant differences are highlighted between the movements vs. institutions paradigm and populism on one hand and delegative democracy, on the other.

Key words: democracy, its quality, movements, institutions, ideal types of modes of political action, institutional decay, public policies.

El problema

Las democracias latinoamericanas en las últimas décadas han logrado un significativo resultado: la institucionalización de la política electoral. Todas las fuerzas políticas reconocen en las urnas el camino institucionalmente legal y aceptado para acceder a posiciones de autoridad en el gobierno de sus respectivas sociedades. En efecto, las elecciones con sufragio universal se llevan a cabo en forma relativamente regular, periódicamente, sus resultados son aceptados por todos los competidores y quien las gana

tiene la certeza de poder iniciar el mandato de gobierno previsto por cada constitución.

Además, muchos gobiernos han realizado reformas económicas que han estabilizado las cuentas públicas, han efectuado políticas de liberalización que han permitido el aprovechamiento del aumento de la demanda y de los precios de sus productos en el nuevo mercado global, logrando significativas tasas de crecimiento económico, lo que a su vez ha producido profundas transformaciones en sus estructuras sociales, particularmente en las áreas más urbanizadas.

Sin embargo, muchos gobernantes democráticos, una vez instalados en el poder, han gobernado muy a menudo sin prestar atención a las restricciones del contexto institucional de la democracia, y han adoptado conductas personalistas, patrimoniales y clientelares, con frecuencia asociadas a prácticas corruptas, afectando negativamente el funcionamiento de las instituciones y la calidad de la democracia. Aún más, las orientaciones hegemónicas y plebiscitarias de algunos presidentes han concentrado el poder en el poder ejecutivo, han limitado fuertemente el espacio para la acción de la oposición, disminuyendo así la posibilidad de un normal funcionamiento del pluralismo competitivo.

Por último, gobernantes democráticamente electos han sido destituidos de sus cargos en un buen número de países, sin el respeto de los procedimientos constitucionales. En estos estados, la masa ciudadana ha ganado la calle, se ha enfrentado a las fuerzas del orden con métodos más o menos violentos, produciendo la caída de gobernantes por medio de lo que se han llamado *golpes de estado civiles*.

Asimismo, en el frente de la economía, el rápido crecimiento económico no ha sido acompañado en muchos casos por reformas estructurales a favor de la inclusión de amplios sectores de la población, que todavía viven en precarias condiciones de vida.

Estas observaciones sugieren que muchas de las nuevas democracias de la región están afectadas, entre otros, por dos problemas acuciantes: por una parte, una notable fragilidad político-institucional, y por otra, una preocupante desigualdad social, asociada a una endémica situación de exclusión.

En estas condiciones, la institucionalización democrática encuentra serias dificultades de realización. Si bien no parece probable el peligro de un retorno claramente autoritario, la calidad de la democracia sufre un claro deterioro que con el tiempo puede afectar no solo su funcionamiento, sino también su legitimidad.

Por otro lado, los recientes acontecimientos en la Unión Europea, en particular en los países de su zona sur, golpeados por una profunda cri-

sis financiera y económica y por ataques especulativos en contra de la moneda común, el euro, están sufriendo retrocesos en la capacidad de mantener la cohesión social, por razones internas y por los condicionantes externos impuestos para su «rescate financiero» por las instituciones multilaterales.

Es sobre la base de estas consideraciones que, en el ámbito del proyecto euroamericano VertebrALCUE, se ha constituido una red académica (DEMOPOL) compuesta por 10 instituciones latinoamericanas y dos europeas para desarrollar un proyecto cuyo propósito es abordar la problemática esbozada arriba y proponer una respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los factores que inciden negativamente sobre la calidad de estas democracias?
- ¿Qué relación existe entre la fragilidad institucional de estas democracias y la adopción y eficacia de las políticas públicas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos de la sociedad?

Algunas aclaraciones conceptuales

Antes de proponer la hipótesis central sobre cómo el papel que la concepción del poder y la práctica política de los principales actores políticos y socioeconómicos de la sociedad inciden en forma determinante en la calidad de la democracia, y por extensión en el carácter y eficacia relativa de las políticas públicas, es necesario un breve *excursus* acerca del concepto de la calidad de la democracia. Dos cuestiones nos parecen indispensables para poder proceder con claridad y precisión. En primer lugar, tenemos que hacer explícito el concepto de democracia cuya calidad queremos evaluar. En segundo lugar, tenemos que especificar la orientación metodológica que adoptamos en la consideración de su calidad.

En cuanto al primer punto, nos parece oportuno adoptar una definición de democracia que no se limite al régimen político, sino que incluya otras tres dimensiones más, una hacia arriba que se refiere al Estado, la otra hacia abajo que concierne a la sociedad y una tercera que actúa en un ámbito intermedio entre las dos mencionadas y que se refiere a la sociedad política, integrada por partidos, movimientos, grupos de presión, *rebeliones callejeras*, marchas y concentraciones, por mencionar las que parecen más importantes. Anticipamos que su función es fundamental ya que actúa como nexo de articulación y mediación entre las decisiones autoritativas del Estado y las demandas de la sociedad en general. Su normal funciona-

miento, que presupone su desempeño en el contexto democrático institucional, es de vital importancia para la calidad de la democracia, ya que su acción colectiva es un pilar central de la integración nacional.

Así, la definición de democracia que proponemos se refiere más a un tipo de sociedad (y a un tipo de Estado) que a un régimen político, aunque reconozcamos su centralidad conceptual y empírica como premisa indispensable para iniciar un discurso sobre la democracia.

Desde la perspectiva de las dimensiones del Estado, el primer punto que hay que considerar es la existencia del Estado de derecho que pretende asegurar la igualdad jurídica y de facto de los derechos ciudadanos y que la ley vale *erga omnes*. De igual importancia son las relaciones entre las instituciones del Estado, con su efectivo sistema de pesos y contrapesos (*accountability* horizontal, O'Donnell, 2003), la distinción institucional y práctica entre Estado y Gobierno y entre esfera pública y esfera privada. Asimismo, entendemos que el Estado democrático opera a través de una burocracia, cuyos criterios universalistas para acceder a ella son públicos y conocidos; su eficacia y eficiencia en el desempeño de sus funciones aseguran un razonable respeto de los procedimientos y reglamentos previstos por ley; su relación con los ciudadanos se inspira en criterios de igualdad y sus relaciones de intercambio con el poder político se caracterizan por la transparencia y el respeto de las respectivas funciones y atribuciones. Por último, la burocracia pública debe tener la capacidad efectiva de asegurar la presencia del Estado sobre todo el territorio nacional.

Por parte de la sociedad, es imprescindible considerar sus valores fundamentales, *in primis* la libertad, la igualdad política, la tolerancia, el respeto y la legitimidad recíproca de posiciones políticas distintas. Igualmente importantes son el acceso a una información pluralista, la participación no solo por el voto, sino en las múltiples organizaciones de intereses y en las instancias de interpelación que la ciudadanía pueda ejercer para controlar las decisiones políticas, además del voto (*accountability* vertical).

Hay una tercera dimensión que aunque no es parte constitutiva del campo conceptual de la democracia, esbozado anteriormente, tiene mucha relevancia en la percepción ciudadana acerca de su calidad: el desempeño socioeconómico y sobre todo su capacidad de avanzar en la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Si bien es cierto que la democracia, como señala Amartya Sen (1999), se justifica en base a sus valores de libertad e igualdad, no lo es menos el hecho de que una democracia incapaz de producir resultados concretos en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y exclusión social, pierde paulatinamente el apoyo de amplios sectores de la sociedad, lo que afecta a su legitimidad. Por ello, consideramos necesario incluir en un estudio sobre la calidad de la democracia el análisis de

la eficacia de las políticas públicas hacia los sectores más desfavorecidos de la población.

Por cierto, hay una cuarta gran dimensión que afecta a la democracia y por ende a su calidad, a saber: el impacto externo de un mundo globalizado que puede poner serias restricciones sobre su naturaleza y desempeño. Pero creemos que, siendo un factor exógeno, es preferible tratarlo desde el punto de vista de las restricciones/oportunidades que presenta y no considerarlo como un factor constitutivo de la democracia. Además, salvo casos extremos de condicionalidad externa en situaciones de graves crisis financieras y económicas que pueden acarrear grandes problemas, el impacto de los actores externos y de la globalización en general está mediado por las políticas gubernamentales, las instituciones del Estado y la relativa vitalidad y capacidad innovadora de la sociedad.

Esta definición de la democracia está formulada en términos de tipo ideal weberiano. Su calidad en casos concretos se refiere a la distancia entre lo que observamos en la práctica de cada dimensión constitutiva de la misma y las indicaciones conceptuales del modelo ideal. Hay que reconocer que se trata de una tarea compleja y difícil que, no obstante, puede ser simplificada si aceptamos que todas las dimensiones mencionadas arriba tienen un alto grado de interdependencia, de modo tal que todas ellas se mueven en una misma dirección, reduciendo así la complejidad de su estudio.

Antes de presentar la metodología que proponemos y el *focus* específico de nuestro análisis, puede ser útil considerar brevemente cómo ha abordado la literatura especializada el estudio de la calidad de la democracia. Tal como señala Simón Pachano, en su libro *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú* (2011), esta ha sido abordada por tres perspectivas distintas. Una primera variante está constituida por los estudios de carácter cuantitativo que han medido un buen número de variables a nivel de países, han construido un índice de calidad y sobre la base de sus resultados empíricos han producidos listados de países de mayor a menor calidad de la democracia. Una segunda variante, después de la observación y análisis de un buen número de casos nacionales, se ha dedicado a la elaboración de una tipología de regímenes políticos, bajo el supuesto de que entre la democracia y el autoritarismo se pueden caracterizar regímenes que se colocan en una especie de *continuum*, entre una y el otro y que combinan algunos rasgos de ambos, como por ejemplo el autoritarismo competitivo, la democracia iliberal y otras democracias (y autoritarismos) con adjetivos (Collier y Levitsky, 1997). Una tercera variante es la que profundiza el estudio cualitativo de la calidad de la democracia, poniendo particular atención a la elaboración conceptual de los componentes

constitutivos de la democracia y a los distintos niveles –procedimientos, contenidos y resultados– que pueden ser utilizados para evaluar la calidad de la democracia (Diamond y Morlino, 2004).

En palabras de Pachano: «Todos estos estudios [...] han logrado interesantes avances en un campo teórico en construcción [...] pero no han tenido un correlato en la indagación de las causas que determinan un mayor o menor grado en la calidad de la democracia [...] se ha avanzado mucho en el conocimiento de la variable dependiente, pero se han dejado de lado las variables independientes [...] los estudios de calidad tienen una deuda en ese aspecto» (Pachano, 2011: 342).

Una hipótesis central acerca de la determinación de la calidad de la democracia: la dinámica antagonica entre movimientos e instituciones

Lo que sigue es un primer intento de colmar este vacío a partir de la consideración de la relación antagonica que se establece en el proceso histórico entre movimientos e instituciones. Asumimos como variable independiente el modo de participación política y como variable dependiente la institucionalización democrática en una perspectiva histórica. De forma más precisa, postulamos que el modo de participación política que se manifiesta por medio de movimientos, como forma de expresión de identidades colectivas (e individuales), de definición de intereses, y de defensa de los mismos en relación a otros intereses (que también asumen la misma modalidad de participación) tiene un carácter inherentemente antiinstitucional, ya que su *razón de ser* es la alteración (parcial o radical) de un determinado contexto institucional, cuyas fuerzas políticas de sustento los excluyen, no reconociéndoles existencia, aspiraciones y por ende no aceptando su legitimidad. Llamamos a esta forma de participación política «la política de los movimientos» que incide negativamente sobre la institucionalización democrática, afectando así su calidad.

Para poder aclarar esta proposición, es oportuno definir brevemente los dos conceptos principales que constituyen los pilares del paradigma que propongo: movimientos e instituciones. Ambos se refieren a dos componentes básicos y antagonicos de la vida social y política. Así, mientras que los movimientos son un tipo de actor colectivo, las instituciones son las reglas básicas que estructuran y permiten la interacción pacífica y el reconocimiento mutuo de una pluralidad de actores –movimientos, partidos, *lobbies*, organizaciones de intereses y otras fuerzas sociales que compiten en la arena política por recursos de poder–. Más específicamente, los

movimientos son fuerzas políticas que luchan en contra de instituciones establecidas, autoridades, poderes y opositores en general, para afirmar identidades, demandar reconocimiento, conseguir recursos y producir globalmente cambios en la estructura de poder de una determinada sociedad. Es necesario insistir sobre su carácter antiinstitucional, ya que en esta lucha dividen el campo de acción política en una *schmittiana* contraposición entre «nosotros» y «ellos», entre «amigos» y «enemigos», considerando a las instituciones como inútiles obstáculos al conseguimiento de sus objetivos, o peor, como armas contras los enemigos. Normalmente los movimientos se identifican en un líder carismático que otorga unidad a una pluralidad de intereses diferenciados que encuentran un denominador común en las palabras, promesas, posturas y **visión salvadora** de un futuro mejor para quienes participan en el movimiento. En esta forma de expresión política, la lealtad al líder se torna indispensable porque es él/ella la fuente de toda autoridad y no la posición que ocupa. Claramente me estoy refiriendo a un cierto tipo de hacer política que denominamos «la política de los movimientos», que tiene carácter sistémico, y no a los movimientos sociales en general. Más aún, las protestas y las demandas de movimientos sociopolíticos, en contextos institucionales razonablemente eficaces y abiertos, si logran satisfacerlas a través de procedimientos de cambio institucional, amplían el espacio de funcionamiento de la democracia.

Cabe subrayar que los movimientos no constituyen episodios ocasionales, sino más bien reiterados y prolongados patrones de relaciones conflictivas en contra de sus enemigos, sustentados por propósitos comunes, alguna forma de ideología compartida, solidaridad interna, organización fluida y entrega para la causa común.

Cuando los movimientos, en ciertas circunstancias históricas, que hay que determinar empíricamente, se convierten en la forma prevaleciente de hacer política y por lo tanto de definir, expresar y defender intereses, la lógica de su actuación impide una estable estructuración de la política misma que se convierte en la arena donde la directa confrontación y conflicto entre distintos movimientos, cada uno con sus visiones alternativas e intereses contrapuestos, deja una permanente erosión institucional, produciéndose así un círculo perverso: a más destrucción institucional, más oportunidad para la emergencia de un liderazgo que renueva el llamado a superar los demonios del pasado y construir la nueva sociedad que satisface las aspiraciones de todos... menos quienes se declaran opositores y que serán tildados de «antipatria», «oligarca» o «traidor de la causa común».

Las consecuencias de este modo de hacer política para la construcción del Estado y el desarrollo de la sociedad civil son devastadoras, ya que uno y otra se transforman en campo de batalla de la política de los

movimientos. Si un movimiento logra derrotar a todos sus enemigos (y lo puede hacer ganando elecciones competitivas, mediante sufragio universal y aceptablemente regulares, adquiriendo así una legitimidad inicial) hay una alta probabilidad de que intente acumular todo el poder —«¡vamos a por todo!»— y mostrar claras tendencias autoritarias. La concepción y el ejercicio del poder del líder del movimiento se ciñe al lema «el poder no se comparte». Así, el movimiento en el poder se lanza a la apropiación patrimonial del Estado y trata de recortar espacios de contestación al libre juego de las fuerzas sociales de la sociedad civil, que a menudo está privada de autonomía y capacidad de organizar intereses diferenciados y no incluidos en el movimiento en el poder. Bajo estas condiciones, el Estado, la sociedad política y la sociedad civil se fusionan en una totalidad: el movimiento en el poder.

La experiencia histórica nos ha enseñado que en sociedades medianamente diferenciadas y complejas estas experiencias no tienen larga vida, aunque su duración puede variar notablemente de un caso nacional a otro, según específicas circunstancias históricas. El caso de Cuba, tal vez por su bajo nivel de diferenciación y complejidad en el momento en que el movimiento liderado por Castro toma el poder, es el caso latinoamericano de más larga duración de institucionalización de un movimiento en el poder, aunque ya está mostrando claros signos de desgaste sin aparente capacidad de recuperación. Cuando los movimientos inician una fase de decadencia, determinada por varias razones, de índole económica, social y/o política (que es preciso identificar y analizar caso por caso), la primera reacción del líder es apostar a una radicalización de la lucha entre las distintas fuerzas que militan y/o apoyan «su» proyecto en contra de los «antipatria», que a menudo comprenden fuerzas externas, produciéndose una aguda polarización sociopolítica que deja en el terreno de lucha una erosión institucional cada vez mayor, ya que en la lucha por la permanencia en el poder las instituciones son percibidas como obstáculos o armas para usar en contra de la(s) oposición(es). Si estos intentos fracasan, la política de los movimientos entra en su fase de crisis más aguda, dando lugar a un fenómeno generalizado que llamamos de movimientismo, un juego político en el cual los principales intereses de la sociedad se expresan a través de movimientos que luchan directamente entre sí y en contra de las instituciones establecidas. Cuando este modo de hacer política se radicaliza en la sociedad, sus impactos principales son la erosión de las instituciones del Estado, la fragmentación y la crisis de las fuerzas políticas y la desarticulación de la relación entre Estado y sociedad.

Hay que añadir que los contextos descritos arriba son los más propicios para la emergencia de líderes que surgen fuera de las fuerzas políti-

cas tradicionales y se proponen como los nuevos *salvadores de la patria* (o de los desposeídos), formando movimientos electorales que, según la efectiva capacidad de liderazgo de quien se postula a la presidencia, tienen buena probabilidad de éxito, dada la crisis generalizada de la política.

Estos procesos, aquí brevemente esbozados analíticamente en términos de tipo ideal weberiano de la política como movimiento, suelen desarrollarse empíricamente a lo largo de varias décadas y normalmente pasan por distintas fases que caracterizan el proceso de modernización. Surgen con la primeras grietas en el orden político tradicional que empiezan a mostrarse como consecuencia de cambios socioeconómicos –desarrollo capitalista de economías de exportación de productos primarios, crisis de las sociedades rurales, migraciones internas, incipiente industrialización, urbanización, aumento en la alfabetización y educación primaria– creando nuevas expectativas y conciencia política de sectores sociales emergentes que rompen los lazos de dominación tradicional, afectando negativamente la base institucional del poder oligárquico. Nuevas demandas políticas y de mejoramiento socioeconómico se expresan a través de movimientos sindicales y políticos que amplían la participación política en el momento en que se debilitan las bases tradicionales del poder oligárquico-estatal. La lucha de clases que se desata en estos primeros enfrentamientos se extiende a lo largo de décadas y su éxito determina en gran parte los futuros derroteros de estas sociedades que sufren intensos y conflictivos procesos de cambio: donde los estados oligárquicos adaptan sus instituciones incorporando parcialmente las nuevas demandas, se puede lograr un nuevo equilibrio precario entre participación e institucionalización, mientras que la prevalencia de respuestas represivas crea las condiciones de futuros enfrentamientos entre movimientos que en esta primera fase de su desarrollo tienen fuertes elementos ideológicos y de identidad que se enfrentan a contextos institucionales cerrados. Este es el camino que puede desatar sucesivas olas de conflictos, a menudo aparentemente resueltas con intervenciones militares, que agravan la polarización en la sociedad entre fuerzas políticas contrapuestas que no encuentran un terreno común de diálogo, sino la reproducción de condiciones de lucha frontal, sin mediaciones institucionales, que puede llegar, bajo ciertas circunstancias históricas, a momentos de extrema violencia. En estas coyunturas críticas, se instala en los sectores excluidos la convicción mítica, alimentada muy a menudo por líderes carismáticos, de que solo el movimiento popular constituye la fuerza social capaz de derrumbar al enemigo de clase y de crear una nueva sociedad más justa y solidaria. Con la continuidad de los cambios socioeconómicos y las consiguientes transformaciones sociales, se multiplica la constitución

de nuevos grupos que entran en la arena política con nuevas demandas, sustentadas por nuevos movimientos, creándose las condiciones de apoyar y aceptar la política de los movimientos como la forma normal de hacer política, con las consecuencias para el orden político que hemos señalado arriba.

Dos últimas observaciones acerca de los movimientos son oportunas: en primer lugar, no hay que considerarlo siempre en términos negativos. De hecho, la irrupción de movilizaciones sociales y políticas, bajo la forma de movimientos, han sido una componente variable de la historia humana. Además, han sido una fuerza significativa de cambio sociopolítico y de innovación socioestructural. Las revoluciones, la construcción de Estados, las guerras civiles y todas las más significativas transformaciones en la historia de los pueblos en todas partes han sido el resultado de Grandes Movimientos. Se convierten en un factor negativo para el desarrollo sociopolítico cuando, después de haber producido significativos cambios en la sociedad, o se institucionalizan en regímenes autoritarios/totalitarios, o fracasan en su proceso de institucionalización, permaneciendo así como una componente central del juego político, lo que tiende a determinar polarización, fragmentación, conflicto social y erosión institucional. Max Weber ya había identificado este problema en su tipología sobre las formas ideales de autoridad: tradicional, carismática y legal-racional. Mientras no asumía una visión linear y cronológica en la evolución de una forma a otra, insistía en la necesidad de la institucionalización de los movimientos carismáticos por intermedio de lo que llamaba la «rutinización del carisma», que no era otra cosa que limitar su poder por un sistema legal que no dejaba a nadie en una situación *de legibus solutus* (libre del control de la ley). Sus estudios históricos comparativos revelaban que los periodos de dominación carismática correspondían a momentos históricos excepcionales que necesitan un retorno a la vida normal, predecible y estable, sustentada por instituciones. No habiendo observado casos caracterizados por la falta de la rutinización, tampoco la pudo teorizar. Es aquí donde se inserta nuestra hipótesis: la permanencia de la política de movimientos conduce a un permanente divisionismo, al debilitamiento de la política, como búsqueda de soluciones consensuadas frente a los conflictos de definición del bien común y a la erosión de la convivencia democrática. Los correlatos de este modo de hacer política son conocidos: personalización del poder (por encima de la ley), patrimonialismo, clientelismo y particularismo, a menudo asociados a corrupción y violencia política.

Algunas consideraciones conceptuales sobre las instituciones

Existe una amplia gama de definiciones acerca de las instituciones, así que aquí pretendemos señalar solo aquellos aspectos que nos parecen interesantes desde el punto de vista de su contraposición con el otro concepto del paradigma propuesto arriba.

Las instituciones son reglas formales e informales que, cuando son normalmente aceptadas por la mayoría de la población, estructuran las relaciones sociales. Al mismo tiempo, constituyen patrones de interacción social, regularizados y continuados al tiempo que incorporan valores, normas y tradiciones que sientan las bases para una interacción predecible entre una pluralidad de actores. Estamos aquí interesados en considerar las instituciones democráticas, que por lo tanto deben respetar las componentes definitorias esbozadas arriba en la concepción de democracia que hemos propuesto. Tienden por lo tanto a establecer inicialmente criterios que definen las fuentes de autoridad (voto por sufragio universal) para la ocupación de los cargos públicos, en sociedades donde los procesos de modernización socioeconómicos han producido la erosión de las formas tradicionales de la autoridad, han creado las condiciones para la emergencia de una pluralidad de actores sociopolíticos que desafían la distribución de los recursos y del poder y reclaman identidades y reconocimiento en una arena política en expansión. Las instituciones, en contextos democráticos, constituyen tanto la base de los valores democráticos –libertad e igualdad de la ciudadanía frente a la ley y protección frente al poder político y socioeconómico, la universalización de los criterios para la realización de los derechos ciudadanos, el respeto y tolerancia de una pluralidad de opiniones, por mencionar los más importantes– como los procedimientos para regular la división de poder en los órganos de Estado. Así se produce la articulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad –*in primis* la participación, la representación y la responsabilidad pública de las acciones del Estado y sus burocracias–, la resolución pacífica de los conflictos y una clara diferenciación entre una esfera de acción pública y una privada. A un nivel más práctico y economicista, las instituciones son herramientas para la solución de problemas de acción colectiva derivados por situaciones de acceso a bienes públicos por una pluralidad de actores. En este sentido, las instituciones son invenciones humanas que aumentan la eficiencia individual y colectiva y que estabilizan las expectativas recíprocas de actores que entran en reiteradas interacciones, aumentando su visión de horizonte-futuro y el plazo temporal de sus interacciones.

Es preciso ver que, a diferencia de algunas cualificadas opiniones (Lacau, 1999), las instituciones no congelan la política, determinado la permanencia del *statu quo*, sino por el contrario, establecen el cuadro en el ámbito del cual se desarrollan las interacciones, los intercambios, el conflicto y el consenso en la construcción de un nunca acabado orden que estructura el campo de la política democrática. Además, ellas proporcionan las herramientas procedimentales para favorecer los cambios políticos que son promovidos por fuerzas sociales que buscan satisfacer necesidades y demandas sociales no atendidas. La historia del desarrollo democrático, en las democracias más estables y representativas, confirman el supuesto de que los cambios institucionales constituyen una parte importante del normal desenvolvimiento de la política. Cuando las democracias realmente existentes entran en periodos de crisis, si hay una salida, esta no deriva de un cambio de régimen, sino de los cambios necesarios que fuerzas políticas introducen en el respeto del contexto democrático-legal, lo que significa reformas que expanden la profundización de la democracia en la sociedad.

Movimientos e instituciones en América Latina

Siguiendo las precedentes consideraciones, construimos dos modelos de tipo ideal de acción política —que llamamos la «política de los movimientos» y la «política de las instituciones»—, como herramientas conceptuales para caracterizar y analizar las principales diferencias entre las democracias institucionalmente frágiles y aquellas que logran construir contextos institucionales democráticos, estables y eficaces. Consideramos al modo de hacer política, como el principal elemento diferenciador. Además asumimos que los dos tipos ideales se diferencian también en términos de las características de sus Estados, de sus respectivas relaciones con la sociedad y en particular planteamos unas hipótesis entre los dos modelos de tipo ideal y las respectivas políticas públicas hacia los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Una nota aclaratoria es oportuna en este punto. Ningún caso concreto encaja perfectamente en uno u otro modelo. Las realidades de los países son más complejas, a menudo están presentes y se entrecruzan, influenciándose recíprocamente los distintos modos de hacer política. Sin embargo, en determinados momentos históricos, un modo prevalece sobre el otro y permite por lo tanto la comparación y el contraste de los distintos derroteros históricos del desarrollo político de los países de la región durante los procesos de modernización y cambio socioeconómico y del desarrollo relativo de sus instituciones y cambios institucionales. Los modelos

permiten también apreciar la medida en que su herencia histórica está aún presente hoy y, lo que es más importante, nos permite, por medio del análisis histórico-comparativo, analizar los factores ideológicos, estructurales y políticos que han favorecido la transición desde la política de los movimientos a la política de las instituciones en aquellas sociedades que han experimentado tal transición.

Para reiterar lo que avanzamos antes, la hipótesis central que proponemos es que en muchos países de América Latina, la política de los movimientos ha prevalecido sobre la política de las instituciones, bloqueando por lo tanto la institucionalización de un orden político democrático, desde la crisis de la dominación oligárquica que desembocó en los golpes de Estado de 1930. Sostenemos también que el legado histórico de este modo de concebir y ejercer el poder típico de la política de los movimientos condiciona todavía hoy el funcionamiento de la democracia, cuando, con la excepción de Cuba, todos los países de la región han institucionalizado la política electoral estandarizada. Pero como hemos anotado arriba, las elecciones son solo una condición necesaria, aunque decisiva, para el establecimiento y los primeros pasos de un régimen democrático, pero no son suficientes para asegurar el enraizamiento en la sociedad de los requerimientos institucionales para el normal funcionamiento de una democracia estable y representativa.

En suma, la política de los movimientos tiende a erosionar el contexto (más allá de la política electoral) institucional de la política democrática, disminuyendo así la posibilidad de su radicación en la sociedad y su eficacia. Bajo estas condiciones, la calidad de la democracia es muy pobre y el mismo régimen democrático corre serios riesgos de involución autoritaria.

Las raíces históricas de la política de los movimientos

La política de los movimientos tiene una larga tradición en América Latina. Con el inicio de una serie de aisladas rebeliones de sus pobladores autóctonos —algunas de particular importancia como el movimiento indígenista liderado por Tupac Amaru— los movimientos armados fueron la principal forma de acción colectiva durante las guerras de independencia. Una vez lograda la liberación del dominio español, los países de la región encontraron serias dificultades en construir comunidades nacionales, lo que llevó a largos periodos de turbulencias políticas, divisiones internas, conflictos armados y movimientos e intervenciones militares, conocidas como la «política de los caudillos», que, con algunas contadas excepciones, llegaron hasta la década de 1870 (Cotler, 1976).

Con la gradual reinserción de las economías latinoamericanas en el mercado internacional, asociado a las inversiones extranjeras para la ex-

plotación de los productos primarios de exportación, los grupos locales dominantes obtuvieron los recursos necesarios para ir construyendo Estados oligárquicos funcionales a sus intereses –incipientes fuerzas armadas nacionales, orden urbano, burocracias para atender los requerimientos de las economías de exportación– gobernados ya sea por civiles o militares, y fuertemente excluyentes de los intereses y aspiraciones de la práctica totalidad de la población. En este periodo, se consolidan y profundizan las grandes desigualdades sociales, que aún hoy persisten en muchos países.

Bajo el impulso del primer desarrollo capitalista-exportador, las respectivas sociedades se vieron afectadas por intensos procesos de fragmentación y desarrollos desiguales de sus regiones, ya que en las áreas donde penetraba la inversión extranjera se instalaban modernos sistemas de producción, las tradicionales formas de autoridad se veían en parte resquebrajadas, las comunidades locales se reorganizaban para atender los nuevos intereses económicos, se iniciaba un incipiente procesos de urbanización, con las ciudades capitales que aumentaban notablemente su población y se convertían en los nuevos centros de poder nacional, aunque amplias áreas del territorio nacional permanecían bajo el control de caciques locales.

El crecimiento de la urbanización favoreció algunas tímidas reformas en algunos países, tales como programas de alfabetización y expansión de la educación, pero sobre todo afectó las estructuras sociales, con la emergencia de nuevos grupos y clases, que insertadas en sistemas capitalistas de producción se vieron liberadas de las viejas formas de dominación social, quedando disponibles para la movilización e incorporación en los primeros grandes movimientos de protesta social, participando en rebeliones locales, y enfrentándose muy duramente con la fuerzas del orden oligárquico recién constituido. Con la intensificación de los cambios económicos y sociales, se produjo un correspondiente aumento de la participación, que varió por ideología, intensidad y formas organizativas según los respectivos países donde ocurrió, pero que presentó en todo caso un rasgo antiinstitucional al no encontrar canales de participación y expresión institucional. Los Estados oligárquicos, después de violentas confrontaciones, reaccionaron reprimiendo las nuevas demandas sociopolíticas y económicas, desatando una ola de golpes militares que sustentaron el viejo orden político, actuando así como los guardianes de un sistema de exclusión política social y económica.

En la medida en que las fuerzas sociopolíticas que reclamaban cambios se iban ensanchando, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando una nueva ola de movimientos, con pretensiones nacionales, ingresaron en la arena política en clara expansión reclamando la legitimidad de nuevas identidades, distribución de recursos, cambios en las estructu-

ras de poder, lo hicieron en una postura generalmente antiinstitucional (antioligárquica y antiimperialista). Estos movimientos antiinstitucionales, encabezados por líderes carismáticos, en muchos casos, lograron ocupar el poder presidencial, ya sea por elecciones competitivas o golpes cívico-militares. En todo caso, la distancia entre los poderes oligárquicos constituidos y las nuevas demandas era enorme, dada la profunda desigualdad social y el espacio era casi inexistente para la negociación institucional. El resultado fue, en apretada síntesis, una nueva política de antagonismo que siguió la lógica de la relación amigo-enemigo, en la cual no había posibilidad de reconocimiento de la legitimidad de una pluralidad de intereses y la sociedad se vio afectada por crecientes olas de movilización, divisiones internas, fragmentación, polarización, lo que produjo enfrentamientos cada vez más duros y violentos en un contexto institucional cada vez más deteriorado. En estas condiciones, fue imposible institucionalizar un orden alternativo al erosionado orden institucional, con la consecuente ingobernabilidad política, aumento de la violencia y la definitiva instalación de la política de los movimientos. La lógica antagónica de este modo de acción política amenazó seriamente el tambaleante *statu quo*, precipitando un realineamiento de las fuerzas conservadoras detrás de las Fuerza Armadas, que se encargaron de desatar varias de las más violentas y represivas intervenciones militares en la historia de la región.

Después de décadas durante las cuales predominó la política de los movimientos, muchas sociedades latinoamericanas se vieron afectadas por este modo de hacer política que se difundió en todas las esferas de la sociedad, a nivel público y privado, donde el problema principal de la interacción social era el acceso/dispersión/acumulación de poder. Hemos definido este patrón generalizado de construcción del poder en términos de «movimientismo», cuyas consecuencias para el Estado, la política y la sociedad civil son devastadoras: el Estado es tierra de conquista y apropiación patrimonial de parte de quien ocupa posiciones de autoridad, la arena política está caracterizada por relaciones antagónicas, donde todos los actores persiguen la acumulación de poder y al mismo tiempo tratan de impedir el acceso a recursos de poder a sus competidores. La misma sociedad civil está penetrada por el movimientismo y tiende a reproducir la lógica de fragmentación horizontal y vertical, lo que impide la construcción de un sentido de pertenencia a una comunidad de ciudadanos que gozan de los mismos derechos y conviven con las mismas normas de convivencia cívica.

En suma, lo que sostenemos es que los endémicos problemas de desigualdad, pobreza relativa, discriminación ante la ley y marginalidad se deben, entre a otros factores, a los correlatos de la política de los movimientos que, erosionando permanentemente el contexto institucional del Estado y

de la sociedad, han impedido la construcción de un contexto institucional democrático y estable, con actores y políticas orientadas al conseguimiento del bien común. Por el contrario, esta situación de precariedad institucional ha favorecido a los grupos de poder que pueden establecer relaciones directas con los centros de decisión política y penalizado a los sectores pobres de la sociedad que no tienen los recursos para organizarse, articularse con decisores políticos y estar representados en las instituciones del Estado y defender así sus intereses.

La política de las instituciones

La política de las instituciones expresa, en términos analíticos y de tipos ideales, el polo opuesto de hacer política a la política de los movimientos. Se basa en dos asuntos centrales: 1) las elecciones periódicas de las autoridades públicas es un primer paso esencial y necesario, pero no suficiente, en la construcción de sociedades democráticas y 2) «el régimen político es un componente fundamental de la democracia, pero es insuficiente para conceptualizar correctamente lo que es la democracia» (O'Donnell, 2004). Es decir que el concepto y la práctica democrática deben ir más allá de la elección de los gobernantes en elecciones libres, competitivas y a sufragio universal y considerar los varios componentes del Estado, la política y la sociedad que intervienen en la plena realización de los derechos de ciudadanía. Siempre en términos analíticos, la política de las instituciones democráticas reproduce los elementos constitutivos de la democracia que hemos delineado anteriormente.

Es oportuno reiterar que los dos tipos ideales, presentados aquí, son construcciones mentales. Las realidades políticas de casos concretos son mucho más complejas en el sentido de que las lógicas políticas que derivan de los tipos ideales se desenvuelven, e interactúan durante largos periodos de tensiones antagónicas y relaciones conflictivas entre las principales fuerzas políticas que se enfrentan para, por un lado, alterar parcialmente o radicalmente las instituciones existente, y por el otro, para preservar su vigencia y continuidad. Las permanentes tensiones y luchas entre actores para establecer instituciones más afines a sus respectivos intereses pueden ser resueltas a través del cambio de las instituciones históricamente establecidas para defender y representar determinados intereses, en una nunca acabada dinámica entre periodos «excepcionales» (de duración variable, según las circunstancias históricas) de generalizado conflicto antiinstitucional, y periodos más largos de estabilidad institucional. Las tensiones antagónicas entre movimientos y fuerzas políticas contrapuestas e instituciones interactúan con frecuencia en el ámbito de periodos donde prevalece un aceptable consenso acerca de un determinado contexto institucional

y periodos durante los cuales los conflictos prevalecen y desembocan en la alteración del cuadro institucional, modificando los patrones de estructuración de la política.

La excepcionalidad de muchos países latinoamericanos es que la dinámica político-institucional, brevemente esbozada arriba, no logra terminar el ciclo indicado, es decir, que el ciclo de conflictos antagónicos entre instituciones y movimientos, que se resuelve con la construcción de instituciones alternativas, casi nunca ha llegado a la última fase de «normalización» de la política —la institucionalización de un nuevo orden político—, mientras que la política de los movimientos se ha radicado en la sociedad, constituyéndose en el modo «normal» de hacer política. En términos weberianos, los periodos excepcionales de conflicto, e instauración de liderazgos carismáticos nunca se han resuelto en la rutinización del carisma, en el ámbito de una nueva institucionalización.

Las políticas públicas entre la política de los movimientos y la política de las instituciones

La relación entre el esquema conceptual presentado anteriormente y la selección, naturaleza e implementación de políticas públicas en general —y en modo particular aquellas dirigidas a reducir los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social— se basa en una hipótesis general: el prevalente modo de hacer política y el carácter del Estado afectan directamente la eficacia, autonomía, coherencia, y continuidad de las políticas públicas.

El asunto central es que los dos tipos ideales de acción política presentan diferencias significativas en su capacidad de desarrollar sistemas de gobernanza orientados a producir significativos cambios en las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos de la sociedad —capacidades institucionales, rol y colaboración entre actores públicos y privados, capital social, burocracias eficaces y eficientes.

Para comparar y contrastar las lógicas políticas subyacentes a los tipos ideales, formulamos varias hipótesis acerca de algunas variables que intervienen en la determinación de la eficacia de las políticas públicas, tanto en la fase de problematización/elección/diseño, como en la etapa del complejo proceso de implementación de las políticas.

La continuidad de una determinada política pública está necesariamente vinculada a una perspectiva temporal de mediano y largo plazo que trasciende el gobierno de turno y se basa en su carácter de ser considerada por las distintas fuerzas políticas que la sostienen como una política de Estado. Tiene que contar con el soporte político necesario para contrastar

intereses y fuerzas políticas que se oponen tanto a sus objetivos, como a los procesos y recursos necesarios para su implementación. No menos importante es el apoyo de una burocracia profesionalizada, eficaz, eficiente y honesta. Esta se logra con procedimientos de reclutamiento que deben ser transparentes, universalistas e institucionalizados, aunque es notorio que los cargos más altos de la burocracia son de nombramiento político. Claramente, burocracias estrechamente dependientes del poder político, de corte clientelar y poco identificadas en los valores y objetivos de determinadas políticas, no pueden asegurar el empeño necesario para atacar los problemas más acuciantes que todavía afectan a grandes segmentos de la población. Asimismo, la interacción entre actores públicos y privados, que es un aspecto importante en la implementación de cada política pública, requiere un conjunto de reglas para limitar el poder de algunos actores, resolver los inevitables conflictos y alcanzar aceptables niveles de consenso y apoyo en lograr los objetivos previstos.

La autonomía de las políticas públicas se refiere a la capacidad de los actores, públicos y privados que las sostienen, de impedir que fuerzas de oposición pongan vetos o interfieran negativamente en las distintas etapas, desde la problematización hasta la implementación. Por el contrario, la falta de autonomía revela el hecho de que la política pública es expresión de un solo interés particularista. En efecto, la dependencia de una política de las preferencias de un solo interés público o privado está lejos de representar el interés público que debería constituir su principal objetivo. Cuanto más una política articula y logra mediar entre distintos intereses y fuerzas políticas, tanto más requiere un contexto institucionalizado que regule las interacciones entre ellos. Por otra parte, la autonomía de cualquier política no implica el aislamiento del gobierno que actúa en forma aislada y tecnocrática, sino que comporta la constitución de un *policy network*, integrado por actores públicos y privados, que juntos participan en la definición y proceso de implementación de la política en cuestión y son capaces de resistir fuerza de oposición. Por último, una política que no tiene autonomía puede ser rápidamente cambiada o alterada por la interferencia de poderes e intereses particularistas y clientelares.

La coherencia de una política pública tiene que ver con todo el complejo proceso que incluye su problematización, diseño e implementación. Los valores, objetivos y procedimientos deben ser claros y constituir el norte de sus acciones, aunque en determinadas coyunturas sea necesario encontrar soluciones a potenciales conflictos y tomar decisiones que no constituyen elecciones óptimas. Esto es posible solo si las fuerzas políticas y las alianzas estratégicas que las sostienen, pueden contar con recursos de poder, burocráticos y materiales, que les permiten contrastar los potenciales múltiples inte-

reses de oposición. Asimismo, el proceso de implementación de una política requiere desarrollar una estructura organizativa, con roles bien definidos, un claro plan de acción que comporte también un permanente monitoreo y evaluación de los resultados conseguidos. También en el caso de la coherencia de una política pública es esencial un adecuado nivel de institucionalización que estructura la compleja interacción de todos los actores involucrados y asegura la cooperación necesaria para lograr sus objetivos.

Por último, consideramos la dimensión centralización-decentralización, ya que las políticas públicas objeto de nuestro análisis, se dirigen a las poblaciones distribuidas en las unidades administrativas en la cuales está organizado el territorio nacional: municipalidades, provincias y regiones. Además, y aún más importante, la implementación de estas políticas depende, en gran medida, de la redistribución desde el Gobierno central a la gobiernos locales de los recursos necesarios para llevarlas a cabo. Es por lo tanto necesario que exista un contexto institucional que reglamente montos y modalidades de las transferencias de recursos, para evitar el uso clientelar de dichos procedimientos. Igualmente importante es el análisis de las relaciones micro-macro de las articulaciones intergubernamentales para verificar las orientaciones, capacidades y grado de colaboración de la burocracia en los distintos niveles administrativos. Asimismo, es oportuno observar la existencia de alianzas u oposiciones estratégicas con actores privados que puedan promover/obstaculizar acciones concertadas de colaboración en apoyo de determinadas políticas.

Las dimensiones de análisis de las políticas públicas, brevemente mencionadas anteriormente, están claramente relacionadas. Todas ellas requieren un adecuado nivel de capacidades burocráticas y de contextos institucionales capaces de estructurar las complejas relaciones que se establecen en torno a determinadas cuestiones que desde el momento de su problematización, definición, diseño e implementación, involucran un conjunto de actores públicos y privados y de aparatos burocráticos que se colocan en el centro de las relaciones Estado-sociedad, sin olvidar que en cada uno de estos ámbitos se desarrollan divisiones y coaliciones internas de apoyo u oposición a determinadas políticas. Estos procesos conciernen primariamente relaciones de poder que, como tales, en un orden democrático, necesitan mediaciones institucionales que limitan el uso arbitrario, clientelar, patrimonial y muy a menudo corrupto, de los recursos de Estado que se requieren en la implementación de cualquier tipo de política pública y en especial de aquellas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

La hipótesis central que guía nuestras consideraciones acerca de la relación entre los dos tipos ideales de acción política, que hemos definido en

términos de política de los movimientos y política de las instituciones, y las variables que hemos considerado para caracterizar las políticas públicas es que estas serán tanto más autónomas, coherentes, continuas y eficaces, cuanto más se adopten los casos concretos de políticas públicas en sociedades que se acercan al polo de la política de las instituciones. Por lo contrario, las políticas públicas que se adopten en sociedades donde prevalecen las políticas de los movimientos serán caracterizadas por ser clientelares, particularistas, patrimonialistas y, muy a menudo, corruptas.

Conclusiones

Los objetivos principales de este capítulo han sido la elaboración de un esquema conceptual para analizar la calidad de la democracia y la propuesta de una hipótesis central acerca de su determinación.

Para ello, he sugerido adoptar una conceptualización de la democracia que supere los límites de su visión electoralista e incluya, además del régimen político, tres dimensiones más que sirvan de base para su evaluación, a saber:

- el Estado democrático de derecho,
- los mecanismos de articulación entre el Estado y la sociedad y
- el problema de la ciudadanía, en sus múltiples aspectos (políticos, económicos y sociales), y la naturaleza de la sociedad civil: homogeneidad/heterogeneidad relativa, valores centrales, formas de organización, relativa autonomía, etc.

La evaluación de la calidad de la democracia se efectúa comparando y contrastando sus componentes ideales con aquellos realmente existentes en casos concretos de democracias.

La hipótesis central que he formulado identifica la dinámica antagónica entre movimientos e instituciones, durante largo tiempo, como una de las causas principales de la variación de la calidad de la democracia. Más específicamente, en los países donde prevalece la política de los movimientos, esta práctica política afecta negativamente a todas las dimensiones de la democracia mencionadas arriba, determinado su baja calidad y hasta una tendencia a desembocar en regímenes autoritarios. En resumidas cuentas, el movimiento es un modo de hacer política que expresa intereses particulares, pero que los tiñe de carácter general. En su forma ideal-típica, surge en situaciones sociopolíticas caracterizadas por contextos institucionales cerrados a la participación de intereses emergentes, en sociedades que

atravesan intensos procesos de cambio socioeconómico y de crisis de la autoridad tradicional. Bajo ciertas condiciones históricas, los movimientos pueden subvertir el orden constituido y ocupar el poder o bien lo pueden lograr a partir de elecciones limpias y competitivas. Pero una vez instaurados en la máxima conducción política:

- tienden a concentrar todo el poder en el ejecutivo;
- consideran el contexto político-institucional de la democracia como un obstáculo a su tarea de salvación de la patria; es por ello que su líder se considera de *legibus solutus*;
- tienden a dividir el campo político entre los que están en el movimiento y los que están afuera, inaugurando una dinámica conflictiva entre ellos, no mediada por el contexto institucional;
- se apropian de los recursos públicos, que tienden a manejar con discrecionalidad, de ahí el carácter patrimonialista, personalista y clientelar en la conducción del gobierno y en la acción del Estado;
- intentan penetrar en todos los rincones de la sociedad, influenciando su modo de organización y de participación, alimentando comportamientos oportunistas y clientelares, muy a menudo produciendo articulaciones verticales, que en conflicto entre sí fragmentan a la sociedad y desalientan las relaciones horizontales;
- la prevalencia de movimientos tiende a debilitar los partidos políticos, ya que se privilegia una relación directa entre líder y masa;
- el conjunto de estos procesos desarticula la política y la sociedad, favoreciendo la instauración del movimientismo que se difunde en todos los niveles de la sociedad, debilitando aún más el contexto institucional y la estructuración de las relaciones sociales.

Finalmente, consideramos que es oportuno preguntarse si hay algo nuevo en el paradigma «movimientos» *versus* «instituciones» respecto a otros planteamientos conceptuales que cubren muchos aspectos tratados por el mismo paradigma. Es el problema del parecido, digamos, familiar, de una formulación conceptual con otras ya existentes, en particular con los conceptos del populismo y de la democracia delegativa.

En cuanto al populismo, no hay duda de que la caracterización del movimiento es central en toda definición de este concepto. Pero hay por lo menos dos diferencias significativas entre el populismo y lo que entendemos como la política de los movimientos. En primer lugar, el populismo, no obstante de las tantas y distintas definiciones del término, se refiere exclusivamente a un modo de articulación entre poder político y sociedad. El campo de aplicación de la conceptualización de la política

como movimiento es mucho más vasto y penetrante y por lo tanto útil para captar fenómenos que se escapan al campo de aplicación del populismo. Un ejemplo sirve para ilustrar este punto: en una investigación sobre la naturaleza y las estrategias de acción de una central de asociación de intereses industriales, descubrimos que a falta de una sólida organización interna, capaz de mediar intereses diferenciados, existían dos movimientos internos que se disputaban el liderazgo de la asociación, por lo que el movimiento que ganaba, se lo llevaba todo: «representaba» a toda a la institución, cuando en efecto defendía los intereses de quien había ganado, con el correlato de permanentes luchas internas y arreglos personales, porque el principio inclusión/exclusión, típico del movimiento, dejaba sin representación a quien perdía las elecciones internas. La otra diferencia fundamental es que el populismo, en todas sus variantes, es un concepto descriptivo y no tiene la capacidad explicativa del paradigma movimiento *versus* institución.

El parecido con la democracia delegativa de Guillermo O'Donnell (2011) es más cercano. El mismo O'Donnell afirma que el líder delegativo es movimientista y prefiere considerarse jefe de un movimiento y no de un partido. Pero también en este caso hay diferencias que justifican la adopción del paradigma movimientos *versus* instituciones, ya que su aplicación no se limita a un modo de concebir y ejercer el poder ejecutivo, como lo hace la democracia delegativa, sino que abarca al conjunto de relaciones de poder que se instauran en una sociedad y sobre todo propone una explicación de la dificultad de construir instituciones democráticas estables y eficaces, cuando el modo «normal» y aceptado por todos los actores es hacer política constituyendo movimientos. La democracia delegativa puede considerarse como una especificación puntual de la política como movimiento, ya que subraya un aspecto particularmente importante de su concepción y ejercicio del poder ejecutivo. Pero este es el modo de hacer política que prepara el terreno para la emergencia de las democracias delegativas.

Bibliografía

- Alberti, Giorgio (1996), «Movimientismo and Democracy: An Analytical Framework and the Peruvian Case Study», en Ely Deniz, *O Desafio da Democracia na America Latina*, Rio de Janeiro: IUPERJ.
- (2005), «Crisis de Representación Política y la Cuestión Institucional en América Latina», en *Puente @ Europa*, Año III, n.º 3.
- (2009), «El Deficit Institucional del Estado en América Latina» en *Lo Stato Globale*, Bolonia: CLUEB.

- Collier, David y Stephen Levistky (1997), «Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Politics», en *World Politics*, 49, n.º 3.
- Cotler, Julio (1978), *Clases, Estado y Nación*, Lima: IEP.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino (Eds.) (2005), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Laclau, Ernesto (2009), «Populismo: Qué Nos Dice el Nombre?» en Francisco Panizza (Comp.), *El Populismo Como Espejo de la Democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo (2003), «Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust», en Mainwaring, Scott y Christopher Welna, *Accountability, Governance and Political Institutions in Latin America*, Nueva York: Oxford University Press.
- (2004), «Human Development, Human Rights and Democracy», en O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo M. Razzetta, *The Quality of Democracy: Theory and Application*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- (2011), «Nuevas Reflexiones acerca de la Democracia Delegativa», en O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Razzetta y Hugo Quiroga (Coords.), *Democracia Delegativa*, Buenos Aires: Prometeo.
- Pachano, Simón (2011), *Calidad de la Democracia e Instituciones Políticas en Bolivia, Ecuador y Bolivia*, Quito: FLACSO.
- Sen, Amartya (1999), «Democracy as a Universal Value», en *Journal of Democracy*, 10, n.º 3.

Sobre los autores

Giorgio Alberti

Se graduó en la Università di Firenze en Ciencias Políticas (1963). Estudió también en Cornell University (USA), donde obtuvo un M.A. en Sociología (1966) y un Ph. D. en Organizational Behavior (1970). Ha sido profesor de la Università di Bologna entre 1975 y 1998 y profesor visitante en el Bologna Center de la Johns Hopkins University (1978-1995), en la Columbia University (New York, 1984) y Cornell (1986). Sus intereses principales son los problemas del desarrollo político en América Latina. Sus últimas publicaciones son: «Desarrollo territorial y cohesión social en América Latina», con Beatriz Peluffo y José Luis Villena (eds.), Octaedro (en prensa); *Desafíos y oportunidades en la empleabilidad de los egresados en el contexto internacional*, con Beatriz Peluffo y José Luis Villena, McGraw-Hill, Madrid, 2013; *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR*, con Elisa Llenderozas y Julio Pinto (eds.), Bononiae Libris y Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006.

Actualmente coordina un Proyecto sobre Mapas Industriales en América Latina, patrocinado por la Fundación EU-LAC.

José Luis Villena Higuera

Doctor en Educación, es profesor de la Universidad de Granada, España, y pertenece al Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CI-CODE) de la misma institución. En América Latina, ha sido profesor en universidades de Perú, Costa Rica, El Salvador, México, Cuba, etc. Ha coordinado académicamente o ha sido investigador en 38 proyectos, varios de ellos de la UE de las convocatorias ALFA, Sócrates, Leonardo Da Vinci, Interreg III o External Cooperation Windows. Ha publicado numerosas aportaciones sobre universidad y el espacio ALCUE.

Bernardo Sorj

Estudió antropología y filosofía en su Uruguay natal, cursando la licenciatura y maestría en Historia y Sociología de la Universidad de Haifa, Israel. Obtuvo su doctorado en Sociología en la Universidad de Manchester, Inglaterra. Fue profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil, y en el Instituto de Relaciones Internacionales de la PUC/RJ, jubilándose como profesor de Sociología de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Autor de 26 libros y más de 100 artículos, se desempeñó como profesor visitante en universidades europeas y americanas. Entre los más recientes, se destacan Holanda, la Maison des Sciences de l'Homme, y la Cátedra Simón Bolívar, del Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine en París. Fue elegido Hombre de Ideas 2005. En la actualidad es director del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales y del Proyecto Plataforma Democrática, y coordinador de SciELO (Latin American Social Sciences Journals English Edition).

Guillermina Tiramonti

Licenciada en Ciencia Política (Universidad del Salvador) y máster en Educación y Sociedad. Coordinó el Área Educación y Sociedad de FLACSO entre los años 1993 y 2000. Es coordinadora académica y profesora de la maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación de esta institución. En ella, también es directora académica del seminario virtual «La educación secundaria: principales temas y problemas en perspectiva latinoamericana». En la docencia universitaria se desempeña como profesora titular regular de la cátedra Políticas Educativas de la Universidad Nacional de La Plata. Viene desarrollando actividades como consultora para varios organismos nacionales e internacionales (OEI, CEPAL, INAP, BM) y dirige la revista *Propuesta Educativa*. Entre sus publicaciones se destacan *La formación docente: cultura escuela y política. Debates y experiencias*, Troquel, Buenos Aires, 1998 (cocompiladora); *Política de modernización universitaria y cambio institucional*, UNLP, La Plata, 1999 (cocompiladora) y *Modernización educativa de los 90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?*, Temas, Buenos Aires, 2001, *La educación de las elites*, Paidós, Buenos Aires, 2008 (coautora) y *Variaciones de la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*, FLACSO-Homo Sapiens, 2011, Buenos Aires (dir.).

José Blanes

Ex director del CEBEM (Bolivia), cuenta con una maestría en ciencias sociales con especialización en Sociología (Universidad Católica del Perú). Ha sido profesor en la Universidad Católica de Perú, la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz) y la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba). Ha sido consultor para la UNESCO, la gestión económica para el Fortalecimiento de las Organizaciones de Proyectos (EMSO), Banco Mundial, BID, OXFAM-Reino Unido, UE y otras organizaciones nacionales e internacionales. Tiene más de 15 libros publicados, y artículos en periódicos y revistas locales. Sus áreas de interés son la economía campesina, la política social, el desarrollo regional y municipal, los problemas del narcotráfico, los mercados de trabajo y el desarrollo institucional, el desarrollo local y el análisis político.

Marco Moreno

Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile. PhD. en Ciencia Política por la Universidad de Leiden (Holanda), magister en Ciencia Política por la Universidad de Chile y profesor de Historia por la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE).

Ha sido profesor e investigador asociado en FLACSO, especialista docente internacional en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-Honduras), consultor en el equipo responsable del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-IDH) en Chile e investigador del área de Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Es evaluador del Programa de Formación Capital Humano Avanzado Becas-Chile (CONICYT) Área Ciencias Políticas y Estudios Internacionales (2008-2011), miembro de la Asociación Chilena de Ciencia política (ACCP) (Electo Consejero Nacional Directorio 2006-2008), y Membership Latin American Studies Association (LASA). Actualmente es Miembro Asociado de la Red de Expertos en Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Felipe Paredes

Profesor licenciado en Ciencias jurídicas y sociales por la Universidad Austral de Chile, de la que es secretario académico, cuenta con un Diploma en Docencia Universitaria, máster avanzado en Ciencias Jurídicas y doctor en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra (España). Ha sido profesor asistente en el Departamento de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra y actualmente se desempeña como profesor titular de Derecho constitucional en la Universidad Austral de Chile.

Simón Pachano

Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas, Universidad Central de Ecuador. Doctor en Ciencia Política, Universidad de Salamanca (España), máster en Sociología CLACSO-PUCE. Coordinador de la maestría en Ciencia Política, de la maestría en Desarrollo Local y del Programa Andino de Ciencias Sociales de FLACSO, sede Ecuador. Profesor en la maestría en Desarrollo Local y Gestión Pública, CEBEM-FLACSO, sede Bolivia. Profesor invitado por el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca. Profesor en la Maestría en Ciencia Política en Iberoamérica, Universidad Internacional de Andalucía en La Rábida, España. Profesor en la Maestría en Desarrollo Local y Gestión Pública, CEBEM-FLACSO, sede Bolivia. Investigador de FLACSO, sede Ecuador. Director de la Fundación Ecuatoriana para la Democracia. Investigador principal y director ejecutivo tanto del Instituto de Estudios Ecuatorianos, IEE como del Centro de Investigaciones y Estudios Socio Económicos, CIESE.

Jesús Tovar

Profesor investigador del Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México. Doctor en Ciencia Política, por la FLACSO, sede México, magister en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile y licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene la especialidad en los siguientes temas: liderazgo político, calidad de la democracia, partidos políticos y procesos electorales.

Aldo Panfichi

Profesor principal y jefe del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Ha tenido diversos cargos de dirección académica en el pregrado y en el postgrado de las especialidades de sociología y ciencia política. También se desempeña como analista político y consultor internacional. Doctor en Sociología por The New School for Social Research (USA), y una maestría en Sociología por la PUCP. Sus áreas de docencia e investigación son sociedad civil y democracia en América Latina; partidos y representación política en los Andes; conflictos sociales y modelo de desarrollo, y la sociología del fútbol. Ha publicado ampliamente tanto en Perú como en Argentina, México, Brasil, Ecuador, USA, UK, e Irlanda.

Mariana Alvarado

Licenciada en Humanidades por la Universidad Carlos III de Madrid (España), magíster en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Perú y MA in Comparative and International Studies por el Instituto Técnico Federal de Zurich (Suiza). Ha sido profesora e investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú y ha publicado en coautoría con Aldo Panfichi en el Perú, Argentina y Japón sobre sociedad civil, corrupción y democracia.

Elisa Hernández Merayo

Maestra en Educación Infantil y licenciada en Psicopedagogía, obteniendo el segundo premio nacional a la excelencia en el rendimiento académico universitario. Doctoranda en Ciencias Sociales Aplicadas por la universidad de Granada y becaria FPU (AP2009-2243). Entre sus publicaciones destacan: *El compromiso cívico y político de los jóvenes y el rol de las nuevas tecnologías en educación: Modelos de e-democracia* o *Una experiencia de ciudadanía joven y crítica: aproximación educativa al 15M*. Del mismo modo, ha participado activamente en las acampadas y asambleas del movimiento 15M Granada, involucrándose en las comisiones y grupos de trabajo del mismo.

Índice

Sumario	7
Introducción: las redes temáticas en el ámbito del proyecto	
VertebrALCUE	9
Premisa	9
El proceso ALCUE	9
El proyecto VertebrALCUE	11
Principales objetivos	11
1. La calidad de la democracia: la centralidad de la relación antagónica entre movimientos e instituciones	17
Resumen	17
Abstract	19
El problema	20
Algunas aclaraciones conceptuales	22
Una hipótesis central acerca de la determinación de la calidad de la democracia: la dinámica antagónica entre movimientos e instituciones	25
Algunas consideraciones conceptuales sobre las instituciones	30
Movimientos e instituciones en América Latina	31
Las raíces históricas de la política de los movimientos	32
La política de las instituciones	35
Las políticas públicas entre la política de los movimientos y la política de las instituciones	36
Conclusiones	39
Bibliografía	41

2. Individualismo transgresor e instituciones públicas: la democratización de la cultura oligárquica en América Latina	43
Resumen.	43
Abstract	44
Patrimonialismo y cultura política oligárquica	45
Individualismo transgresor	46
¿Sociedad <i>vs</i> sistema político?	48
Contratendencias	50
Razones de la manutención de patrones culturales antidemocráticos	51
¿Múltiples democracias?	53
A modo de conclusión	55
Nota sobre la bibliografía	57
3. Prácticas populistas en el campo de la educación: el caso argentino	59
Aprendiendo a hacer política: identidades y prácticas del movimiento estudiantil de las escuelas secundarias.	62
La relectura del pasado y las intervenciones ideológicas sobre las instituciones escolares	67
El procesamiento de la selección en los niveles más altos del sistema educativo: del mito del igualitarismo educativo a la realidad de la selección clasista	71
A modo de cierre.	73
Bibliografía	75
4. La calidad de la democracia en Bolivia: los movimientos sociales y el desmontaje de la democracia	77
Resumen.	77
Abstract	77
La participación social y el desmontaje de la democracia	80
Irrupción de Evo Morales.	84
La polarización, regional y étnica como práctica política en la construcción del poder	87
La concentración del poder, el desmontaje de la democracia y del pacto social con los sectores que lo llevaron al poder.	91
Epílogo: El futuro incierto ante la pérdida de legitimidad del Gobierno y el desmantelamiento de la institucionalidad	94
Bibliografía.	98
5. Los problemas de calidad de la democracia en América Latina: fracturas y crisis del paradigma de gobernabilidad	101
Resumen.	101
Abstract	102
Emergencia del paradigma de gobernabilidad.	102
Elementos estructurantes del paradigma de gobernabilidad	104

Los problemas de calidad de la democracia y las amenazas al paradigma de gobernabilidad	108
Postransición, poshegemonía neoliberal y repolitización: algunas claves de la crisis del paradigma de gobernabilidad.	112
Bibliografía.	118
6. Democracia, instituciones y participación: el caso chileno	119
Resumen.	119
Abstract	120
El caso chileno en la mitología y en la realidad.	121
La Constitución de 1980 y la democracia protegida	125
La transición a la democracia y la teoría de los enclaves autoritarios . .	131
Chile: en busca de la legitimidad perdida.	136
Bibliografía.	139
7. Liderazgo sin ciudadanos: el camino hacia democracias de baja calidad	141
Resumen.	141
Abstract	142
Introducción.	143
De la inestabilidad a la <i>revolución ciudadana</i>	146
La revolución ciudadana en marcha	151
Situación actual y escenarios posibles	160
Bibliografía.	162
8. Los rezagos de la democracia mexicana: movimientismo, corporativismo y partidocracia	165
Resumen.	165
Abstract	166
Introducción.	167
Marco teórico y hallazgos empíricos.	170
Poliarquía: herramienta para evaluar el proceso de democratización	170
Selección de indicadores	171
Primeros hallazgos	172
El deterioro de la representación en México	176
Participación ciudadana	176
Conclusiones	183
Bibliografía.	186
9. Crecimiento y exclusión: la calidad de la democracia en Perú.	189
Resumen.	189
Abstract	191
Apuntes sobre la calidad de la democracia peruana.	193

Legado histórico	198
Autoritarismo burocrático militar reformista (1968-1980)	198
Democracia populista (1980-1990)	200
Autoritarismo competitivo neoliberal (1990-2000)	202
Democracia neoliberal (2000-2012)	203
La situación actual: el gobierno de Ollanta Humala	205
Conclusiones	209
Bibliografía	210
10. El movimiento 15M en España: la democracia de las plazas	213
Resumen	213
Abstract	214
Introducción: No hay rebeldes sin causa sino causas para rebelarse. . .	215
El 15M ante la sede del Ministerio del Interior: «la primavera ha llegado a Sol»	216
Una agenda política para construir la democracia con la actividad política	219
Conclusiones: significado e impacto sociopolítico del movimiento 15M	222
Bibliografía	224
Webs	225
A modo de conclusión: agenda para futuras investigaciones	227
Sobre los autores	231