

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO GENERAL
ÁREA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

TESIS DOCTORAL



**UNIVERSIDAD
DE SALAMANCA**

**LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA CALIDAD DE
LA DEMOCRACIA**

Tesis Doctoral presentada para optar al título de
Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos

**POR:
ALEJANDRO EMANUEL BELMONTE**

DIRECTOR: MANUEL ALCÁNTARA SAÉZ
CO-DIRECTORA: GABRIELA IPPOLITO-O'DONNELL

Salamanca, diciembre de 2015.

Dedicada a mis viejos, Juan y Josefina.

Agradecimientos.

A lo largo de estos años de trabajo he tenido la compañía, el apoyo y la guía de una inmensa cantidad de personas. A todas ellas les debo un profundo y sentido agradecimiento. Este trabajo no habría sido posible sin su paciencia y acompañamiento.

También he contado con el apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Quiero agradecer especialmente a mis directores y tutores, Manuel Alcántara, Gabriela Ippolito-O'Donnell y Julián Bertranou. Sus atentas lecturas, recomendaciones y aliento hicieron posible la finalización de esta tesis.

Durante los últimos diez años también he tenido la enorme fortuna de trabajar en distintas instituciones que permitieron conocer a personas excepcionales y comprometidas. Estas experiencias marcaron mi formación y mi vida, por ello mi reconocimiento y agradecimiento,

A mis compañeros y amigos de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia, Florencia Azubel, María Laura Escuder, Laura Bomrad, Christian Cao, Christian Silveri, Martín Jelcic, Paula Panzeri, Florencia Álvarez, Diana Scialpi, Sandra Bassano, Norma Bianchi, Gabriela Stockli, Marianella Galli, Santiago Mónaco, Marisa Pugliese, Noemí Pulido, Germán Stalker, Valeria González, Analía Vicario. Especialmente a Marta Oyhanarte, Pamela Niilus y Marcela Lacueva por su confianza y consejos.

A mis compañeros y amigos de la Escuela de Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Valeria Serafinoff, Marcelo Panero, Andrés Masi, Ricardo Romero, María Apólito, Dante Palma, Gabriel Costantino y Christian Scaramella, un grupo extraordinario de docentes e investigadores de quienes aprendí a lo largo de estos años. A mis profesores, Ana Laura Rodríguez Gustá, Marcelo Cavarozzi, Agustín Salvia, por sus valiosos comentarios al proyecto de tesis.

A mis compañeros y amigos de la Universidad de Salamanca, Verónica Álvarez, Nathalia Henrich, Luis Melian, Isabel Inguanzo, Angélica Rodríguez, Patricio Arias, Nelly Ramirez, Francisco Espinoza, Gibbran Montero. Especialmente a Elvira Kudaibergenova, Sebastián Smerling y Carolina Caldera por ayudarme siempre a pensar desde otros lugares. A mis

profesores salmantinos, Elena Martínez Barahona, Mercedes García Montero, Araceli Mateos Díaz, Sebastián Linares, Iván Llamazares, Fátima García, Salvador Martí i Puig y Agustín Ferraro.

A Michelle Fernández y María Laura Tagina por la maravillosa recepción en Salamanca y estos años de amistad a pesar de la distancia. A Diego Brenes y Amelia Brenes.

A mis amigos de la Fundación Nuestra Mendoza, Carola Álvarez, Facundo Heras, Lucía Mateo, Laura Bernao, y a Celeste Minetto por enseñarme la pasión del trabajo voluntario.

A mis compañeros y amigos del Área de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Cuyo, Javier Díaz Araujo, Vanina Pereyra, Tania Marino, Juan Carlos Aguiló, Lucrecia D'Agostino, Micaela Amoros, Gonzalo Siman y María Lina Duarte.

En el año 2010 tuve la oportunidad de realizar una estancia en la Escuela Doctoral de Sciences-Po Paris, agradezco a Olivier Dabène por su generosa ayuda. La estancia en París no sólo me permitió acceder a un fondo bibliográfico único, sino también conocer a dos grandes amigos, Gabriel Entin y Donna Khalife. Mi agradecimiento con ellos supera ampliamente lo académico y profesional.

Poco tiempo después, pude visitar en varias ocasiones las provincias de San Luis, Mendoza y Santiago del Estero. Allí entrevisté a cuarenta y cinco personas que me abrieron sus puertas y compartieron conmigo sus ideas y vivencias. Quiero agradecer a Mariela Villazón, Gabriel González y Matías Bianchi que tanto me ayudaron a conocer mejor San Luis; y a Beatriz Gimenez y Celeste Schnyder que me abrieron las puertas de Santiago del Estero.

A mis amigos del alma, Agustín, Soledad, Pablo, Estefanía, Sebastián, Marcela, Mauricio, Victoria, Miguel, Anita, Guillermina, Francisco, Julieta, María Paz, Ana Laura, Natalia y Facundo, a quienes quiero y admiro, sin su compañía nunca habría llegado.

A Gabriela, por leer pacientemente cada palabra de esta tesis, por cuestionar cada frase que estaba escrita y, fundamentalmente, por seguir acompañándome aún cuando no sea una tarea sencilla.

A mi familia, mis viejos Juan y Josefina, mis hermanos Sebastián, Cecilia y Matías, mis sobrinos Donatella e Ivo, a Cristian y Eloisa, les agradezco la paciencia, el perdón por tantas ausencias en las mesas familiares, y que siempre hayan estado en los momentos difíciles.

Resumen

Con esta investigación se indaga sobre los efectos que genera el accionar de las organizaciones de la sociedad civil en la calidad de la democracia. ¿Qué contribución realizan las organizaciones de la sociedad civil a la calidad de la democracia? ¿Con cuáles dimensiones de la democracia están vinculadas? ¿Hasta dónde contribuyen al mejoramiento de su calidad?

El dilema que se plantea, para sociedades como la argentina, no es ya más el de la preservación de la democracia, que parece en términos generales adquirida, sino el de su calidad. Los interrogantes acerca de la evolución de los regímenes democráticos están actualmente a la orden del día, diferentes corrientes han efectuado contribuciones decisivas a la comprensión del carácter de la democracia contemporánea.

En la literatura es común la convicción de que las organizaciones de la sociedad civil son actores imprescindibles (aunque ciertamente no únicos) en los procesos de consolidación democrática; su existencia y eficacia es un índice fundamental del grado en que la democracia está generando una “sociedad abierta”.

A partir de un enfoque comparativo, de base cualitativo, se indaga la vinculación de las organizaciones de la sociedad y el funcionamiento de la democracia en tres casos subnacionales. Las provincias de Mendoza, Santiago del Estero y San Luis constituyen casos típicos y desviados de la relación causal esperada.

Los hallazgos muestran que la inclinación político-ideológica de los participantes en asociaciones, sirve para comprender la forma en la que éstos se vinculan con la política, el Estado y, por lo tanto, el régimen democrático.

Palabras Claves: Democracia, sociedad civil, calidad de la democracia, organizaciones de la sociedad civil, democracia subnacional.

Résumé

Avec cette recherche, on examine les effets générés par les actions des organisations de la société civile dans la qualité de la démocratie. Quelle est la contribution des organisations de la société civile à la qualité de la démocratie? Avec quelles dimensions de la démocratie sont liés? Dans quelle mesure ils contribuent à l'amélioration de leur qualité?

Le dilemme posé aux sociétés comme l'Argentine, il n'est plus de la préservation de la démocratie, qui semble largement acquise, mais de leur qualité. Les questions sur l'évolution des régimes démocratiques sont maintenant à l'ordre du jour, différents courants ont réalisé des contributions décisives à la compréhension de la nature de la démocratie contemporaine.

Dans la littérature, il est communément admis que les acteurs de la société civile sont indispensables (mais certainement pas uniques) dans les processus de consolidation de la démocratie; leur existence et efficacité sont un indice clé de la mesure dans laquelle la démocratie génère une «société ouverte».

En utilisant une approche comparative, à la base qualitative, on recherche le lien entre les organisations de la société et le fonctionnement de la démocratie dans trois cas sous-nationaux. Les provinces de Mendoza, Santiago del Estero et San Luis sont des cas typiques et déviés de la relation de causalité prévue.

Les résultats montrent que la tendance politique et idéologique des participants au sein d'associations, aide à comprendre comment ils sont liés à la politique, à l'État et, en conséquence, au régime démocratique.

Mots clés: Démocratie, société civile, qualité de la démocratie, organisations de la société civile, démocratie sous-nationale.

Índice.

| | |
|---|-----------|
| Introducción | 1 |
| Capítulo 1. Definiciones contemporáneas de la democracia. | 13 |
| 1. a- Breve digresión histórica: la tensión entre liberalismo y democracia. | 14 |
| 1. b- La democracia como método. Joseph Schumpeter. | 20 |
| 1. c- La democracia como poliarquía. Robert Dahl. | 28 |
| 1. d- El Estado democrático. Guillermo O'Donnell. | 34 |
| 1. e- Transición, consolidación, democratización. | 42 |
| Capítulo 2. Medición, evaluación y calidad de la democracia. | 53 |
| 2. a- La necesidad de medir y evaluar las democracias | 55 |
| 2. b- Tipos de mediciones de la democracia. | 57 |
| 2. c- Definiendo la calidad de la democracia. | 71 |
| 2. d- La democracia a nivel subnacional. | 78 |
| 2. e- Balance sobre la medición de la democracia. | 89 |
| Capítulo 3. El debate conceptual sobre la sociedad civil y las organizaciones de la sociedad civil | 93 |
| 3. a- El origen y la evolución del concepto de sociedad civil. | 94 |
| 3. b- Hacia un concepto actual de sociedad civil. | 107 |
| 3. c- El capital social y las redes sociales. | 117 |
| 3. d- Las organizaciones de la sociedad civil. | 126 |

| | |
|---|------------|
| Capítulo 4. Las relaciones y efectos entre sociedad civil y democracia. | 131 |
| <i>4. a- Algunos criterios para reflexionar sobre la causalidad en las ciencias sociales.</i> | 132 |
| <i>4. b- La sociedad civil (o las organizaciones de la sociedad civil) y la democracia</i> | 139 |
| <i>4. g- Balance general y modelos de causalidad.</i> | 179 |
| Capítulo 5. La sociedad civil en América Latina y Argentina. | 185 |
| <i>5. a- La sociedad civil en América Latina.</i> | 186 |
| <i>5. b- Las organizaciones de la sociedad civil en Argentina.</i> | 193 |
| <i>5. c- Esquema analítico.</i> | 205 |
| Capítulo 6. Los casos de Santiago del Estero, Mendoza, San Luis. | 213 |
| <i>6.a- El caso de Mendoza.</i> | 215 |
| <i>6.b- El caso de Santiago del Estero</i> | 239 |
| <i>6.c- El caso de San Luis</i> | 268 |
| <i>6.d- Conclusiones</i> | 283 |
| Recapitulación final. | 291 |
| Récapitulation finale. | 301 |
| Bibliografía. | 309 |

Listado de gráficos.

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1. Esquema de los conceptos de transición, consolidación y democracia. | 44 |
| Gráfico 2. Fases de la democratización. | 46 |
| Gráfico 3. Vinculación de los conceptos de transición, consolidación y calidad. | 51 |
| Gráfico 4. Esquema conceptual de la democracia en Gervasoni (2010a). | 82 |
| Gráfico 5. Esquema conceptual de la democracia en Gervasoni (2010b). | 83 |
| Gráfico 6. Esquema conceptual de la democracia en Giraudy (2010). | 84 |
| Gráfico 7. Esquema analítico de la yuxtaposición de régimen (Gibson, 2010a). | 88 |
| Gráfico 8. Efectos del Capital Social según Welzel et. al. (2005). | 144 |
| Gráfico 9. Efectos de las OSC según sus características en diversos aspectos de la democracia. | 148 |
| Gráfico 10. Impacto de los modelos de democracia sobre el compromiso cívico | 157 |
| Gráfico 11. Capital Social colectivo: argumentos causales alternativos. | 180 |
| Gráfico 12. Tipos de isomorfismos que afectan a las organizaciones argentinas. | 197 |
| Gráfico 13. Proporción de OSC por provincias (porcentaje sobre total nacional). | 202 |
| Gráfico 14. Índice de desarrollo de la Sociedad Civil en Argentina. | 203 |

Listado de tablas.

| | |
|--|-----|
| Tabla 1. Modelos de sociedad civil en América Latina. | 191 |
| Tabla 2. Modelos sociales de origen de la sociedad civil. | 200 |
| Tabla 3. Información sobre OSC en las provincias argentinas. | 201 |
| Tabla 4. Índice de democracia subnacional (por provincias). | 210 |
| Tabla 5. Evaluación de la democracia en las provincias argentinas | 211 |
| Tabla 6. Casos seleccionados para el estudio | 212 |
| Tabla 7. Gobernadores de la provincia de Mendoza desde 1983. | 216 |
| Tabla 8. Gobernadores de la provincia de Santiago del Estero desde 1983. | 240 |
| Tabla 9. Gobernadores de la provincia de San Luis desde 1983. | 268 |

Introducción

“La sensación compartida es ‘así no se está logrando nada’, y la contracara es esa sensación positiva, esa motivación de que el contexto es favorable... la propuesta entonces es diseñar un poco más la política desde adentro, hay compañeros que dicen que no queremos ser más los marginales de la política, porque nosotros tenemos un trabajo territorial fuerte, serio, apasionado, con convicción que cuando aparece en años electorales movidas partidarias, se nos puede ir todo de las manos. No queremos perder ese laburo y no queremos que otros capitalicen ese trabajo que nosotros hemos hecho con la gente” (María Laura, OSC, Mendoza).

En América Latina, el debate sobre la democracia ha tendido a situarse en la preocupación por las transiciones a la democracia, primero, y –más recientemente– por los procesos de consolidación democrática (O’Donnell y Wolfson, 2000; Przeworski, 1998). Durante los últimos años, nos hemos alejado del riesgo de un violento quiebre institucional. En la mayoría de los países las crisis políticas, económicas y sociales se resuelven en el marco del régimen democrático¹.

Por ello, se asume que el desafío para sociedades como la argentina, no está vinculado con la preservación de la democracia frente a un posible retorno autoritario, sino a su extensión y profundización; es decir, al mejoramiento de su calidad (O’Donnell, Iazzetta y Vargas Cullrell, 2003).

En este escenario, y ante los nuevos interrogantes que el problema sobre la calidad de la democracia plantea, el presente trabajo hace hincapié en el rol de las organizaciones de la sociedad civil. Esta tentativa se vale de las contribuciones decisivas que se han efectuado, desde diversas corrientes, para la comprensión de la democracia contemporánea. Asimismo, durante las últimas dos décadas, se ha desarrollado una amplia literatura enfocada en las nuevas condiciones de la ciudadanía y en los rasgos y

¹ La severa crisis que vivió la Argentina entre 2001 y 2002 constituye un claro ejemplo.

mecanismos de funcionamiento propios de la sociedad civil (Kymlicka y Norman, 1997; Cohen y Arato, 1999 y 2000; Salamon, 2001; PNUD, 2004; Rosales, 1998; De Piero, 2005; Strasser, 2002; Acuña y Vacchiery, 2007; Arditi, 2004; Boix y Posner, 2000; Waisman, Feinberg y Zamosc, 2006). Un aspecto común de estos enfoques es la convicción de que las organizaciones de la sociedad civil son actores imprescindibles - aunque ciertamente no únicos- en cualquier empresa de superación de las falencias de la democracia. Su existencia y eficacia serían un indicador clave del grado en que la democracia está generando una sociedad abierta, plural e inclusiva. En términos normativos, figuran muchas afirmaciones sobre su potencial democrático y democratizador.

Putnam (1993: 89-91) resalta especialmente el papel de estas organizaciones. En su análisis, las asociaciones cívicas contribuyen a la efectividad y la estabilidad de los gobiernos democráticos, tanto por sus efectos 'internos' sobre sus miembros (hábitos de cooperación, solidaridad y vigorosidad pública), como por sus efectos 'externos' en la política más amplia (articulación y agregación de intereses)².

En una postura más cautelosa, Waisman (2006: 3) advierte que cuando las organizaciones de la sociedad civil actúan como vehículos para el ejercicio de la ciudadanía, como intermediarios para realizar demandas, ofreciendo soportes de contingencia, y auditando las actividades gubernamentales, entonces, se puede decir que esta 'sociedad civil fuerte' produce una democracia cívica o republicana. Pero, por otro lado, cuando las organizaciones de la sociedad civil son escasas, débiles y dependientes pueden operar como canales para el clientelismo³ o el corporativismo estatal. Así, en lo referente a la calidad de la democracia, las organizaciones de la sociedad civil pueden ser parte del problema o parte de la solución.

Los dos conceptos centrales de la investigación aquí presentada son polémicos y constituyen uno de los ejes centrales en los debates teóricos de la ciencia política

² Como se verá más adelante, este optimismo no es absoluto en su trabajo.

³ Este punto también fue resaltado por Putnam (1993: 144). Este autor sostiene que un elemento importante para distinguir algunas de las diferencias entre el sur y el norte de Italia consiste en que la distinción relevante no está en la presencia o ausencia de vínculos sociales, sino más bien en la diferencia entre vínculos horizontales de solidaridad y vínculos verticales de explotación y dependencia. El trabajo de Ippolito-O'Donnell (2006) también destaca el impacto del clientelismo en las redes asociativas.

contemporánea. A su vez, cuando se examina el vínculo entre ambos, tanto la producción teórica como las investigaciones empíricas muestran una gran variedad.

La mayoría de los estudios sobre la calidad de la democracia se apoyan en las definiciones básicas de cuatro autores de la ciencia política contemporánea: Sartori, Dahl, Schumpeter y O'Donnell. De ese modo, el debate central se encuentra en torno a la utilización de definiciones parsimoniosas de tipo 'procedimental' frente a definiciones 'sustantivas' de la democracia.

Para algunos investigadores (Duhem, 2006; Pasquino, 2005), el análisis de la democracia debe basarse en la 'realidad empírica'. El concepto de calidad de la democracia apunta a desglosar diferentes elementos de las democracias para poder analizarlas y contar con herramientas suficientes para comparar unas con otras. Considero (siguiendo a Ippolito-O'Donnell, 2006) que antes que 'desglosar los diferentes elementos' (como si fuera algo ya dado), el debate sobre el concepto de calidad de la democracia, busca 'determinar' cuáles son los elementos centrales de la idea de democracia.

Al enfocarse sobre el valor de libertad del ideario democrático -Sartori, Dahl, Schumpeter- claramente confeccionan sus definiciones a partir de los procedimientos que constituyen un sistema democrático⁴. Así, el centro de la atención se pone en las instituciones, la reglas para el acceso y el ejercicio del poder. En la definición de Schumpeter, la democracia es un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas. Desde la perspectiva de Dahl, la existencia de un régimen poliárquico se debe a la existencia de una serie de garantías institucionales en torno al proceso electoral. Sartori, distingue claramente en su conceptualización las garantías que ofrece el constitucionalismo moderno tanto para el acceso como para el ejercicio del poder.

Sin embargo, ¿qué es o cuándo existe una democracia de calidad? Algunos autores (entre ellos Waisman, 2006) hablan en sus trabajos de la calidad de la democracia pero nunca la definen, lo que subyace en este tipo de trabajos es la idea de

⁴ Al mismo tiempo, cuando se da predominio a la libertad, los resultados que produce el sistema democrático en términos de rectificación de las desigualdades sociales y económicas, deja de tener sentido.

que la calidad está asociada a una 'buena' democracia. En el capítulo 2 de la tesis se realiza un debate profundo sobre la idea de calidad de la democracia.

Por otra parte, el último cuarto del siglo XX asistió, en el ámbito académico, al retorno triunfal del concepto de sociedad civil. Detrás de la explicación de todo proceso de democratización apareció esta categoría, generando el entusiasmo de sus portadores (Canto, 2000). Las organizaciones de la sociedad civil se presentan como un espacio autónomo que a su vez expresa un entramado de múltiples actores sociales, capaces de generar y de actuar políticamente (De Piero, 2005).

El actual discurso de la sociedad civil se concentra en las mismas formas de la acción colectiva orientada y vinculada con las instituciones legales, asociativas y públicas de la sociedad. Éstas se diferencian no sólo del Estado sino también de la economía y del mercado capitalista (Cohen y Arato, 2000: 21-22). En este contexto, un concepto reconstruido de sociedad civil puede aclarar las posibilidades y los límites de los proyectos para profundizar la democratización de sociedades 'oficialmente' democráticas (Arato y Cohen, 1999: 83).

En Argentina, las organizaciones de la sociedad civil vivieron diferentes etapas de desarrollo. Uno de los influjos más importantes es el que se produjo a comienzos del siglo XX con las corrientes inmigratorias. "La posterior expansión del sistema educativo, el crecimiento económico y la modernización, impulsaron el surgimiento y la proliferación de asociaciones profesionales, cámaras y uniones empresarias y patronales. A pesar de ello, las tribulaciones de la escena política y económica, y el protagonismo que asumió el Estado colocaron a las organizaciones de la sociedad civil, muchas veces, en un cono de sombras, aunque también dieron lugar al nacimiento de nuevas entidades que renovaron el espectro" (PNUD, BID y GADIS, 2004: 13).

El sistema democrático argentino, consolidado tras la transición, ha asistido primero lentamente, pero después -en torno a finales de los 80- a una verdadera eclosión de las organizaciones de la sociedad civil (PNUD, BID, GADIS, 2004). El período se caracterizó por "la emergencia de nuevas formas organizativas... que impulsaron la renovación de viejas estructuras de participación social" (Ippolito-O'Donnell, 2010). En la nueva etapa democrática, dichas organizaciones han vivido una evolución fuertemente vinculada a la propia transformación del Estado.

Es posible hablar de una gran heterogeneidad en el tercer sector: organizaciones de derechos humanos, de paz, de cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, trabajo social, medioambiente, etc. Sin embargo, a pesar de sus diferencias comparten algunas características comunes: son entidades independientes de cualquier instancia gubernamental, no persiguen el lucro, nacidas en el seno de la sociedad civil, con una estructura estable, con un cierto grado de presencia social y apoyo de la ciudadanía y con un componente importante de trabajo voluntario (Luna Berges, 2000).

Respecto al rol desempeñado en el régimen político, en el trabajo pionero de O'Donnell y Schmitter (1986) sobre transiciones a la democracia, estos autores le otorgan a la sociedad civil un papel crucial en lo que llaman proceso de liberalización de los regímenes autoritarios, esto es, la recuperación y a veces incluso la creación *ex nihilo* de derechos civiles tales como los de expresión, reunión y organización que sirvieron luego como precondition para los procesos de transición propiamente dichos.

El accionar de movimientos sociales y grupos organizados de la sociedad civil llevó a la ampliación del campo de libertades antes de que se dieran los procesos de transición a la democracia, aunque al mismo tiempo advirtieron sobre los límites de este tipo de acción: una vez llegado el momento de la negociación de pactos políticos para permitir el paso de un régimen autoritario a uno democrático, las élites, en especial las élites partidarias, recuperaron su capacidad de acción y tendieron a hegemonizar la esfera pública.

En sintonía con esta línea argumental, Paxton (2002: 257-259) dice que el capital social (entendido esencialmente como una vida asociativa intensa) puede afectar a la democracia de dos maneras: en primer lugar, en la transición a la democracia, ya que asociaciones fuertes reducen la posibilidad de que el Estado oprima directamente a los ciudadanos y proveen un espacio para el crecimiento de una oposición organizada al régimen no democrático; y en segundo lugar, en el mantenimiento de la democracia, porque las asociaciones enseñan tolerancia, promueven el compromiso, estimulan la participación política y forman líderes.

Sin dudas, en la bibliografía, existe una visión normativa de la sociedad civil donde ésta "se opondrá al Estado y consistirá exclusivamente en aquel tejido asociativo cuya sola existencia asegura la participación y, en último término, apunta a la forma de

autogobierno. La sociedad civil, es así, la dimensión siempre positiva de una comunidad política, no formando parte de ella los ‘malos’ actores”⁵ (Garretón, 2006: 46). La sociedad civil es -se supone- la solución mágica contra los viejos y nuevos enemigos de la democracia. Un alto nivel de involucramiento en una red densa y diversa de asociaciones voluntarias sería esencial para la calidad de la democracia y el desempeño del sistema político (Van Deth, 2010: 641).

De acuerdo a los defensores de las asociaciones voluntarias, interactuar con otros para una causa más amplia que el interés individual conduce a la gente a cambiar sus actitudes. Ellos aprenden a valorar las diferencias y adquieren valores democráticos básicos (tolerancia, confianza, entre otros). Lo que redundaría también en una mejora del comportamiento político más amplio: una vez que las personas tienen esas nuevas habilidades de comportamiento, se sienten más cómodos de usarlas en diferentes esferas. Las personas que son activas en asociaciones voluntarias tenderían a ser activas en política y esto, sería intrínsecamente bueno para la democracia.

Sin embargo, estas conclusiones sobre los efectos positivos no dejan de ser discutidas. Un número importante de autores (Van Deth, 2010; Theiss-Morse and Hibbing, 2005; Paxton, 2002; Levi, 1996; Brugvin, 2006; Field, 2008, Berman, 1997) ha sugerido que la sociedad civil puede también dar lugar al surgimiento de actitudes antidemocráticas. No todas las formas de capital social serían igualmente valiosas como recursos para facilitar la acción individual o colectiva ya que también puede facilitar transacciones entre grupos fascistas o antidemocráticos (Coleman, 1988). Waisman (2006: 537) afirma que “la proposición según la cual la mera presencia de una sociedad civil, o incluso de una sociedad civil vibrante, es causa necesaria o incluso suficiente para la generación o el mantenimiento de la democracia, tiene poco sentido. Sociedades altamente movilizadas u organizadas podrían estar altamente polarizadas y, por tanto, ser inhóspitas para las instituciones democráticas”⁶.

⁵ Incluso como se mostrará en el capítulo 4, Whitehead (1999: 16) propone crear una tercera categoría, la sociedad ‘incivil’, distinta a la sociedad ‘política’ y la ‘civil’.

⁶ Field (2008: 79-100) ha llamado la atención sobre “el lado oscuro del capital social”. Resaltando especialmente dos elementos centrales en las consecuencias negativas del capital social: la posibilidad de que el capital social ayude a reforzar la desigualdad y; el papel que juega el capital social en el apoyo a comportamientos antisociales.

Theiss-Morse and Hibbing (2005: 227) se encuentran entre los más escépticos y concluyen que “los buenos ciudadanos necesitan aprender que la democracia es desprolija, ineficiente y con conflictos repetidos. Las asociaciones voluntarias no enseñan esas lecciones”. Por ello distinguen tres limitaciones claves en el potencial de la participación cívica para inspirar ‘buena ciudadanía’ (Theiss-Morse and Hibbing, 2005: 228): a) las asociaciones voluntarias son decididamente homogéneas y por ello incapaces de generar los beneficios que se suelen señalar; b) la participación cívica -en algunas circunstancias- aleja a la gente de la política, dejándolos menos comprometidos, y; c) muchos grupos no persiguen el tipo de objetivos que serían necesarios para promocionar una ciudadanía democrática, sino que buscan metas en contradicción con los valores y procedimientos democráticos.

Al mismo tiempo y, cambiando el sentido de la relación, otros autores consideran que “la democracia se entiende no sólo como un límite al poder del Estado, sino también como un control del poder y las pretensiones de las asociaciones de la sociedad civil. La ausencia de una organización democrática al interior de estas organizaciones es lo que propicia que ellas se conviertan en gremios cerrados, en ‘mafias’, dedicadas sólo a defender sus privilegios e intereses” (Serrano, 1999: 75).

Es la democracia la que afecta la existencia y el desempeño de las organizaciones. Según Muller y Seligson (1994: 635), la mayoría de los valores y las actitudes de la cultura cívica no tienen ningún impacto significativo en el cambio democrático. La confianza interpersonal, aparecería claramente como un efecto antes que una causa de la democracia. Por su parte, Levi (1996: 50) también desafía a Putnam y dice que el rendimiento de las políticas públicas puede ser una fuente de confianza y no sólo un resultado de ella. Habría una considerable evidencia para afirmar que las instituciones del Estado pueden, bajo ciertas circunstancias, sentar las bases para una confianza generalizada.

En cuarto lugar, otro grupo de investigadores (Berman, 2001: 427; Gershman, 2004: 30; Friedman and Hochtetler: 2002: 37), sostienen que el efecto depende del contexto político. Según ellos, el asociativismo debería ser considerado como un multiplicador políticamente neutral -no inherentemente bueno o malo- dependiente, para sus efectos, del contexto político más amplio. Una sociedad civil floreciente no es

necesariamente una buena señal para la democracia liberal. Para que la sociedad civil tenga efectos benéficos (los que propugnan los neotocquevillianos) el contexto político debe ser correcto: instituciones políticas fuertes y receptivas. Sin estas instituciones políticas, a las sociedades les faltará la confianza y la habilidad de definir y conseguir sus intereses comunes. El impacto de las organizaciones sobre la calidad de la democracia no sería directo sino que estaría mediado por los regímenes representativos dentro de los cuales las organizaciones se insertan.

Como puede verse, tanto los enfoques teóricos como la evidencia empírica presente en la literatura muestran efectos positivos y negativos sobre la democracia. Por ello, el desafío central que busca completar esta tesis de doctorado es, a partir de un estudio exhaustivo de casos, profundizar el debate sobre el vínculo entre sociedad civil y democracia.

Se indaga fundamentalmente, sobre los efectos que genera el accionar de las organizaciones de la sociedad civil en la calidad de la democracia. ¿Qué contribución realizan las organizaciones de la sociedad civil a la calidad de la democracia? ¿De qué forma lo hacen? ¿Bajo qué condiciones se produce esta aportación?

Un análisis diferenciado de cómo inciden estas organizaciones (a través de distintos procesos y relaciones entre actores) en las dimensiones de la calidad de la democracia ha sido el hilo conductor de la investigación.

El objetivo central de esta tesis, entonces, consiste en analizar si las organizaciones de la sociedad civil contribuyen efectivamente a la calidad de la democracia; si lo hacen, de qué forma; y si no lo hacen, por qué motivos. Específicamente, analizaré la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil sobre las dimensiones de la democracia en los casos de las provincias de Mendoza, San Luis y Santiago del Estero.

Estrategia de investigación.

Si bien las diferentes aproximaciones para medir la democracia aumentan considerablemente el número de visiones sobre la misma; la mayoría de ellas están basadas en aspectos específicos de la democracia, como las libertades, la competencia, la participación y la rendición de cuentas. Se preocupan -principalmente- en especificar las instituciones necesarias para la existencia de la democracia y al hacerlo, indagan poco sobre los actores y el vínculo que estos establecen con las instituciones, elementos claves para comprender cómo funciona la democracia (Catt, 1999: 129). A su vez, al ser ignorados los actores, no resulta posible captar los procesos de transición o consolidación, que sólo tienen sentido en términos del comportamiento de los actores (Munck 2006: 265).

Frente a esta carencia de los enfoques actuales sobre calidad de la democracia, se decidió utilizar un enfoque comparativo de casos, prestando especial atención a las múltiples variables intervinientes. Es conveniente recalcar que la investigación no buscó el testeado de una teoría (con variables independientes y dependientes predeterminadas), sino que pretende colaborar con la discusión teórica del problema, a través de la formación y refinamiento de conceptos (Ragin, 2007: 6).

Prestando especial atención a las interconexiones de actores, eventos y estructuras, se desplegó una estrategia donde se priorizó un gran número de variables en un número pequeño de casos. Con el aumento de número de casos observados se reducen, por regla general, los elementos cualitativos del análisis (Nohlen, 2006: 3). En este sentido, la lógica comparativa cualitativa favorece el estudio causal en procesos complejos, multidimensionales, y requiere evitar concluir que un grupo particular de factores (y no sus combinaciones) es crítico para un fenómeno determinado.

La elección de la escala subnacional⁷ no es casual. Como sostiene Snyder (2001: 93) la tercera ola de democratización que avanzó en el globo durante el último cuarto del siglo también generó una fuerte presión descentralizadora. Robert Dahl (1989) llamó la atención sobre la necesidad de una mirada subnacional. Centrarse exclusivamente en los sistemas nacionales “pudiera ser otra grave omisión tratándose de un libro sobre democratización, incluso si se considera el aspecto del debate público, pues la observación ocasional indica que los países difieren entre sí por el número de personas que tienen la oportunidad para el debate y participan no sólo en los procesos de los gobiernos nacionales, sino también en los diversos sub-organismos del gobierno” (Dahl, 1989: 21).

Desde un punto de vista metodológico, la escala subnacional también es pertinente ya que se fortalece la capacidad de precisar ciertas características del problema (Snyder, 2001: 94). En un caso como el argentino, un país con una gran heterogeneidad, una mayor sensibilidad en las variaciones internas ayuda a comprender mejor las relaciones entre sociedad civil y democracia.

A su vez, el tema de estudio favorece la adopción de este tipo de estrategias al aumentar la capacidad descriptiva de procesos complejos, con sus consecuentes implicaciones para mejorar las construcciones teóricas. La desagregación de países a lo largo de líneas territoriales permite explorar la dinámica de los vínculos entre los distintos niveles de un régimen político. Analizar estos vínculos es un paso imprescindible para entender y explicar procesos fundamentales del cambio político (Snyder, 2001: 94-95).

En la realidad argentina, hay tres casos provinciales que se destacan -en función de los objetivos de la presente investigación- para diseñar una estrategia comparativa: Mendoza, San Luis y Santiago del Estero. Se ha podido observar un desempeño claramente diferenciado de las provincias tanto en el desarrollo de su sociedad civil como en la calidad de su democracia.

⁷ En esta tesis se utiliza el término ‘subnacional’ como equivalente de ‘provincial’, la división político-administrativa inmediata inferior al Estado nacional. Agradezco la valiosa advertencia de Alcántara Sáez, de tener precaución en la utilización del término ya que su valor no es universal. La tensión se manifiesta explícitamente en los países que tienen, por ejemplo, una conformación ‘plurinacional’. La mayor parte de la bibliografía existente sobre el tema utiliza el término ‘subnacional’, probablemente derivada de un anglicismo. Considero que debe primar el acento en el cambio de escala, del nivel estatal nacional-federal al estatal provincial.

Cabe destacar que se trata de una estrategia metodológica que combina elementos de las investigaciones orientadas a variables y orientadas a casos. La atención central se pondrá sobre las variables que representan atributos o aspectos particulares y delimitados de las unidades estudiadas, a efectos de examinar la relación entre las mismas. Los casos, poseen un fin ‘instrumental’ para la discusión teórica a partir de evidencias empíricas que aportan.

La tesis fue dividida en seis capítulos. En el **capítulo 1** se presenta el debate teórico sobre la democracia, poniendo en relieve la tensión existente entre las ideas de libertad e igualdad. También se presentan los aportes de Schumpeter, Dahl y O’Donnell ya que constituyen la base para las medidas más importantes de la calidad democrática. En la última sección del capítulo, se exponen las ideas de transición, consolidación y democratización, explicando de este modo, el surgimiento de la preocupación actual sobre la calidad.

El **capítulo 2** entra de lleno en el debate conceptual sobre la calidad de la democracia. ¿La democracia es un concepto unidimensional o multidimensional? ¿Es lo mismo hablar de grados, tipos o calidades de democracia? ¿Qué significa calidad? En base a los aportes del capítulo anterior, se realiza una evaluación crítica de las diferentes estrategias que se utilizan para medir la ‘calidad’ de la democracia. Aquí también se presenta el debate sobre las especificidades que generan las evaluaciones y mediciones de la democracia a nivel sub-nacional.

El debate conceptual sobre la sociedad civil y las organizaciones de la sociedad civil constituye el eje del **capítulo 3**. La emergencia de la problemática sobre la sociedad civil ha sido muy relevante en las últimas décadas. El concepto de sociedad civil tiene una larga historia, indisoluble al de la modernidad política. La formación del concepto de sociedad civil y su significación contemporánea, implican un enorme desafío para delimitar con claridad sus fronteras. Este capítulo reconstruye la genealogía y las diferentes conceptualizaciones actuales del término ‘sociedad civil’. Asimismo, se realiza una justificación del recorte específico sobre las organizaciones de la sociedad civil y los criterios de inclusión y exclusión de actores.

El **capítulo 4** explora la literatura existente en torno al vínculo entre sociedad civil y democracia. Comienza con una reflexión sobre las dificultades y desafíos que enfrenta

la causalidad en las ciencias sociales. Continúa con un exhaustivo abanico de posiciones, comprendiendo autores que trabajan en términos 'normativos'; los que utilizan casos empíricos precisos (históricos o actuales); y los que recurren a otros conceptos (capital social, asociativismo, movimientos sociales, etc.) para proponer sus hipótesis.

Para posibilitar una mejor comprensión de los casos estudiados, el **capítulo 5** contiene una descripción de la evolución de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina y Argentina. Se muestran diferentes posiciones acerca del origen, la evolución y las formas que asumen estas organizaciones. Al final del capítulo, se presenta el esquema analítico de la investigación como corolario para la justificación de la selección de casos.

En el **último capítulo** se presenta una profunda narrativa de las evidencias encontradas en Mendoza, Santiago del Estero y San Luis. A partir de las entrevistas en profundidad y del análisis de otras fuentes de información secundaria, se pudo comprender las opiniones, valoraciones y estrategias de los actores. Esto colaboró con la discusión teórica de los capítulos precedentes y arriesga una nueva hipótesis sobre la vinculación entre organizaciones de la sociedad civil y la calidad de la democracia.

Capítulo 1. Definiciones contemporáneas de la democracia.

Muy probablemente, la democracia, sea el concepto en ciencia política que ha recibido mayor atención y mayor cantidad de definiciones. Presentándose incluso, numerosas formas de clasificar estas definiciones (procedimentalistas o sustantivas; minimalistas o maximalistas; idealistas o realistas; constitucionales, sustantivas, procedimentales u orientadas en procesos; etc.).

El objetivo de este apartado no es realizar una genealogía del concepto democracia, ni realizar un análisis exhaustivo de todas las formas concretas que esta a tomado a lo largo de la historia. La democracia está en fase de convertirse, en el discurso contemporáneo, un término vacío, no significando nada determinado, teniendo como única función teñir de un matiz elogioso aquello que supuestamente debe calificar (Bernardi, 1999: 13).

Para evitar esto, y con la finalidad de proponer un insumo para las secciones subsiguientes, en este capítulo me centraré en tres conceptualizaciones contemporáneas de la democracia, aquellas que han sido más utilizadas para realizar las mediciones y evaluaciones de la democracia; a saber, las propuestas por Schumpeter, Dahl, y O'Donnell. Hay una continuidad en todas ellas, de lo cual se deriva el orden de exposición.

Pero antes de comenzar con esta tarea me permitiré realizar un breve digresión sobre la tensión entre el liberalismo y democracia con la única intención de recordar que no se trata de una relación natural ni espontánea y que la tensión entre sus principios constitutivos puede rastrearse hasta las teorizaciones actuales.

1. a- Breve digresión histórica: la tensión entre liberalismo y democracia.

Sartori (1992), en su clásico trabajo sobre la democracia, realiza una descripción del origen histórico del término, resaltando las distintas 'cargas' del concepto a lo largo de su evolución. Distingue tres aspectos de la significación actual del término democracia (de la liberal-democracia): la democracia es un principio de legitimidad; es un sistema político llamado a resolver los problemas de ejercicio (no únicamente titularidad) del poder; la democracia es un ideal.

Estos tres aspectos le permiten articular su presentación destacando otros ejes vinculados: democracia política, social y económica; la democracia de los griegos y de los modernos (soberanía popular, el principio de la mayoría, el individuo-persona), la democracia liberal, el estado de partidos, la teoría competitiva de la democracia, entre otros.

Uno de los puntos centrales que indica Sartori sobre la evolución de la idea de democracia, tiene que ver con el surgimiento de la doctrina de la soberanía popular (de origen medieval) que planteó la distinción –desconocida para los griegos- entre titularidad y ejercicio del poder. Para los griegos la titularidad y el ejercicio eran la misma cosa. Pero la perspectiva de los juristas medievales era distinta. La titularidad del poder no nacía en el príncipe y con él: le venía por una transferencia o concesión del pueblo.

Al mismo tiempo, tratando de realizar un seguimiento histórico completo, señala en primer lugar, que entre la democracia de los antiguos y la de los modernos se interpone la disyunción entre la titularidad y el ejercicio del poder, el principio de la mayoría y la concepción del individuo persona. En segundo lugar, otro punto de quiebre fundamental en la evolución de la democracia, ha sido el constitucionalismo y, dentro de éste, la idea de representación política (Sartori, 1992: 42).

De esta forma, Sartori concluye que la evolución histórica completa se presenta con la siguiente secuencia: la democracia pura y simple (la de los antiguos) precede al liberalismo y, el liberalismo precede a la democracia moderna.

A partir de esto, analiza la relación entre libertad e igualdad, argumentando que la misma no es reversible, que el *iter* procedimental que vincula los dos términos va desde la libertad a la igualdad y no, en sentido inverso, desde la igualdad a la libertad (Sartori, 1992: 43). Si bien reconoce que entre libertad e igualdad se dan muchas posibles soluciones de equilibrio, muchas posibles compensaciones; sostiene (citando a Tocqueville) que sigue existiendo un punto de ruptura más allá del cual nos espera 'la igualdad en la servidumbre'. En su argumentación, el problema de la igualdad sigue estando, pues, muy abierto. Entre la libertad y la igualdad puede existir una feliz conjunción, pero también una peligrosa disyunción (Sartori, 1992: 53).

Si bien es cierto que Sartori realiza un repaso sobre los problemas centrales del concepto de democracia, considero que no aborda adecuadamente el problema de los vínculos entre libertad e igualdad. Fundamentalmente, en su argumentación, no realiza un análisis preciso de la idea de república y de la transformación que significó para la democracia. En los párrafos que siguen, trataré de complementar esta situación con algunas reflexiones recogidas a partir de la lectura de otros autores.

Como sostiene Bobbio (1992: 40-41), el problema de la relación entre liberalismo y democracia se resuelve en el difícil problema de la relación entre libertad e igualdad. ¿Cómo garantizar la libertad si no aseguramos la igualdad? Desde otro punto de vista ¿cómo garantizar la libertad ante la tiranía de la mayoría y su poder homogeneizante¹? ¿Es legítimo establecer límites para la soberanía popular en nombre de la libertad?

Estas preguntas fueron resueltas de distinta forma en el pensamiento político de los siglos XVII, XVIII y XIX. La mediación, o la cuenta que balancea la relación entre libertad e igualdad, viene dada por los límites que se establecen a la libertad y a la igualdad a través de la 'autoridad' o del 'gobierno' (léase república). Para discutir la oposición planteada entre las ideas de libertad, igualdad y autoridad (centrales para las diferentes conceptualizaciones de la democracia) haré una brevísima referencia a tres autores clásicos: Rousseau, Montesquieu y John Stuart Mill.

Para Rousseau (1995: 70), la democracia era un tipo de república, una forma de gobierno que se caracteriza por la soberanía del pueblo. Al mismo tiempo, una república es todo Estado regido por leyes. Según él, no puede pensarse la forma de gobierno ideal

¹ Como se mostrará más adelante esta es una preocupación central en el trabajo de Schumpeter.

sin pensar en la relación entre libertad e igualdad, ya que, si se indaga en qué consiste precisamente el mayor bien de todos, que debe ser el fin de todo sistema de legislación, se hallará que se reduce a dos objetos principales: la libertad y la igualdad; la libertad, porque toda dependencia particular es fuerza quitada al cuerpo del Estado; la igualdad, porque la libertad no puede subsistir sin ella (Rousseau, 1995: 83).

Por su parte, Montesquieu (2004: 16) sostiene que el gobierno republicano es aquel en que el pueblo entero, o parte del pueblo, tiene el poder soberano. De esta manera, se denomina democracia cuando quien lo detenta es el pueblo entero; y aristocracia cuando sólo lo posee una parte de él.

Sin embargo, la democracia y la aristocracia (las dos formas que puede asumir la república) no son Estados libres por su naturaleza. La libertad política no se encuentra más que en los Estados moderados. Montesquieu se muestra partidario de un gobierno 'equilibrado' ya que, para evitar el abuso del poder, es preciso que el poder frene al poder² (Montesquieu, 2004: 131). El control de poderes ayuda a garantizar el ejercicio de la libertad.

Como sostiene Arendt (2004: 202), Montesquieu señala que poder y libertad se implicaban mutuamente, que, conceptualmente, la libertad política no reside en la voluntad sino en el poder y que, por consiguiente, la esfera política debe constituirse de tal modo que poder y libertad se combinen.

El abordaje de Mill sobre este punto es particularmente interesante ya que su preocupación central es determinar la forma de salvaguardar la libertad individual, sea en relación con el gobierno o con la tiranía de la mayoría, expresada en la lucha entre la libertad y la autoridad (Mill, 1996: 7).

Mill es partidario de una democracia, sin embargo, no se trata de cualquier democracia, sino de una de tipo representativo. Según Mill (1991: 85) en grandes comunidades, no todos pueden colaborar personalmente en los asuntos públicos. De allí deduce que el tipo ideal del gobierno debe ser representativo.

² Esta idea fue retomada por Los Federalistas, cuya gran creación institucional resultó en el sistema de "frenos y contrapesos". En términos de Hamilton (1987) "[si le damos] todo el poder a las mayorías, ellas oprimirán a la minoría. [Si en cambio le damos] todo el poder a la minoría, ellas oprimirán a las mayorías. Lo que necesitamos, entonces, es darle poder a ambos grupos [para evitar así el riesgo de las opresiones mutuas]".

Para estos autores la libertad y la democracia son compatibles gracias a las limitaciones que se ejercen sobre la mayoría o sobre el gobierno. Aquí ocupa un lugar central la idea de república como 'gobierno de las leyes' (Rousseau, 1995: 70) y; como forma de gobierno donde se limita el ejercicio del poder –especialmente en Montesquieu y Mill. Es común en la literatura -y en los discursos políticos en general- la confusión de la pertenencia al legado democrático de algunos principios que se derivan del republicanismo.

En este sentido, Mouffe (2003: 20) sostiene que el énfasis del discurso liberal en el valor de la libertad individual, no debe ser considerado como parte de la tradición democrática, cuyos valores centrales –igualdad y soberanía popular- son diferentes.

Por consiguiente es crucial comprender que, con la democracia moderna, hemos de encarar una nueva forma política de sociedad cuya especificidad emana de la articulación entre dos tradiciones diferentes (Mouffe, 2003: 20). Por un lado tenemos la tradición liberal constituida por el imperio de la ley, la defensa de los derechos humanos y el respeto a la libertad individual; por otro, la tradición democrática cuyas ideas principales son los de igualdad, identidad entre gobernantes y gobernados y soberanía popular. No existe una relación necesaria entre estas dos tradiciones distintas, sólo una imbricación histórica contingente. A través de esta imbricación, el liberalismo se democratizó y la democracia se liberalizó (Mouffe, 2003: 20).

La vinculación de los conceptos de libertad, igualdad, democracia y república no es un tema sencillo y puede ser abordado desde diferentes perspectivas. Pero, resulta imposible pensar la democracia sin hacer referencia las ideas impulsadas por el republicanismo.

El debate precedente permite comprender más cabalmente el recorrido que han seguido la mayoría de los estudios sobre calidad de la democracia. Al enfocarse sobre el valor de libertad del ideario democrático, claramente centran su definición en los procedimientos que generan un sistema democrático³. Así el centro de la atención se

³ Al mismo tiempo, cuando se da predominio a la libertad, los resultados que produce el sistema democrático en términos de rectificación de las desigualdades sociales y económicas, deja de tener sentido. Acentuando la libertad individual, puede significar que ninguna decisión colectiva puede ser realizada porque no hay forma de conciliar los deseos individuales en conflicto (Catt, 1999: 12), ni el Estado, ni los teóricos pueden intervenir en esa valoración.

pone en las instituciones, la reglas para el acceso y el ejercicio del poder⁴. En la definición de Schumpeter la democracia es un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas. Desde la perspectiva de Dahl, la existencia de un régimen poliárquico se debe a la presencia de una serie de garantías institucionales en torno al proceso electoral. Sartori, distingue claramente en su conceptualización las garantías que ofrece el constitucionalismo moderno tanto para el acceso como para el ejercicio del poder.

Si bien algunos autores (Catt, 1999; Duhem, 2006; Cansino, 2005) justifican sus definiciones procedimentales en base a lo que sería una diferencia entre una 'democracia ideal' y una 'democracia real'. Defienden la idea de que el análisis de la democracia debe basarse en la 'realidad empírica'. Fundamentalmente porque si realizamos una rápida mirada sobre las democracias existentes, es posible observar una gran variabilidad. Según Duhem, "la evidencia empírica ha sido contundente en demostrar que ningún sistema democrático corresponde a una sola definición⁵ ... La relación entre democracia ideal y real se da en la calidad de la democracia. El concepto de calidad de la democracia apunta a desglosar los diferentes elementos que tienen las democracias para poder analizarlas y tener herramientas suficientes para comparar unas con otras" (2006: 58-59).

Considero que los fundamentos de la elección de una definición procedimental obedece a una toma de posición sobre el valor de la libertad y la mejor forma de garantizarlo. Incluso en una definición procedimental puede darse una situación 'ideal' desde un punto de vista valorativo (el mejor conjunto de instituciones que garantizan los procedimientos considerados como más democráticos) que no posea ningún referente empírico. En todo caso, sería más apropiado hablar de definiciones 'prescriptivas' de la democracia frente a versiones 'descriptivas'.

Por otra parte, el debate sobre la calidad de la democracia antes que "desglosar los diferentes elementos que tienen las democracias" (como si fuera algo ya dado), busca

⁴ Nótese en este punto la centralidad que posee la dimensión '*rule of law*' en la mayoría de los estudios sobre la calidad de la democracia. En este sentido puede verse la producción reciente de Guillermo O'Donnell, Leonardo Morlino, Philippe Schmitter y Bingham Powell.

⁵ En este punto quisiera realizar una pequeña observación de tipo epistemológica. Considero que una afirmación de este tipo, tal vez, debería tener una dirección inversa, es decir, reconocer el hecho de que no existe ninguna definición capaz de abarcar el universo de casos (léase países).

'determinar' cuáles son los elementos centrales de la idea de democracia (en coincidencia con la sugerencia de Ippólito-O'Donnell, 2006).

En este marco, y para contribuir con la discusión en torno a la idea de calidad, así como a la revisión metodológica que se despliega en el capítulo siguiente, propongo retomar los aportes de Schumpeter, Dahl y O'Donnell.

1. b- La democracia como método. Joseph Schumpeter.

Pero si lo que queremos no es filosofar, sino comprender, tenemos que reconocer que las democracias son como deben ser (Schumpeter, 1984: 346).

Los enunciados fundamentales del análisis de Schumpeter sobre la democracia se encuentran, principalmente, en los capítulos 21, 22 y 23 de su libro “Capitalismo, Socialismo y Democracia”. Su intención es, a partir de una crítica de la teoría democrática clásica, formular una teoría de la democracia “más próxima a la realidad” (Schumpeter, 1984: 343).

Según Schumpeter, la filosofía de la democracia del siglo XVIII puede ser comprendida en la siguiente definición: el método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad (Schumpeter, 1984: 321). Definición que implicaría la presunción de la existencia de un ‘bien común’ y de una ‘voluntad común’, dos nociones imposibles desde su punto de vista.

Estos dos términos son los más discutidos por Schumpeter y, justamente, a partir de esta crítica construye su propuesta⁶. En primer lugar, afirma Schumpeter “no hay tal bien común, unívocamente determinado, en el que todo el mundo pueda estar de acuerdo o pueda hacerse estar de acuerdo en virtud de una argumentación racional. Esto no se debe primordialmente al hecho de que algunos puedan querer cosas distintas del bien común, sino al hecho mucho más fundamental de que, para los distintos individuos y grupos, el bien común ha de significar necesariamente cosas diferentes” (Schumpeter, 1984: 322-23). Apoyado en una visión individualista de la vida en sociedad, reconoce que aún cuando resultase aceptable para todos un bien común suficientemente definido, esto no implicaría respuestas igualmente definidas para los

⁶ Es importante reconocer que, como sostiene Held, “el concepto de democracia de Schumpeter estaba lejos de ser original. Algunos estudiosos afirman que hay una correspondencia punto por punto entre muchas de las ideas de Schumpeter [...] y la de Weber en *Economía y Sociedad*”. (Held, 1992: 200).

problemas singulares (Schumpeter, 1984: 323). Así, el ‘bien común’, o la aplicación práctica de este, resultarían imposibles.

Derivado de lo anterior, y tomando como referencia a Rousseau, sostiene que “el concepto particular de la voluntad del pueblo, o de la *volonté générale*, adoptado [también] por los utilitaristas, se desvanece en el aire. Pues ese concepto presupone la existencia de un bien común claramente determinado y discernible para todos” (Schumpeter, 1984: 323).

Pero su argumento en este punto deja espacios poco claros. Pensando en una situación ‘ideal’, afirma el autor, en la que las opiniones y deseos de los ciudadanos individuales fuesen datos perfectamente definidos e independientes a elaborar por el proceso democrático, y aún cuando todo el mundo actuase respecto de ellos con racionalidad y rapidez ideales, no se seguiría necesariamente que las decisiones políticas producidas por ese proceso, partiendo de la materia prima de esas voluntades individuales, represente algo que, en un sentido convincente, pudiera ser denominado voluntad del pueblo (Schumpeter, 1984: 326). Esto abre un hiato enorme entre los efectos de la acción individual y la colectiva, según Schumpeter es “muy probable que las decisiones políticas a que se llegue mediante ese proceso no concuerden con ‘lo que el pueblo quiere realmente’⁷, sobre todo cuando las voluntades están muy divididas” (1984: 326). La ‘irracionalidad de las masas’ y la ‘tendencia homogeneizante’ son preocupaciones centrales y los elementos más criticados desde los enfoques de democracia deliberativa (ver Avritzer, 2002: 16-27).

La formulación de Schumpeter expresa un escepticismo total en su formulación sobre la capacidad de acción racional de los individuos⁸ en temas políticos (e incluso plantea algunas dudas respecto al comportamiento económico). Creía que “aunque todavía pueda decirse que surge una especie de voluntad común o de opinión pública de la maraña infinitamente compleja de las situaciones, voliciones, influencias, acciones y reacciones individuales y colectivas que entran en el proceso democrático, el resultado

⁷ Schumpeter insiste en muchos pasajes de su obra sobre este punto “evidentemente la voluntad de la mayoría es la voluntad de la mayoría y no la voluntad del pueblo. La segunda constituye un mosaico que la primera no representa en absoluto” (1984: 347).

⁸ Este supuesto es revertido en la propuesta de Dahl y, especialmente, en la de O’Donnell al reconocer la capacidad de agencia de los ciudadanos.

carecería no sólo de unidad racional, sino también de sanción racional” (Schumpeter, 1984: 324-25).

Esta visión negativa sobre la racionalidad del ‘pueblo’ se basa en la creencia de que sin la iniciativa que desarrolla la responsabilidad directa (ausente, según él, en la democracia liberal representativa), persistirá la ignorancia política, aún cuando el público disponga de la información más abundante y completa. No queda claro en su exposición si esta ignorancia es producto de una incapacidad de los individuos de ‘procesar’ dicha información (hay que recordar que Schumpeter tenía una visión tecnocrática de la actividad política), o si se debe simplemente a que los individuos no ‘consumirán’ tal información. En cualquiera de los dos casos, el efecto es el mismo, “el ciudadano normal desciende a un nivel inferior de prestación mental tan pronto como penetra en el campo de la política. Argumenta y analiza de una manera que él mismo calificaría de infantil si estuviese dentro de la esfera de sus intereses efectivos. Se hace un nuevo primitivo. Su pensamiento se hace asociativo y efectivo” (Schumpeter, 1984: 335).

Si bien el autor realiza una comparación de la manipulación a la que pueden ser sometidos los consumidores a través de la ‘propaganda’, asegura que este comportamiento no se debe al efecto que pudiesen generar grupos políticos que tratan de influir sobre el ciudadano corriente ya que “este tendería, en la cuestión política, a someterse a prejuicios e impulsos extrarracionales o irracionales” (Schumpeter, 1984: 335). Se trata, entonces, de una situación completamente insalvable, derivada de la naturaleza humana.

Avritzer (2002: 16) considera que uno de los objetivos centrales de Schumpeter era probar que las opiniones de la mayoría no son necesariamente democráticas. Citando ejemplos tales como las cacerías de brujas del siglo XVI y la persecución de los judíos en el siglo XX, Schumpeter muestra que las preferencias de la mayoría pueden legitimar actitudes antidemocráticas, sancionadas, no por actores políticos racionales, sino por masas irracionales⁹.

⁹ Schumpeter nunca cierra este punto correctamente, “no resuelve la contradicción entre su teoría de la irracionalidad individual y sus presunciones sobre la racionalidad los resultados producidos por el sistema democrático, donde las elecciones individuales juegan un rol central” (Avritzer, 2002: 19).

De tal modo, “se hacía eco de la opinión de muchos comentaristas y políticos occidentales de la época, que creían que una participación ‘excesiva’ podía producir la movilización del demos con consecuencias muy peligrosas” (Held, 1992: 200).

A partir de esta crítica a la ‘teoría clásica’, Schumpeter realiza su propuesta para comprender a la democracia como un método de competencia por el liderazgo político. En ella, el papel central del pueblo es crear un gobierno o algún otro organismo intermediario. La democracia¹⁰ sería el “sistema institucional para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1984: 343).

A continuación el autor enumera una serie de ventajas que proporcionaría una definición de este tipo. En primer lugar, dice (Schumpeter, 1984: 344), esta concepción nos proporciona un criterio razonablemente eficiente¹¹, mediante el cual poder distinguir a los gobiernos democráticos de los demás.

En segundo lugar, “la teoría incorporada en esta definición deja todo el espacio que deseemos para un reconocimiento apropiado del hecho vital del liderazgo” (Schumpeter, 1984: 344)¹². Schumpeter pensaba que la teoría clásica no hacía esto, sino que, “atribuía al electorado un grado completamente irreal de iniciativa que prácticamente llegaba a ignorar al liderazgo” (Schumpeter, 1984: 344). Frente a la incapacidad de las masas, la única solución es contar con una élite que ocupe el lugar central. La democracia se reduce, de este modo, a una competencia entre élites.

Sin embargo, Schumpeter sostiene que esta afirmación no desprecia la voluntad de grupo sino que, por el contrario, la sitúa en el papel que desempeñan en realidad, esta sería una tercer ventaja. Las voluntades grupales, no se manifiestan directamente, permanecen latentes por mucho tiempo, “hasta que son llamadas a la vida por algún líder político que las convierte entonces en factores políticos” (Schumpeter, 1984: 345).

¹⁰ En realidad Schumpeter habla de ‘método democrático’ no de democracia. Pero volveré sobre este punto más adelante.

¹¹ O’Donnell llama la atención sobre la eficiencia de este criterio al agregar el conjunto de condiciones que asegurarían el buen funcionamiento del método democrático.

¹² El término original del texto de Schumpeter es ‘*leadership*’, que en la edición de 1984 de Ediciones Folio, se tradujo como ‘caudillismo’. He decidido cambiar dicha traducción en todas las citas por la de ‘liderazgo’.

En cuarto lugar, si bien Schumpeter reconoce las dificultades que implica el concepto de competencia, incluso en el ámbito económico, aclara que por competencia se refiere a la “libre competencia por el libre voto”. El método para regular este proceso de competencia es el electoral. Para justificarlo utiliza una afirmación poco convincente “la democracia parece implicar la aplicación de un método reconocido a la conducta de la lucha de la competencia y el método electoral es prácticamente el único del que disponen para este fin las comunidades de cualquier magnitud” (Schumpeter, 1984: 345).

Como quinta ventaja, Schumpeter destaca la solución que propone su teoría a la relación democracia y libertad individual. Por esta última, entiende “la existencia de una esfera de autonomía individual cuyos límites son variables históricamente”. La disputa, entonces, se convierte en una cuestión de grado. El método democrático no garantizaría necesariamente una mayor cantidad de libertad individual, pero si “todo el mundo es libre de entrar en la competencia por el liderazgo político, presentándose al electorado, esta facultad se traduciría en la mayoría de los casos, aunque no en todos, en una considerable cantidad de libertad de discusión para todos” (Schumpeter, 1984: 346). Sería la competencia que impulsa el método democrático la que estimula la libertad, y no el sentido inverso.

Resumiendo, la democracia no significa que el pueblo gobierna efectivamente. La democracia es sólo un método para la elección de los verdaderos gobernantes, las élites. De tal forma, el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarles a través de la libre competencia entre los pretendientes del liderazgo por el voto del electorado (Schumpeter, 1984: 362).

Al definir la democracia como un método, la sitúa “lejos de ser una forma de vida caracterizada por la promesa de igualdad y de las mejores condiciones para el desarrollo humano en un contexto rico de participación, la suerte del ciudadano democrático [es], sencillamente, el derecho periódico a escoger y autorizar a un gobierno para actuar en su nombre (Held, 1992: 200-201).

Mackie (2009: 148-49) sostiene que si bien Schumpeter coloca a las elecciones competitivas como una condición necesaria para la democracia representativa (algo que, según él, ningún estudiante de ciencia política podría negar); su única innovación fue

insistir en que las elecciones competitivas son una condición suficiente para la democracia.

Pero Mackie no es del todo acertado en este punto. Además del acento puesto sobre el método electoral, Schumpeter reconoce la existencia de una serie de 'condiciones para el éxito del método democrático'¹³. Al afirmar que "la democracia prospera en sistemas sociales que muestran ciertas características" (Schumpeter, 1984: 368), invalida la condición de suficiencia del proceso electoral.

Schumpeter, ordena estas condiciones en torno a cuatro puntos. El primero de ellos, es que el material humano principal de la política deben ser de una calidad suficientemente elevada. Los hombres que componen los órganos del partido, los que son elegidos para servir en el parlamento, o los que ascienden a los cargos de gabinete, todos ellos deben ser hombres con una formación adecuada. Cuando habla de la forma de asegurar dicha calidad, Schumpeter lleva su visión elitista al máximo: "puede haber muchas maneras de asegurarse políticos de calidad suficientemente buena. Hasta ahora, sin embargo, la experiencia parece sugerir que la única garantía efectiva, en este respecto, está en la existencia de un estrato social que sea él mismo producto de la política como cosa natural" (Schumpeter, 1984: 369).

La segunda condición para el éxito de la democracia consiste en la limitación del área de competencia de las decisiones que se deben tomar. La democracia no exige que todas las funciones del Estado estén sometidas a su método político (Schumpeter, 1984: 371). Nuevamente aquí su enunciado es vago respecto a los límites. ¿A qué áreas, temas o competencias debe reducirse el método democrático? El autor responde que "hasta dónde pueda dilatarse depende no sólo de las limitaciones generales del método democrático que se deducen del análisis presentado en la sección anterior, sino también de las circunstancias particulares de cada caso individual" (Schumpeter, 1984: 370). Si cada caso establece su parámetro, entonces la variable se vuelve idiosincrática y se hace complejo determinar si la condición efectivamente se cumple.

¹³ Recurre a un ejemplo de otra disciplina con la intención de revestirle el 'necesario cientificismo' a su argumentación: "Si un físico observa que el mismo mecanismo funciona de un modelo diferente en épocas distintas y en lugares distintos, concluye que su funcionamiento depende de condiciones extrañas al mismo. Nosotros no podemos sino llegar a la misma conclusión en lo que se refiere al sistema democrático" (Schumpeter, 1984: 368)

Como tercera condición para el gobierno democrático, establece la necesidad de una burocracia fuerte¹⁴. Debe poder disponer “de los servicios de una buena burocracia bien capacitada que goce de una buena reputación y se apoye en una sólida tradición, dotada de un fuerte sentido del deber y de un *sprit de corps* no menos fuerte” (Schumpeter, 1984: 372).

Lo que Schumpeter llama ‘autodisciplina democrática’ constituye la cuarta condición para el funcionamiento de la democracia. Reconoce, por primera vez, la posibilidad de conflicto “todo el mundo estará de acuerdo, por supuesto, en que el método democrático no puede funcionar sin fricción, a no ser que todos los grupos que cuentan en una nación quieran aceptar todas las medidas legislativas durante todo el tiempo que estén en vigor y todas las medidas ejecutivas ordenadas por las autoridades legalmente competentes” (1984: 373). La solución para a esta ‘fricción’ es la autodisciplina que consiste tanto en la disposición de un “nivel intelectual y moral lo bastante elevado”, como en la capacidad de “contentarse con guardar un turno ordenado” (1984: 373-74). La tolerancia en la competencia efectiva es otro componente fundamental de la misma. Finalmente, es importante destacar que esta autodisciplina debe estar presente tanto en los electorados como en los parlamentos.

Recapitulando, debe haber políticos de calidad; una limitación de los temas sujetos a la decisión democrática; una burocracia fuerte; un adecuado nivel de ‘autodisciplina democrática’. Ahora bien, ¿estas condiciones actúan como condiciones necesarias o suficientes? Schumpeter afirma que “todo sistema puede soportar una práctica extraviadora hasta un cierto grado” (1984: 375). Pero ¿Cuál grado? “El lector sólo necesita, en efecto, pasar revista a nuestras condiciones para convencerse de que el gobierno democrático tan sólo funcionará con plena ventaja si todos los intereses de importancia son prácticamente unánimes no sólo en su fidelidad al país, sino también en su fidelidad a los principios estructurales de la sociedad existente” (1984: 375).

¹⁴ Schumpeter afirma que la segunda y tercera condición están íntimamente interrelacionadas. La existencia de una burocracia fuerte ayudaría a establecer los límites de las decisiones que deben ser tomadas a través de los procedimientos democráticos (Schumpeter, 1984: 372). Sin embargo, los ámbitos de competencia burocrática son determinados por decisiones ‘políticas’. Las burocracias suelen tener un efecto de tipo *spillover* limitado.

El punto permanece opaco. O'Donnell recoge esta crítica y afirma que Schumpeter “no nos dice si para el ‘éxito del método democrático’ basta que prevalezca una cualquiera de estas condiciones o si, como parece más razonable, tienen todas que cumplirse” (2007: 27). Si la respuesta fuera que todas estas condiciones deben cumplirse, dice O'Donnell, entonces tendríamos que añadir a la definición de democracia todas estas condiciones. Si, en cambio, la respuesta correcta es que si no se cumplen algunas de estas condiciones existiría una especie de democracia disminuida, Schumpeter no estaría ofreciendo una definición que ayude a diferenciar las democracias disminuidas de las plenas.

El aporte más importante de Schumpeter fue que compatibilizó la teoría democrática con la teoría del rol de las élites en el proceso político. La teoría de élites, inicialmente rechazó la política democrática por su creencia en que las élites gobernarían a pasear de la forma de gobierno. Los principios centrales de la justificación histórica y ontológica de las élites que realiza Pareto no son contradichos por Schumpeter, sino que los armoniza con la teoría democrática (Avritzer, 2002: 17).

Inspirados en Schumpeter, muchos científicos sociales trataron de explorar y ampliar las hipótesis fundamentales acerca de cómo se comportan los líderes políticos y los votantes y cómo se influyen los unos a los otros (Held, 1992: 199). Asimismo, desarrollaron una importante cantidad de definiciones que se basan en el proceso electoral como variable fundamental.

1. c- La democracia como poliarquía. Robert Dahl.

Como se ha mostrado en el apartado anterior, Schumpeter se preocupaba exclusivamente por los individuos y las elites. Los únicos grupos intermedios a los que hace alguna referencia son los partidos políticos. Para subsanar esta deficiencia, desde el pluralismo, se produjo una importante reformulación de la teoría democrática que trajo nuevamente al centro del debate, elementos sobre las actividades de los grupos de interés organizados¹⁵.

Dahl (1992), representante de esta corriente, busca exponer una interpretación de la teoría y la práctica democráticas, teniendo en cuenta los límites y posibilidades apropiados para el mundo en que vivimos. De ese modo, el autor repasa tanto los desarrollos teóricos como la evolución histórica de los regímenes políticos.

En comparación con Schumpeter, Dahl realiza un análisis de la teoría democrática mucho más profundo. Argumenta que esa amalgama a la que llamamos democracia se nutre de cuatro fuentes principales: la Grecia clásica; la tradición republicana proveniente de Roma y de las ciudades-estado Italianas de la Edad Media y el Renacimiento; la idea y las instituciones del gobierno representativo y; la lógica de la igualdad política.

Dahl procura dar respuesta a una larga serie de problemas que enfrenta la 'teoría democrática difusa'. Entre ellos se destacan: la dificultad de caracterizar el 'gobierno del pueblo' (¿qué pueblo? ¿qué significa que gobiernen?); la indefinición en cuanto a la magnitud o escala de la población gobernable; los problemas en torno a las reglas decisorias (regla de la mayoría); las dificultades para definir 'el bien común'; la determinación de los límites entre los regímenes democráticos y los no-democráticos.

En su análisis histórico de los diferentes regímenes políticos, destaca la existencia de dos transformaciones democráticas y se cuestiona sobre la posible existencia de una tercera a partir de los años '90. La primera de las transformaciones fue la que se vivió en el siglo V a.C., donde diferentes ideas y experiencias dieron origen a un nuevo sistema político donde el pueblo soberano no sólo estaba habilitado a autogobernarse sino que

¹⁵ Held (1992: 227) sostiene que "los pluralistas dan una importancia especial a los procesos que generan, y que resultan de la combinación de los esfuerzos individuales en grupos y en instituciones en la competencia por el poder"

poseía todos los recursos para ello. Aquí se introducen las ideas de isogoría e isonomía y -de acuerdo con Dahl- en la visión griega del orden democrático se debían satisfacer seis requisitos: intereses ciudadanos armónicos, alto grado de homogeneidad, número pequeño de ciudadanos, toma de decisiones directa, participación en los cargos públicos y autonomía de la ciudad-estado.

La segunda transformación, se produjo con el surgimiento del moderno Estado nacional, donde el republicanismo, la teoría de la representación y la lógica de la igualdad marcaron su impronta. Del republicanismo -en sus dos vertientes: la aristocrática y la democrática- destaca el reconocimiento de que el pueblo no es una totalidad perfectamente homogénea. Consecuencia de ello, y de la imposibilidad de la constitución de un 'gobierno mixto', la propuesta de la división de poderes se transmitió a los defensores posteriores de la democracia. En cuanto a la representación, el autor afirma que su introducción fue clave para superar las antiguas limitaciones de tamaño de los países democráticos. Finalmente, afirma que el surgimiento y la persistencia de la democracia depende en alguna medida de las creencias del pueblo, fundamentalmente en el principio categórico de la igualdad. Tal principio sostiene que los miembros de un grupo perciben que están todos más o menos igualmente capacitados para gobernar.

Por otra parte, resalta la complejidad del significado de la democracia y las observaciones que han planteado diferentes críticos de la misma. Los críticos son divididos en dos grupos: el primero, el de los opositores, está conformado tanto por quienes objetan fundamentalmente a la democracia porque creen que si bien ella es posible, es intrínsecamente inconveniente (Platón), como por quienes piensan que si bien sería conveniente, lo cierto es que resulta intrínsecamente imposible (Michels); el segundo grupo, al que llama los críticos benevolentes, simpatizan con la democracia y desearían preservarla, pero la critican en algún aspecto importante.

Luego, reclasifica a los críticos en torno a dos corrientes de pensamiento: el anarquismo y el tutelaje. La primera de ellas, el anarquismo, sostiene que la democracia no es capaz de redimir el carácter represivo del Estado. Su respuesta esencial a esta crítica consiste en afirmar que, dada la realidad empírica, los beneficios que trae la creación de un Estado, probablemente excedan a los costos. La segunda corriente, el tutelaje, afirma que el gobierno del Estado debería limitarse a los que están calificados

para ejercerlo. Los tutores deben poseer idoneidad política (capacidad moral, virtud y conocimiento técnico o instrumental) y no se encuentran subordinados al proceso democrático. Para Dahl, el tutelaje impone extraordinarias exigencias de saber y virtud que son casi imposibles de cumplir en la práctica. Además, la idea de tutelaje contiene la presunción de la existencia de un bien común que puede ser identificado y perseguido por una minoría, cuestión que también -desde su punto de vista y en coincidencia con Schumpeter- colisiona con la realidad.

A partir del diálogo con estas críticas, Dahl reformula su propuesta teórica. Para él, la democracia tiende a producir el mejor sistema factible, este hecho sólo puede justificarse sobre la base de la creencia de que la gente común está calificada -en general- para gobernarse y que debe considerarse a cada individuo como el mejor juez de sus propios bienes o intereses (presunción de autonomía personal¹⁶).

Pero también se debe considerar que la democracia es un orden político que requiere de un proceso para la toma de decisiones. Según Dahl (1989: 13), el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Por ello, reserva el término 'democracia' para designar al sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos.

Para que un gobierno responda durante un período de tiempo a las preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas, todos ellos deben tener igualdad de oportunidades para: 1) formular sus preferencias, 2) manifestar públicamente dichas preferencias, 3) recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias (Dahl, 1989: 14-15). Estas son tres garantías básicas de las cuales se derivan una serie de 'garantías institucionales'.

Aquí se encuentra el centro de su propuesta teórica. Se trata del concepto de poliarquía, es decir, aquel régimen político que se distingue, en el plano más general, por dos amplias características: la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de

¹⁶ Punto central también, como se mostrará más adelante, en la conceptualización propuesta por O'Donnell.

oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto (Dahl, 1992: 266).

Profundizando a partir de esa definición, da mayores precisiones sobre el contenido de esas dos características generales. Para lo cual define cinco criterios (normas ideales) para evaluar los procedimientos de cualquier asociación: participación efectiva; igualdad de los votos en la etapa decisoria; comprensión esclarecida; control del programa de acción y; principio categórico de igualdad. El régimen político que garantizaría al máximo estos cinco criterios es la poliarquía.

Existen siete instituciones (Dahl, 1992: 266-67), inspiradas en dichos criterios¹⁷ que deben estar presentes para que un gobierno se califique como poliárquico:

1. *Funcionarios electos*: las decisiones en materia pública son tomadas por funcionarios electos.

2. *Elecciones libres e imparciales*: dichos funcionarios son elegidos en procesos electorales 'limpios' y que se llevan a cabo con regularidad y sin coacción.

3. *Sufragio inclusivo*: prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en las elecciones.

4. *Derecho a ocupar cargos públicos*: igualmente, prácticamente todos los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno.

5. *Libertad de expresión*: los ciudadanos tienen derecho a expresarse en cuestiones políticas definidas con amplitud.

6. *Variedad de fuentes de información*: los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información que deben estar protegidas por la ley.

7. *Autonomía asociativa*: los ciudadanos tienen el derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes entre ellas, partidos políticos y grupos de interés.

¹⁷ El criterio de igualdad de voto inspira a las instituciones 1 y 2; el de participación efectiva a las instituciones 1, 3, 4, 5, 6 y 7; el de comprensión esclarecida las 5, 6 y 7; el criterio de control de los programas de acción está presente en todas las instituciones y; el criterio de inclusión en las instituciones 3, 4, 5, 6 y 7.

Dahl resalta el hecho de que los siete puntos caracterizan derechos, instituciones y procesos efectivos, deben cumplirse en la realidad y no ser simplemente nominales. Todos ellos son plenamente necesarios para la instauración más plena posible del proceso democrático en el gobierno de un país (Dahl, 1992: 267).

Pero estas instituciones no han estado siempre presentes y, mucho menos, en un mismo grado. Históricamente, la poliarquía es un orden político con tres períodos de desarrollo diferenciados (Dahl, 1992: 281): 1776-1930, 1950-1959 y la década del 1980.

¿Cómo se ha dado tal evolución? Dahl (1989: 16) admite que la democratización -volveré más extensamente sobre esto en el punto 2 del presente capítulo- consta de dos dimensiones por lo menos: el debate público y el derecho a participar. Para expresar con mayor claridad la relación existente entre estas dos dimensiones, las representa gráficamente y sostiene que cualquier régimen puede ubicarse en algún punto del espacio limitado por dichas dimensiones, esto le sirve para clasificar a los regímenes en 4 'tipos ideales' que se ubican en los ángulos del gráfico: hegemonía cerrada, oligarquía competitiva, hegemonía comprensiva y, poliarquía (Dahl, 1989: 18). Cuando los regímenes hegemónicos y las oligarquías competitivas evolucionan hacia la poliarquía aumentan las oportunidades de participación y de debate auténticos y, por consiguiente, el número de individuos, grupos e intereses cuyas preferencias hay que considerar al ejercer el poder político¹⁸ (Dahl, 1989: 23).

En este proceso, se destacan algunas condiciones que aumentan o disminuyen las posibilidades de que exista una poliarquía en un país determinado: concentración y control de la coacción violenta; una sociedad moderna, pluralista y dinámica en cuanto a

¹⁸ Dahl, en su trabajo, advierte sobre las posibilidades de conflicto que una transformación de este tipo implica para los que detentan el poder. Sostiene que cuanto más hondo sea el conflicto entre el gobierno y la oposición, mayores serán las posibilidades de que cada uno niegue al otro la participación efectiva en el ejercicio del poder político. A partir de esta situación, deriva 3 axiomas que explican las posibilidades de la creación (y la durabilidad) de sistemas político competitivos:

- La probabilidad de que un gobierno tolere a la oposición aumenta en la medida que disminuye el precio de dicha tolerancia
- La probabilidad de que un gobierno tolere a la oposición crece en la medida en que aumenta el precio de suprimirla.
- En la medida en que el precio de la supresión exceda al precio de la tolerancia, mayores son las oportunidades de que se dé un régimen competitivo.

sus organizaciones; creencias de los activistas políticos y; la influencia o control extranjeros.

La teoría de Dahl, de acuerdo con Avritzer (2002: 38), se ubica en el límite entre las tradición elitista y la del espacio público. Si bien es claro -sostiene- que por un lado, tanto la presentación de alternativas como la evaluación de la información que posee cada individuo pueden ser consideradas como una parte inevitable del proceso de selección de élites. Por otra parte -continúa-, ambos temas conducen inevitablemente a cambiar el centro de atención desde la selección de élites a la discusión que la precede. Esto último es un proceso público por excelencia (Avritzer, 2002: 38). Es así que una parte importante de las instituciones consideradas fundamentales por Dahl pertenecen al proceso de formación de la opinión pública.

De tal modo, al contrario que Schumpeter (que sostenía que la democracia consiste exclusivamente en la selección de élites), Dahl tenía una interpretación mucho más amplia -al igual que otros pluralistas- destacando el valor de consenso que produce y traslada a los diferentes parámetros de la vida política (Held, 1992: 235).

La obra de Dahl inspira a la mayoría de los estudios que realizan mediciones de la calidad de la democracia. Es la definición que cuenta con mayor nivel de acuerdo, sin embargo, nunca es tomada íntegramente.

1. d- El Estado democrático. Guillermo O'Donnell.

Los trabajos que estudian la relación entre el Estado y la democracia son recientes. La teoría democrática contemporánea no incluye explícitamente al Estado como un componente importante para el estudio de la democracia (O' Donnell, 2004). Al mismo tiempo, Serafinoff (2006: 1) advierte que tampoco los estudios sobre el Estado consideran como un componente central al régimen democrático –no, en el análisis de su aparato institucional, de sus reglas de juego o en el examen de la interacción entre distintos actores para la formulación e implementación de políticas públicas.

Los estudios que abordaron los procesos de transición y consolidación democrática “se han conectado muy indirectamente con las preocupaciones más recientes relativas a los Estados nacionales: la reorganización estatal en búsqueda de mayor eficiencia, el grado de intervención en el mercado y las políticas de bienestar, los procesos de integración y el multiculturalismo” (Serafinoff 2006: 1).

O'Donnell busca con su trabajo superar este vacío teórico –que no es ideológicamente neutral- abordando las interrelaciones entre la democracia y el Estado. A partir de una crítica a las definiciones ‘minimalistas’ de la democracia según las cuales ésta se reduce -o debe reducirse- estrictamente al régimen político, propone una ampliación conceptual a través de la relación existente entre democracia y Estado y a una consideración del ciudadano como agente y no como mero votante.

Según O'Donnell (2007: 20), el inicio de su trabajo se basó en dos supuestos que demostraron ser erróneos y carentes de sentido: la presunción de la existencia de un corpus claro y coherente de teoría democrática y, la creencia de que con él era posible viajar comparativamente. Al contrario, para el autor, una teoría adecuada de la democracia debe especificar las condiciones históricas de surgimiento de los distintos tipos de casos; no debe omitir cuestiones de filosofía política y de teoría moral; debe incluir aspectos de la teoría del derecho (ciudadanía como agencia); debe también ser analizada en el plano del Estado como sistema legal y de ciertos aspectos del contexto social.

Además advierte sobre la importancia de calificar un caso como democrático o no, ya que esto no se trataría sólo de un ejercicio académico, sino que también es un hecho que tiene consecuencias 'morales' y 'prácticas'.

Haciendo una revisión de las definiciones existentes sobre democracia, O'Donnell advierte que las definiciones de Huntington; Przeworski; Di Palma; Diamond, Linz y Lipset; Sartori, son definiciones 'realistas' porque enuncian atributos cuya presencia o ausencia se puede verificar empíricamente. De tal modo, si bien aclara que estas definiciones no se superponen, reconoce la existencia de dos elementos comunes de las definiciones (elecciones limpias y la existencia de libertades y garantías) a las que él agrega un tercero (la permanencia en el tiempo de los dos anteriores).

Inspirado en la definición de poliarquía de Dahl, en su camino a una ampliación del concepto de democracia, O'Donnell (2007: 32 y ss.) avanza en la discusión sobre qué debe entenderse por elecciones limpias y sobre algunas dificultades en lo referente a las libertades o garantías concomitantes. Respecto a lo primero, las elecciones son consideradas como limpias cuando son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e incluyentes, en las que pueden votar los mismo que pueden ser elegidos.

El segundo punto es más conflictivo, y afirma que las libertades de expresión, asociación e información propuestas por Dahl son necesarias pero no suficientes. Hay dos problemas que hacen el tema teóricamente indecible: los límites externos (basados en juicios inductivos) ¿qué libertades incluir?; y los límites internos (cláusula de razonabilidad) ¿son efectivas? ¿cómo evolucionan a lo largo del tiempo?

Frente a esta situación 'irresoluble' propone una definición restringida (no minimalista) que rechaza incluir una enumeración pormenorizada de las libertades potencialmente relevantes. Pero aclara que esta definición no se agota a nivel del régimen, sino que debe ser ampliada al plano del Estado. Esta ampliación se produce a partir de la conexión que impone la existencia de un sistema legal. Es decir, a partir del reconocimiento histórico de los individuos como sujetos con capacidad de tomar decisiones que tienen consecuencias y que implican responsabilidades. Este reconocimiento contiene el derecho al sufragio y a ocupar cargos electivos lo que implica una presunción (equitativa) de autonomía y razonabilidad que define a los individuos como agentes.

La democracia es, de este modo, el resultado de una apuesta (y de ahí la importancia de su variable temporal) institucionalizada, universalista, incluyente y atemperada. En ella, el sistema legal asigna derechos y responsabilidades a los individuos (ciudadanía política), tal asignación regula la relación ego/alter. Esto se produce en el plano del Estado como entidad territorial (reconocimiento de la condición de ciudadanía y la prohibición del *legibus solutus*) y como sistema legal (donde también debe evaluarse su efectividad).

O'Donnell destaca la existencia de una secuencia histórica diferencial en el reconocimiento de los derechos. La ciudadanía política es adscriptiva, universalista, formal y pública y guarda una conexión íntima con la ciudadanía cívica. Esta conexión se hace patente en la condiciones de efectividad de la ciudadanía política (donde también juegan un rol fundamental las condiciones sociales y económicas).

Esta nueva formulación abre el camino para estudiar un tema en el que aparece la íntima relación entre democracia, el régimen y el Estado: la accountability horizontal. La accountability horizontal implica la existencia de instituciones estatales que tiene el derecho y el poder legal de emprender acciones -que pueden llegar hasta el *impeachment*-, en relación con actuaciones u omisiones de otras instituciones del Estado que pueden en principio, o presuntamente, ser calificadas como ilícitas¹⁹.

En un trabajo posterior, O'Donnell (2008) avanza en su concepto ampliado de democracia. En su propuesta (O'Donnell, 2008: 26), la democracia incluye un régimen político pero no se agota en él. Este régimen implica elecciones competitivas e institucionalizadas, así como un conjunto de libertades de asociación, expresión, movimiento y otras. Así, el régimen se convierte en un componente fundamental de la democracia, esto por dos motivos: porque en su ausencia simplemente no hay

¹⁹ Existirían dos formas básicas de violación: la transgresión y la corrupción. La accountability horizontal, relata O'Donnell, emerge como el fruto de una contradicción entre la necesidad de un nivel alto de decisión (pública) y control efectivo (quién controla a los que controlan). Esta contradicción no alcanza un equilibrio estable, pero los diseños institucionales (división de poderes y el sistema legal) impulsaron -inicialmente- la que llama accountability horizontal de balance. Para superar algunos problemas derivados, posteriormente se crearon instituciones específicas a las que O'Donnell llama de accountability horizontal asignada. El autor también destaca las interconexiones (esencialmente relaciones de reforzamiento mutuo) que se dan entre este tipo de accountability y la vertical y social.

democracia; y porque su existencia define la ciudadanía política, aquellos que tienen derecho a votar, intentar ser electos y ejercer las libertades recién mencionadas²⁰.

La ciudadanía política implica que, en este plano, todos somos iguales en términos de derechos, libertades y obligaciones. Esta igualdad es consagrada por el sistema legal de un país que contiene un régimen de este tipo (O'Donnell, 2008: 26). Aquí se presenta uno de los puntos de encuentro más importantes entre Estado y Democracia, ya que ese sistema es parte constitutiva del Estado.

Antes de avanzar con la definición de Estado, es conveniente enunciar dos premisas básicas que atraviesan sus argumentos. La primera de ellas sostiene que, el Estado es el ancla indispensable de los diversos derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia. Un “buen” Estado, es decir, un Estado consistente con la democracia, es un Estado que inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil²¹ presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia (O'Donnell, 2008: 27). La segunda de ellas, implica que “los ciudadanos tenemos un derecho público e irrenunciable al Estado, pero no a cualquier Estado sino a uno consistente con la democracia, un Estado de y para la democracia” (O'Donnell, 2008: 27).

O'Donnell (2008: 28) define al Estado como “un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio”.

Esta definición (de cuño weberiano), que apunta directamente al tema del poder, en términos de la gran concentración de poder (o, más precisamente, de poderes) implicada por el surgimiento y funcionamiento del Estado, contiene varias dimensiones (O'Donnell, 2008: 28-29):

²⁰ Hasta este punto la definición no se separa de la conceptualización clásica planteada por Dahl (1989).

²¹ Este es el punto central que trataré en los Capítulos 3 y 4.

1. El Estado es un conjunto de burocracias. Éstas son definidas como un entramado de organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas que poseen asignadas, legalmente, responsabilidades dirigidas a lograr o proteger algún aspecto del bien o interés público general.

2. El Estado es también un sistema legal. Es un entramado de reglas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales. En la actualidad, especialmente en democracias, la conexión entre las burocracias del Estado y el sistema legal es íntima: las primeras se supone que actúan en términos de facultades y responsabilidades que les son legalmente asignadas por autoridades pertinentes: el Estado se expresa en la gramática del derecho.

3. Es un foco de identidad colectiva para los habitantes de un territorio. Las dos dimensiones anteriores, las burocracias y el sistema legal, dicen generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden general y de la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Al hacerlo, el Estado (más precisamente, los funcionarios que hablan en su nombre) presumen garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, usualmente concebida como una nación, o un pueblo. Con estas afirmaciones, repetidas innumerables veces, desde el Estado se nos invita al reconocimiento generalizado de un “nosotros” que apunta a crear una identidad colectiva que estaría por encima de los conflictos y clivajes sociales o debería prevalecer sobre ellos.

4. Finalmente, el Estado es un filtro. Lo es porque intenta regular cuán abiertos o cerrados son los diversos espacios y fronteras que median entre el “adentro” y el “afuera” del territorio y la población que delimita. Mientras que algunos de estos espacios son celosamente controlados, otros nunca tuvieron barreras y otros han sido erosionados por los vientos de la globalización. Pero todo Estado intenta, o dice intentar, establecer filtros para el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que estas dimensiones están íntimamente conectadas. O'Donnell (2008: 29) dice que cuando ellas se desempeñan razonablemente bien, el Estado cumple su crucial papel de articulador y ordenador de la diversidad y pluralidad de las relaciones sociales en su territorio. De modo que se facilita

la organización de los sectores sociales, se orientan los conflictos hacia su pacífica resolución, se proveen valiosos bienes públicos, y se resuelven o se ayuda a resolver numerosos problemas de acción colectiva.

Este concepto y sus dimensiones, debe ser entendidos como una aspiración ideal, como cuestiones que “no pueden ser atribuidas a priori a un Estado” (O’Donnell, 2008: 29). Ellas son tendencias que ningún Estado ha materializado completamente, y que algunos Estados distan de haber logrado siquiera medianamente. Implica que las cuatro dimensiones básicas del Estado son históricamente contingentes; por lo tanto, la medida de su logro debe ser establecida empíricamente (O’Donnell, 2008: 30).

En las diferentes definiciones sobre el Estado que propone, se reconoce la existencia de una ‘gradación normativa’. Se parte de una definición general del Estado (la señalada arriba) y se continúa, a través de dos subtipos, hacia el ideal.

El primero de los subtipos, se corresponde con el Estado que contiene un régimen democrático²², es decir: un Estado en el que el sistema legal sanciona y respalda los derechos y libertades del régimen democrático, y las instituciones pertinentes actúan en dirección a efectivizar e implementar esos derechos. Asimismo, es la unidad que delimita el electorado –los ciudadanos políticos- implicados por la existencia de aquél régimen (O’Donnell, 2008: 31).

Sin embargo, el segundo subtipo de Estado es el más importante en sus reflexiones. En la medida en que un Estado satisface los aspectos arriba mencionados e impulsa la expansión y consolidación de las diversas ciudadanías, va adquiriendo el carácter consonante con la democracia, no se trata ya, simplemente, de un Estado que contiene un régimen democrático. Se trata de un Estado realmente alineado con la democracia, es decir un Estado de y para ella o, más simplemente un Estado democrático. Esto es, un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes. (O’Donnell, 2008: 31). Este

²² En este subtipo se encontrarían la mayoría de los países latinoamericanos. “En nuestra región, los Estados son débiles, angostos y con escasa capacidad para democratizar” (O’Donnell, 2008: 37).

subtipo de Estado es el horizonte normativo que nunca ha sido alcanzado por país alguno.

¿Cómo se vinculan los conceptos de Estado, democracia y ciudadanía? Esta relación no es sencilla, normalmente está acompañada de tensiones y contradicciones que han evolucionado históricamente. Tema que está vinculado, fundamentalmente, con los procesos de democratización de los diferentes países de América Latina.

Según O'Donnell (2008: 32), no se trata sólo de saber que es lo que el Estado es, sino también para qué y para quiénes es y **debería ser**²³ ese Estado. Estas preguntas son especialmente importantes desde que, en la mayoría de los países latinoamericanos, se ha alcanzado el logro importantísimo de conquistar un régimen democrático pero donde aún, hay grandes dificultades en expandir el régimen hacia la democratización de la sociedad y del propio Estado.

Desde la perspectiva de O'Donnell -lo que se verá reflejado en las mediciones de la calidad de la democracia que luego presentaré- la ciudadanía no juega un papel pasivo. Como dije anteriormente, en la búsqueda de la consolidación y expansión de los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia, no sólo sería necesario un 'buen Estado', también sería imprescindible una sociedad civil presente y activa.

En este momento, es oportuno enunciar un concepto central para comprender la relación entre los tres términos planteados -democracia, ciudadanía y Estado. Me refiero al concepto de ciudadano como agente. Como oportunamente sostiene O'Donnell (2008: 26), el régimen democrático no garantiza, como la experiencia de América Latina muestra, la vigencia de todos los aspectos de la ciudadanía. Pero si se considera que el régimen democrático instituye la visión de un ciudadano/agente capaz de tomar decisiones que pueden ser muy relevantes para el bien público (no sólo votar sino participar en la toma de decisiones colectivamente vinculantes), es injustificado ignorar (aunque así lo hace buena parte de las corrientes teóricas hoy dominantes) el tema clásico de las condiciones sociales de la democracia (O'Donnell, 2008: 26).

²³ El destacado es mío. Como hemos visto, la definición de Estado democrático (o Estado de y para la democracia) es un ideal, que sirve como medida (parámetro) de evaluación de los Estados latinoamericanos actuales.

El concepto de Estado democrático que propone O'Donnell hace referencia a un Estado que no está en relación de suma cero con la sociedad; al contrario, es un factor fundamental de su organización y dinamismo (2008: 29). Si ese Estado es democrático, contribuirá con la sociedad de manera que se garanticen y, eventualmente, expandan los derechos implicados por la existencia de un régimen democrático y sería, consiguientemente, un aliado consistente de la promoción del desarrollo humano (O'Donnell, 2008: 29).

Estado, democracia y ciudadanía se implican mutuamente, se configuran, se influyen. Aunque no debemos dejar de reconocer que no se trata de una relación 'de iguales' y, por consiguiente, las responsabilidades tampoco son simétricas²⁴. El planteo de O'Donnell está claramente comprometido con la búsqueda de soluciones al problema de la democracia y el Estado en América Latina. La formulación de su nuevo concepto de Estado permite avanzar en la construcción de medidas empíricas que posibilitan ver el grado de avance en sus cuatro dimensiones fundamentales, a saber: primero, su eficacia como un conjunto de burocracias; segundo, su efectividad como sistema legal; tercero, su credibilidad como realizador del bien común de la nación, o del pueblo; y cuarto, su condición de filtro adecuado al interés general de su población.

Conceptual y empíricamente las preocupaciones por la evolución de los regímenes democráticos ha variado desde los análisis de las transiciones a la democracia hasta los desafíos que plantea su consolidación. Actualmente, un grupo importante de investigadores sostiene que -dado que la consolidación democrática se haya estabilizada- debemos cambiar nuestra mirada y comenzar a hablar sobre la 'calidad' de la democracia. Antes de avanzar sobre este último punto, propongo realizar un breve repaso sobre los conceptos de transición y la consolidación con la sola intención de mostrar que tampoco hay consenso en este punto. Especialmente por la falta de precisión del término 'democratización', muchas veces usado como sinónimo de transición, de consolidación e incluso de calidad.

²⁴ Hay autores, entre los que se destaca Oscar Oszlak (2006) que señalan que el Estado tiene una responsabilidad especial. Pues este es capaz de promover procesos de cambio en la cultura democrática, fortalecer el carácter democrático de las instituciones y, en términos generales, generar condiciones para la democracia.

1. e- Transición, consolidación, democratización.

Se ha mostrado que, a lo largo de la historia, el concepto de democracia asume una gran complejidad. Si bien sus orígenes griegos son mostrados como el ejemplo original, también es cierto que se trata de un formato que dista muchísimo de lo que en la actualidad se considera como democracia. Tilly (2007: 27) reconoce que entre el 300 AC y el siglo XIX DC, un número de regímenes europeos adoptaron variantes del modelo griego.

El proceso de expansión de la democracia en el mundo ha sido sumamente variable, tanto en sus causas como en sus consecuencias. Estos procesos, especialmente en el último cuarto del siglo XX, fueron estudiados originalmente bajo los conceptos de transición y consolidación. Pero, ¿cómo se llega en la actualidad a hablar de calidad de democracia?

O'Donnell y Schmitter (1991) ofrecen uno de los primeros estudios sobre el tema. Para ellos, la transición es el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro (O'Donnell y Schmitter: 1991: 19). Sin embargo, ellos estuvieron especialmente interesados por las transiciones desde los regímenes autoritarios²⁵. De este modo, “las transiciones estarían delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria” (O'Donnell y Schmitter: 1991: 19). Sin embargo, independientemente de la direccionalidad de la transición, el elemento característico de la misma es la indefinición de las reglas de juego (O'Donnell y Schmitter: 1991: 19).

Las transiciones desde los regímenes autoritarios poseerían dos etapas distintivas: la liberalización y la democratización. La liberalización consiste en el procesos de redefinición y ampliación de derechos. Con mayor detalle, “es el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos

²⁵ Como se mostrará en capítulos siguientes los estudios sobre quiebras de la democracia y transiciones hacia la democracia han mostrado que ambos procesos no están, automáticamente, vinculados a las mismas variables explicativas (es decir, que no se cumple la condición de simetría causal).

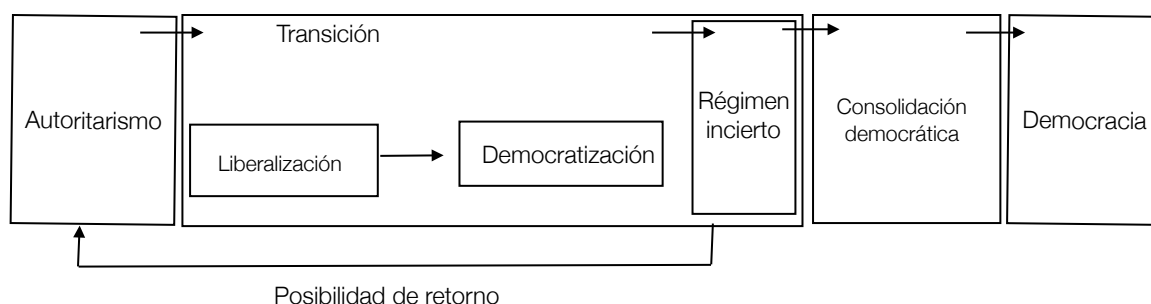
arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros” (O’Donnell y Schmitter: 1991: 20).

La democratización, por su parte, incluye “a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios [...], o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones [...] o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana” (O’Donnell y Schmitter: 1991: 22-23).

Ambos conceptos son susceptibles de gradaciones, no se trata de términos a todo y nada. Si bien, no son sinónimos poseen una estrecha relación. Pueden darse simultáneamente o no, las diferentes combinaciones dan origen a diferentes tipos de regímenes (autocracia, autocracia liberalizada, autocracia plebiscitaria, democracia política limitada, democracia popular, democracia política, económica, socialista y social).

En la posición de estos autores, hay una secuencia temporal en la que la transición es seguida por los problemas de consolidación (ver Gráfico 1). La transición finalizaría, entonces, “cuando la ‘anormalidad’ ya no constituye la característica central de la vida política, o sea, cuando los actores se han asentado y obedecen una serie de reglas más o menos explícitas, que definen los canales a los que pueden recurrir para acceder a los roles de gobierno, los medios que legítimamente pueden emplear en sus conflictos recíprocos, los procedimientos que deben aplicar en la toma de decisiones y los criterios que puedan usar para excluir a otros de la contienda política” (O’Donnell y Schmitter: 1991: 105).

Gráfico 1. Esquema de los conceptos de transición, consolidación y democracia.



Fuente: Elaboración propia en base a O'Donnell y Schmitter (1991).

Sin embargo, hay varios autores que proponen alternativas -con lecturas más amplias o restrictivas- del concepto de democratización. Para Tilly, la democratización es un proceso dinámico que siempre permanece incompleto y que, permanentemente, sufre el riesgo de retrocesos de 'des-democratizaciones'. Procesos íntimamente relacionados, moviéndose en direcciones opuestas, producen tanto la democratización como la des-democratización. (Tilly, 2007: xi).

Apoyado en una concepción gradualista de la democracia, Tilly destaca que su concepto de democratización no busca explicar cambios entre condiciones democráticas y no democráticas. Si no que trata de explicar cambios en los grados de democracia (Tilly, 2007: 41), lo que requiere un análisis de tres procesos políticos que alteran las interacciones entre ciudadanos y Estado: 1) las redes de confianza interpersonal; 2) las desigualdades categóricas y; 3) los centros autónomos de poder (Tilly, 2007: 50).

Si queremos llegar a comprender las causas y los efectos de la democratización o des-democratización, no tenemos otra alternativa sino reconocerlas como procesos continuos antes que como un simple paso a través de un umbral en una dirección u otra (Tilly, 2007: 10).

Un régimen es democrático, desde esta óptica, de acuerdo al grado en que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos ofrezcan un sistema de consultas amplio, igualitario, protegido y mutuamente obligatorio. La democratización consiste en el movimiento neto hacia un sistema de consultas más amplio, más igualitario, más

protegido, y más mutuamente obligatorio. La des-democratización significaría, entonces, el movimiento neto hacia un sistema de consultas más estrecho, más desigual, menos protegido y menos obligatorio (Tilly, 2007:13 - 14).

La democratización, en la formulación de Tilly, puede darse dentro de un régimen autoritario o dentro de uno democrático y, se encuentra fuertemente vinculado a la capacidad estatal. Así, el proceso de democratización puede dar lugar a regímenes menos autoritarios, democráticos o más democráticos. La des-democratización daría lugar, en cambio, a regímenes menos democráticos, autoritarios o más autoritarios.

Para Garretón, en cambio, el concepto de democratización está especialmente vinculado al de transición democrática: “la democratización política se refiere al proceso de establecer o extender las instituciones que definen un régimen democrático. Puede tomar la forma de fundación de un nuevo régimen o de recuperación de la democracia que, de alguna manera, existió con anterioridad a un régimen autoritario o a una dictadura” (Garretón, 1996: 2).

Schedler (2001) sigue la línea de O’Donnell y Schmitter acentuando el lugar que ocupa la incertidumbre en ambos conceptos. Según él, entonces, una transición democrática comienza cuando los agentes democratizadores logran romper la certeza relativa de la continuidad autoritaria, brindando expectativas del cambio democrático. La consolidación de la democracia concluye, por su parte, cuando los agentes democráticos logran establecer una certeza razonable sobre la continuidad del nuevo régimen democrático, disminuyendo las expectativas de una regresión autoritaria. La incertidumbre sobre las reglas fundamentales del juego político sería, nos dice, el sello característico de ambos procesos. La aparición de la incertidumbre marcaría el principio del cambio del régimen, y el desvanecimiento de la incertidumbre indicaría la culminación exitosa de la consolidación (Schedler, 2001: 2).

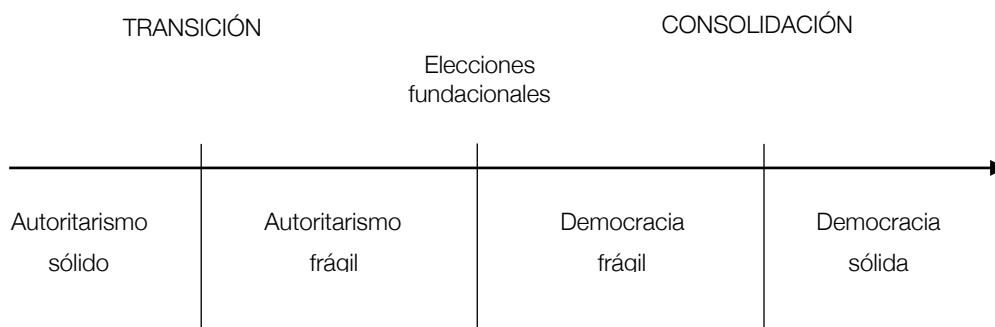
Schedler plantea, sin embargo, una secuencia algo diferente y bastante más lineal que la sugerida por O’Donnell y Schmitter. Afirmando que si la transición y la consolidación son caracterizadas por la incertidumbre institucional, entonces, una secuencia simple de fases emerge (Gráfico 2). Primero, con la irrupción de una incertidumbre crítica, el ‘autoritarismo sólido’ llevaría a un ‘autoritarismo frágil’. Más

adelante, con la disipación de la incertidumbre, la 'democracia frágil' da lugar a la 'democracia sólida' (Schedler, 2001: 6).

Es así que la transición ocurre bajo condiciones de la fragilidad autoritaria, mientras que la consolidación se produce bajo condiciones de la fragilidad democrática. Como será discutido abajo, la conceptualización de la democratización en términos de incertidumbre crítica crea las dificultades sistemáticas para delinear sus límites externos (el comienzo de la transición y el extremo de la consolidación). Con todo, el límite interno de la democratización, la línea divisoria que separa la transición de la consolidación, no es siempre tan clara y sostenida como podríamos pensarlo (Schedler, 2001: 6).

El trabajo de Schedler cuestiona la posibilidad de fijar límites precisos entre los procesos de transición y consolidación a partir del papel que juegan las 'elecciones fundacionales' (ver Gráfico 2). Propone en cambio, tomar seriamente la incertidumbre y reconceptualizar la transición democrática y la consolidación como conceptos continuos (en consonancia con la propuesta de Tilly) antes que como dicotómicos. Entonces, se debería dejar de tratar a la transición y la consolidación como etapas discretas con puntos de partida y de finalización completamente definidos. En su lugar, habría que concebirlos como períodos vagos de fluidez institucional cuyos límites externos son indeterminados (Schedler, 2001:18 - 19).

Gráfico 2. Fases de la democratización.



Fuente: Elaborado por Schedler (2001: 6)

Alcántara Sáez (1991 y 1992) realiza una propuesta para comprender los procesos de transición en Iberoamérica. Su investigación se centra en la determinación

de constricciones, riesgos, bloqueos e irregularidades que impiden que una situación democrática quede normalizada frente a la potencial posibilidad de involución, quiebra e incluso inestabilidad permanente del sistema (1991: 117).

La transición es vista como “un período concreto en el que se llevan a cabo diferentes procesos tendientes a instaurar una poliarquía; estos procesos concitan la puesta en marcha y el cumplimiento de una serie de reglas de juego mayoritariamente aceptadas” (Alcántara Sáez, 1991: 123). En dicho momento se abre un proceso de conformación del nuevo sistema democrático, que está marcado por tres elementos: el camino de redemocratización llevado a cabo; la relación entre liberalización y democratización del régimen anterior; y el proceso de democratización en sí mismo.

El autor reconoce que, en América Latina, prácticamente en la totalidad de los casos se da un proceso continuo en el que la liberalización da paso a la democratización, en un plazo de tiempo muy corto (Alcántara Sáez, 1991: 121).

La democratización en sí misma constituye “el peculiar desarrollo de la construcción de los nuevos sistemas políticos democráticos, absorbiendo, frente a su anterior lógica autoritaria, la lógica democrática” (Alcántara Sáez, 1991: 122). Siguiendo a Di Palma, Alcántara Sáez reconoce la existencia de cuatro aspectos fundamentales que ayudan a caracterizar los procesos de democratización: 1) la calidad del producto terminado, las reglas democráticas e instituciones particulares escogidas entre las muchas posibles; 2) el modo en la toma de decisiones (pactos o negociaciones); 3) el tipo de socios concurrentes; 4) el calendario y el ritmo impuesto en las diferentes tareas y estadios de la transición.

A partir de la transición, un nuevo régimen político democrático comienza a funcionar procesando las demandas de los ciudadanos. Se abre entonces la discusión en torno a la consolidación de la democracia. Este tema suele ser vinculado con la eficiencia de las políticas puestas en marcha.

En América Latina, Alcántara Sáez reconoce que la década de 1980 muestra que los logros económicos de los gobiernos fueron muy negativos. Se produjo una situación, que sin llegar a ser democracias consolidadas, se identifican situaciones en la que se “arriesgan a la inestabilidad” (Alcántara Sáez, 1991: 127). Por ello, propone llamarlos “países en vías de consolidación democrática”.

Los países en vías de consolidación democrática son aquellos que “han asentado los procedimientos democráticos y que, sin embargo, presentan dificultades para traspasar el umbral de los sistemas democráticos consolidados debido a peculiaridades propias de la forma en que se llevó a cabo la transición desde el régimen no democrático anterior, a problemas graves derivados de la falta de eficacia de sus distintas instituciones y a un notable inestabilidad en su percepción de legitimidad” (Alcántara Sáez, 1991: 128).

Finalmente, un sistema democrático consolidado es “aquel que ha alcanzado un alto grado de institucionalidad poliárquica en la que se incorporan libremente los distintos actores posibles, y que es considerado legítimo por la gran mayoría de la sociedad” (Alcántara Sáez, 1991: 128).

Munck y Skalnik Leff (1997: 345) proponen una especificación adicional. Afirman que también es necesario distinguir entre las transiciones desde el autoritarismo de las transiciones hacia la democracia. Para ellos esta distinción es fundamental porque las transiciones generan legados estables que afectan al régimen y la política post transicional.

Sugieren que el mismo proceso de transición desde el régimen autoritario, independientemente de las condiciones que lo produjeron, ayuda a determinar no solo las características de la consolidación democrática sino también, en primer lugar, el éxito de la transición a la democracia.

Los diferentes modos de transición afectarían la forma del régimen y la política post transicional mediante su influencia en los patrones de competición de las élites; en la institucionalización de las reglas diseñadas durante la transición; y a través de la aceptación o el rechazo de las nuevas reglas de juego por parte de actores claves. De esta forma es posible sugerir una conexión probabilística entre los modos de transición y la democratización (Munck y Skalnik Leff, 1997: 345).

Bogaards critica las visiones continuas de la democracia. Para él, si bien la democratización tiene significados múltiples, debe ser vista como un proceso que implica ‘cambios de régimen’. Reconoce que en la literatura, el concepto de democratización ha tenido dos grandes sentidos. En el sentido más amplio, la democratización refiere a cualquier cambio en la dirección de más democracia, sin importar cuán pequeño sea dicho cambio. La democratización entendida así, puede

referir a una mejora mínima en un régimen autoritario, pero también a la democratización posterior de una democracia existente (ver Tilly, 2007). En el sentido más limitado, en cambio, la democratización es sinónimo de una transición democrática. La noción de una transición democrática, para Bogaards, implica las ideas de cambio de categoría (régimen) y de conceptualización dicotómica de la democracia (Bogaards, 2010: 4).

Munck (2001:123), ofrece una lectura más amplia sobre estos temas. Para él, hay dos cuestiones que subyacen en el centro de las investigaciones sobre los regímenes políticos. La primera, refiere a los orígenes de diversos tipos de regímenes políticos. La segunda, en cambio, se concentra en la estabilidad de diversos tipos de regímenes políticos. (Munck, 2001:123). Para Munck, los estudios sobre transición, consolidación y calidad, pueden ser agrupados bajo la etiqueta más amplia de estudios sobre democratización (ver Gráfico 3). Sin embargo, los límites entre los conceptos se ha transgredido con frecuencia, generando un campo semántico confuso que oscurece las relaciones entre los conceptos dominantes (Munck, 2001:123 - 124).

En este contexto, reconoce que hay tres tipos de problemas en la extensa literatura sobre democratización (Munck, 2001: 122). El primero tiene que ver con la definición de la variable dependiente que, según él, es empleada de una forma variada y poco clara.

Este primer problema no se derivaría exclusivamente de las diferentes concepciones del concepto de democracia que utilizan los autores, lo que en realidad constituye un ejercicio teórico fructífero. El problema, en realidad, surge cuando los investigadores no hacen explícita la forma en la que sus definiciones se relacionan con otras y cuando tratan definiciones divergentes como si fueran equivalentes (Munck, 2001:124).

El segundo problema de los estudios sobre democratización se refiere a los modelos de explicación causal. Si bien reconoce que los estudios ofrecen una gran cantidad de factores explicativos potenciales, remarca que no se ha puesto demasiado énfasis en la tarea de desarrollar una teoría general y especificar las teorías causales que dan coherencia a los argumentos. Este punto será tratado con mayor extensión en el capítulo 4.

Finalmente, el tercer problema tiene que ver con las comprobaciones empíricas que, de acuerdo con Munck (2001:124), tienden a confiarse a un pequeño número de casos o a una pequeña cantidad de variables explicativas, dando lugar a algunas dudas sobre la capacidad de generalización y/o la validez de los argumentos causales.

Pero, volviendo a los problemas de conceptualización que son los que interesan especialmente en esta sección, Munck resalta que las definiciones fallan en explicar cómo la democratización se produce a través del avance de diferentes umbrales en las dimensiones que componen la democracia, elemento no capturado en las mediciones agregadas de la democracia (Munck, 2001:125). En este sentido, Munck es crítico de los trabajos que estudian las transiciones en términos dicotómicos estableciendo “una fecha exacta” del pasaje desde un régimen no democrático a uno democrático (Munck, 2001: 125). Por lo tanto, para Munck los estudios sobre las transiciones deberían considerar los cambios que se producen en las distintas dimensiones de la democracia y contemplar que dichos cambios se pueden producir involucrando más de un sólo umbral (Munck, 2001: 125).

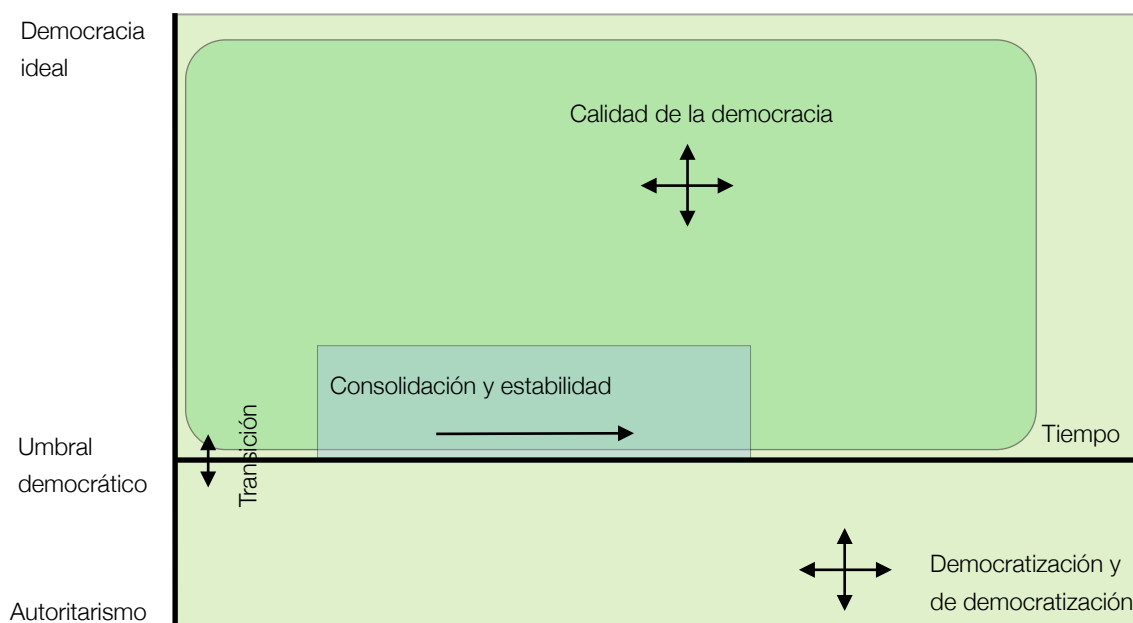
Munck recuerda que los estudios sobre transiciones a la democracia en América Latina, realmente implican la idea de ‘re-democratización’ ya que los países habían tenido una democracia en el pasado. Por ello, la preocupación de los investigadores cambió y se centró en ver si las nuevas reglas democráticas durarían y si la regresión al autoritarismo sería evitada. Al pasar el tiempo, sin embargo, la amenaza de un quiebre de la democracia llegó a ser menos inminente y el concepto de consolidación democrática comenzó a ser utilizado para identificar cada elemento que no reflejara las normas democráticas y cada signo que mostrara que los actores no aceptaron las reglas del juego democrático (Munck, 2001: 126). De esta forma, el concepto fue perdiendo potencial explicativo.

Frente a esta situación, Munck señala que una solución podría ser la introducción del tercer concepto en los estudios sobre la democratización, el de ‘calidad de la democracia’. Esto es, dice, una sugerencia prometedora en principio, ya que podría ser utilizada para referir a problemas que son distintos a los de transición democrática y consolidación democrática. De tal forma se le quitaría al concepto de consolidación

democrática una importante cantidad de significados incorrectamente atribuidos (Munck, 2001:128 - 129).

Vargas Cullell (2011: 4) realiza un primer esfuerzo en esta dirección. Afirmando que la democratización es un proceso abierto mediante el cual una organización democrática disemina las relaciones de poder en una sociedad. Así entendida, la democratización funcionaría como un vector e implica el examen trayectorias históricas; siendo incluso más amplio que el concepto de transición ya que puede aplicarse también al estudio dentro de las democracias. La calidad de la democracia, en cambio, evaluaría los resultados (la distancia entre los parámetros democráticos y la realidad) de la democratización en un punto determinado del tiempo (Vargas Cullell, 2011: 9).

Gráfico 3. Vinculación de los conceptos de transición, consolidación y calidad.



Fuente: Elaboración propia.

Como se ha utilizado hasta ahora, el concepto de calidad democrática sufre de defectos importantes y, por lo tanto, está siendo de poca ayuda para hacer frente a los problemas asociados al concepto de consolidación democrática. (Munck, 2001: 128-129). En el siguiente capítulo abordaré en profundidad los debates en torno a la calidad de la democracia.

Capítulo 2. Medición, evaluación y calidad de la democracia.

Democracia, transición, estabilidad, consolidación, democratización, calidad, como se mostró en el capítulo anterior, existe una pluralidad de conceptos y términos para intentar comprender la dinámica de los diferentes regímenes políticos.

Explicar las condiciones para la aparición, la interrupción o la supervivencia de diversos regímenes fue una meta clásica de los estudios comparativos sobre democracia. Durante los últimos treinta años, sin embargo, la democracia ha sobrevivido en muchos países. Esta situación ha dirigido a los investigadores hacia nuevas y más sutiles preguntas sobre las características de las transiciones y las condiciones previas para la consolidación democrática. Las preguntas centrales durante los últimos años fijan su atención en las características institucionales y de rendimiento de las nuevas democracias. Así, el interés teórico está centrándose con mayor frecuencia en lo que muchos autores han denominado la calidad de la vida democrática, un factor que varía claramente de país al país (Altman y Pérez-Liñán, 2002: 85).

En este contexto, diferentes enfoques en ciencia política han realizado contribuciones decisivas para poder comprender el carácter de las democracias contemporáneas. Se ha desarrollado una amplia literatura interesada en el estudio de la calidad de la democracia y si bien la cuestión de cómo avanzar en el logro de una democracia de mayor calidad está presente en los objetivos de los investigadores desde diferentes perspectivas (Martínez, 2004: 680), el concepto de calidad de la democracia es pocas veces definido o definido de formas muy diferentes.

En este sentido, el debate sobre 'la calidad' de democracia es oportuno. Este debate reconoce que el problema de la democracia no es sólo una cuestión de clasificar regímenes políticos o escoger entre definiciones, minimalistas o maximalistas. En realidad, el debate sobre el concepto 'de calidad' apunta a una nueva definición del contenido mismo de la democracia y de las dimensiones relevantes para su estudio (Ippolito-O'Donnell, 2006: 9). Es por ello que el objetivo central del presente capítulo apunta a dilucidar los elementos metodológicos-conceptuales centrales en la bibliografía disponible sobre la calidad de la democracia.

Para evitar que el capítulo comience y finalice de la misma forma en que lo hacen la mayoría de los trabajos sobre calidad de la democracia, es decir afirmando que el concepto de democracia es un “concepto esencialmente discutible” y que por lo tanto cualquier valoración que hagamos sobre las distintas estrategias de medición de calidad de la democracia es “discutible”. Propongo una lectura que resalte las ventajas y desventajas de cada conceptualización y operacionalización en función de los diferentes objetivos de investigación.

2. a- La necesidad de medir y evaluar las democracias

Cuando se pasa de los conceptos teóricos al mundo empírico, con la necesidad de realizar estudios comparativos, comienzan a producirse los debates más intensos. ¿Cuáles regímenes políticos deben ser considerados democracias? ¿Es mejor tomar una aproximación minimalista y de este modo escoger una pequeña cantidad de indicadores? ¿O es preferible un conjunto más amplio de requisitos? ¿La democracia es un concepto unidimensional o multidimensional? ¿Es suficiente clasificar a los regímenes políticos entre los que son democráticos y los que no? ¿O es necesario tener más categorías? ¿La democracia es un concepto discreto o continuo? ¿Su desarrollo sigue una lógica lineal e incremental? ¿Es mejor utilizar indicadores ‘objetivos’ o ‘subjetivos’? Más importante que lo anterior ¿para qué medir la democracia?

En sus inicios, la mayoría de los estudios que realizaban mediciones de la democracia buscaban, en realidad, comprobar diferentes relaciones causales: comprobar si los gobiernos democráticos favorecían o inhibían la industrialización de los países en desarrollo; analizar su vinculación con el crecimiento de la población, la disminución de la pobreza, o el desarrollo económico; relacionarla con la dinámica de variables culturales más amplias.

Sin embargo, en la actualidad, esta vocación de los estudios ha cambiado. Incluso hay algunas visiones muy críticas. Przeworski¹ advertía hace algunos años en una entrevista, que se debía ser cuidadoso en los estudios sobre la calidad de la democracia ya que se estaba convirtiendo en un instrumento geopolítico de gobiernos e instituciones financieras internacionales para impulsar una agenda política en varios países.

Beetham (2004) concuerda en que -durante los últimos quince años- la medición del estado o la calidad de las democracias se ha convertido en una empresa cada vez más extensa. Pero, ofreciendo una lectura más amplia del debate, sugiere que se pueden distinguir cuatro fines distintos en las mediciones de la democracia. En **primer** lugar se encuentran las mediciones comparativas y cuantitativas de la democracia, cuyo propósito ha sido principalmente ‘científico’: identificar un nexo causal entre la democracia y

¹ Clarin, 9 de diciembre de 2007, <http://edant.clarin.com/suplementos/zona/2007/12/09/z-04415.htm>

diferentes variables económicas, usualmente niveles de desarrollo económico (Beetham, 2004: 2).

Un **segundo** tipo de mediciones comparativas estaría conformado por las bien conocidas tablas que vinculan derechos humanos y democracia, tales como las de 'Freedom House Index' y el 'Polity 4 dataset'. Estas mediciones serían, afirma Beetham, similares a las del primer tipo -especialmente- por el uso de una estrategia cuantitativa. Pero la diferencia aquí es que la cuantificación se convierte en un fin en sí mismo, y no en un medio para algún análisis causal. El objetivo de estos estudios es asignar un puntaje al desempeño de cada país, y ubicarlos en una tabla de acuerdo a la posición relativa que ocupan respecto a otros. Tales tablas podrían responder a un número de propósitos; como por ejemplo: guía para potenciales inversionistas, un criterio para la distribución de ayuda o como un desafío para que los países mejoren su desempeño (Beetham, 2004: 2).

En **tercer** lugar, Beetham agrupa a las mediciones de la democracia que son llevadas a cabo por instituciones internacionales y agencias de ayuda gubernamentales, mediciones que tienen un propósito político explícito: identificar debilidades en los potenciales receptores de beneficios económicos, o determinar la base para imponer condiciones, o identificar los puntos donde la intervención positiva podría ser más útil o efectiva. Estas mediciones, típicamente, se centran en países, son diferenciadas sectorialmente y cualitativas en su forma. Muchas de ellas se conducen bajo la rúbrica de 'gobernanza' antes que 'democracia', puesto que su propósito es determinar la eficacia en el gerenciamiento de los recursos del gobierno y de la economía antes que identificar los déficit democráticos en representación o *accountability* (Beetham, 2004: 3).

Ahora bien, con esta pequeña introducción sobre los objetivos que persiguen los investigadores e instituciones con las diferentes estrategias para medir las democracias, pasaré a continuación a realizar un análisis más detallado de las mismas.

2. b- Tipos de mediciones de la democracia.

La idea de la calidad de la democracia involucra cuatro problemas de carácter teórico-metodológico que se han dado al interior del debate sobre la democracia: la conceptualización, la medición, la evaluación y la comparación.

Estos cuatro elementos tienen una larga tradición en ciencia política, datando los primeros trabajos de la década del '60. No obstante esta trayectoria, no hay acuerdo alguno sobre su abordaje, presentándose grandes discrepancias en torno a: los múltiples conceptos de democracia que se utilizan; la selección de los indicadores y; a las diferencias en los objetivos y estrategias de investigación. Una posible clasificación del universo de estudios es ordenarlos en torno a tres grupos² donde se combinan, en diversos grados, medición, evaluación y comparación:

- ▶ *Clasificaciones o tipologías de regímenes políticos:* en este grupo se ubican los autores que, en función de una cierta cantidad de variables, clasifican los regímenes políticos en diferentes tipos o clases. Consideran que la evolución de los regímenes políticos es mejor comprendida en términos de pasajes a través de fronteras claras entre distintos tipos de regímenes. Aquí encontramos tanto a aquellos que buscan especificar los requerimientos mínimos para una democracia y, por lo tanto, clasifican a los regímenes como democráticos o no democráticos, como a quienes proponen clasificaciones más amplias reconociendo la existencia de otras formas (regímenes híbridos, semidemocracias, etc.) que no son enteramente democráticas o autoritarias.

² Esta clasificación se basa en la propuesta de Catt (1999: 116-134). Esta autora propone clasificar las investigaciones en tres grupos: el umbral de la democracia; los ranking de la extensión de la democracia; la identificación de debilidades. Mi propuesta difiere en dos puntos. En primer lugar, considero que si en el primer grupo sólo se incluyen a los autores que dicotomizan el universo de sistemas políticos, entonces se deja fuera una gran cantidad de trabajos que en la actualidad proponen trabajar con clasificaciones más amplias (tricotómicas o más). En segundo lugar, modifiqué la denominación del segundo grupo porque considero que representa mejor conceptualmente la idea que caracteriza al grupo.

- ▶ *El régimen político como una variable continua:* a diferencia del grupo anterior, los investigadores que se inscriben en esta corriente, consideran que la democracia es un concepto que admite gradaciones. Con un enfoque esencialmente cuantitativo, consideran que las dimensiones de la democracia operan como un conjunto de variables continuas y por lo tanto buscan colocar a los países en un ranking de acuerdo a 'cuánta democracia' posean.
- ▶ *La identificación de debilidades:* dentro de esta tercera aproximación, los investigadores tienen una orientación cualitativa (aunque también incluyen variables cuantitativas) y antes que realizar comparaciones entre países buscan examinar en profundidad las características de la democracia en un país. La valoración final sobre el desempeño suele realizarse en función de estándares (teóricos o empíricos) de práctica democrática.

Clasificaciones o tipologías de regímenes políticos.

Los autores más destacados de este grupo son Dahl (1989³), Lijphart (2006), Przeworski et. al. (2000) y Mainwaring et. al. (2007). Con sus trabajos buscan especificar una serie de requisitos que permitan clasificar a los regímenes políticos en diferentes tipos. El inicio de esta tarea consiste en realizar una lista de todos los componentes necesarios para que exista una democracia y -con esto en mente- los países son caracterizados y clasificados en función del desempeño en cada uno de ellos.

La distinción fundamental e inicial es entre regímenes democráticos y no democráticos. Sin embargo, algunos investigadores consideran que esta distinción no es suficiente y por lo tanto proponen diferentes tipos alternativos (normalmente bajo la rúbrica de regímenes híbridos⁴) para capturar la 'zona gris' entre el autoritarismo y la democracia.

En este grupo de investigaciones, los cambios de régimen son estudiados como cambios de categorías. Las categorías se pueden derivar directamente de esquemas de

³ Cabe aclarar que Dahl, en su trabajo de 1971 utilizó un criterio diferente y organizó los 114 países que incluye su estudio en 31 tipos que oscilan a lo largo de una escala de diez puntos.

⁴ En los últimos años se han desarrollado intensamente investigaciones de este tipo, entre las que se destaca el trabajo de Morlino (2008 y 2009)

codificación en función de variables categóricas o, se pueden inferir indirectamente de los diferentes puntajes obtenidos en variables continuas. Este segundo tipo de estrategia, la más frecuente, suele ser fuertemente cuestionada por la 'arbitrariedad' de los investigadores en el proceso de conversión de los 'grados' en 'tipos' (Bogaards, 2010).

Przeworski et al. (2000: 15) definen a la democracia como un régimen en el cual aquellos que gobiernan son elegidos a través de elecciones competitivas. Más específicamente, sostienen que el jefe del gobierno y del parlamento deben ser elegidos y tiene que haber más de un partido. Esta definición de democracia se acerca mucho a la ofrecida por Schumpeter (analizada en el Capítulo 1) y se enfoca en la competencia electoral entre élites políticas.

La fortaleza de su planteo reside en la identificación de atributos con una buena lógica conceptual y una apropiada selección de indicadores (véase Munck y Verkuilen, 2002: 28). Sin embargo, su definición minimalista de democracia deja de lado importantes atributos que conforman el núcleo duro del concepto de democracia. De esta forma, su clasificación determina como democráticos algunos regímenes que, con definiciones relativamente más amplias (como la de Dahl), deberían ser considerados como autoritarios.

En definitiva, estos autores plantean una visión dicotómica de la democracia, el problema mayor de esta decisión consiste en que las categorías de cada lado se vuelven muy amplias: el rango no-democrático va desde aquellos que están cercanos a la democracia a aquellos que no reúnen ninguno de los componentes; tampoco se dice nada sobre la extensión de la democracia dentro de los países que logran el mínimo de requisitos.

Como señalé en el Capítulo 1, Dahl (1989) detalla todos los elementos que son necesarios para que un país sea una democracia (o poliarquía). En su propuesta (Dahl, 1989: 16) la democratización consta de dos dimensiones fundamentales: el debate público y el derecho a participar. Para expresar con mayor claridad la relación existente entre estas dos dimensiones, las representa gráficamente y sostiene que cualquier régimen puede ubicarse en algún punto del espacio limitado por dichas dimensiones. La gráfica le sirve para clasificar los diferentes regímenes políticos en 4 'tipos ideales' que se ubican en los ángulos del cuadrado, éstos son: hegemonía cerrada, oligarquía

competitiva, hegemonía comprensiva y poliarquía. Al pasar al análisis de los casos empíricos, el autor afirma que la gran mayoría de los regímenes actuales quedan dentro de la zona central (Dahl, 1989: 18).

Lijphart (2006: 227-239) desde una posición similar propone la confección de un mapa conceptual bidimensional de la democracia. En su trabajo utiliza diez variables para caracterizar a los países: número efectivo de partidos parlamentarios; gabinetes ganadores mínimos de un sólo partido; dominio del ejecutivo; desproporcionalidad electoral; pluralismo de los grupos de interés; federalismo-descentralización; bicameralismo; rigidez constitucional; revisión judicial e; independencia del banco central.

El segundo paso de su tarea clasificatoria consiste en la reagrupación de estas diez variables institucionales en base a dos dimensiones claramente separadas, a las que llama dimensión ejecutivos-partidos y dimensión federal-unitario (2006: 227). Aplicando la técnica de análisis factorial ubica los 36 países de su estudio en el mapa bidimensional.

Mainwaring et. al. (2007: 123-160) avanzan proponiendo una definición más compleja (y por lo tanto menos parsimoniosa) de la democracia y una clasificación tricotómica de los regímenes políticos. Su definición, inspirada en la de Dahl, define a la democracia como “un régimen que: a) promueve elecciones competitivas, libres y justas para la legislatura y el ejecutivo; b) que permite una ciudadanía adulta inclusiva; c) que protege las libertades civiles y los derechos políticos y; d) en el cual los gobiernos electos realmente gobiernan y los militares se encuentran bajo el control civil” (Mainwaring et. al., 2007: 123). Según los autores estos cuatro elementos deben estar presentes para que un régimen pueda ser clasificado como democrático.

A nivel de medición, proponen un preciso mecanismo de codificación con reglas que detallan el grado en que los cuatro criterios son violados (Mainwaring et. al., 2007: 134-136). Estas violaciones no tienen todas las mismas consecuencias y por ello distinguen entre “incumplimientos mayores” e “incumplimientos parciales”. Esta distinción es importante para la determinación del tercer paso de su proceso de medición, la agregación. La regla de agregación permite ir de los resultados que los diferentes países experimentan en las cuatro variables a los diferentes tipos de regímenes políticos. Proponen una clasificación tricotómica donde se consideran como democráticos a los gobiernos que no cometen ninguna violación en los cuatro criterios; como

semidemocráticos si sólo registran incumplimientos parciales en uno o más de los criterios y; como autoritarios si presentan uno o más incumplimientos mayores.

Mainwaring et. al. (2007: 141-142) consideran que las cuatro variables son individualmente condiciones necesarias y, en conjunto, suficientes para la democracia. Están a favor de una tipología tricotómica en lugar de dicotómica ya que consideran que esta última opción es demasiado pobre para caracterizar a los gobiernos. Las dicotomías son parsimoniosas pero pierden mucha información sobre el régimen político y fuerzan la clasificación de un gran número de casos intermedios en alguna de las categorías polares.

El concepto de semidemocracias les permite identificar regímenes en los cuales las imperfecciones en las prácticas democráticas afectan, pero no destruyen, la efectividad de las instituciones electorales. Al incorporar esta categoría, aumentan el poder de discriminación (tal vez, también reduciendo posibles errores de medición) y logran pensar los regímenes en términos de categorías conceptuales (Mainwaring et. al., 2007: 142).

El régimen político como una variable continua

En los años noventas hubo un resurgimiento en el interés por la medición de la democracia debido a las nuevas corrientes democráticas y al interés en cuestiones de estabilidad democrática. Cada estudio que se elaboraba, intentaba ofrecer una medida numérica específica de la democracia que contemplara un conjunto de países. El hecho que haya tantas medidas como estudios es un reflejo del problema de la falta de acuerdo sobre la medición de la democracia. Estos desacuerdos se basan primariamente en la determinación de las dimensiones que son esenciales para la democracia y la definición de los indicadores que las reflejan empíricamente.

Este grupo de investigadores sostiene que la democracia, debe ser vista como un concepto continuo, lo que permitiría una mayor discriminación de las características de los regímenes políticos en los diferentes países. Como sostiene Catt (1999: 118), “las dicotomías son insatisfactorias utilizadas solas ya que existe un vasto rango de procedimientos incluidos en cada lado de los polos y, porque, el grupo del medio es interesante cuando se consideran cuestiones de democratización”. El cambio de régimen

es estudiado a través de cambios en los puntajes de una escala o un índice de la democracia. Tal cambio es caracterizado tanto por su magnitud como por su dirección.

A diferencia de los autores del grupo anterior, estos autores consideran que al dicotomizar al régimen político, se agrupan países que de hecho poseen diferentes grados de democracia y autoritarismo lo que dificulta, entre otras cosas, comprender los casos que se ubican cercanos a los límites (Bollen y Jackman, 1989: 612).

En los análisis empíricos cuantitativos que incluyen sociedades con niveles diversos de desigualdad política, una distinción dicotómica simple entre democracia y no democracia sería difícil de justificar (Bollen y Jackman, 1989: 617). Asumir que estas dos categorías son internamente homogéneas es ir en contra de la realidad empírica.

De hecho, tratar la democracia como una dicotomía en la que la clasificación es un juego de todo o nada introduce dificultades insuperables. Establecer una fecha precisa de inauguración de la democracia es una tarea ambigua, ya que muchos procesos no se dan de manera simultánea. Estos problemas empíricos responden a que la democracia es un concepto continuo, no binario (Bollen y Jackman, 1989: 619). Para estos autores, la democracia es siempre es una cuestión de grado.

Ahora bien, el supuesto fundamental detrás de estos trabajos consiste en la presunción de que el régimen político debe ser considerado como compuesto de un conjunto de variables que constituyen una escala continua. Supuesto que genera una importante demanda de información de modo de cubrir con precisión las diferencias que pueden producirse en los distintos indicadores.

Cuando crean una medida para la democracia, los autores buscan aislar los componentes claves y luego identificar las formas en las que estos pueden ser medidos. La elevada demanda de datos y la dificultad (normalmente por restricciones económicas) para generarlos, obliga a que sus mediciones estén basadas en las variables que constituyen el núcleo (lo esencial) de los aspectos teóricos de la democracia. Prácticamente todas “las mediciones numéricas están basadas en el uso de elecciones y en apuntalamientos comunes como participación, competencia, ausencia de coerción, soberanía popular y acceso a la información” (Catt, 1999: 119).

Por ejemplo, Vanhanen (2000), un importante exponente en este campo, se concentra en las ideas de competencia y extensión de la participación popular. De este

modo trata de establecer las dimensiones claves de la democracia, medir el grado de democratización y establecer un criterio para separar las democracias de las no democracias a través de una escala continua. El autor considera que las mediciones existentes son muy complejas y tienen demasiados indicadores, por ello propone dos indicadores cuantitativos simples que pueden ser aplicados a todos los países del mundo desde comienzos del siglo XIX.

En su repaso bibliográfico, considera que Dahl conceptualizó la esencia de la democracia de manera similar a él. De esta forma, sostiene que las dos variables electorales usadas en su estudio son suficientes para medir los aspectos más cruciales de la democracia. La democracia es definida como un sistema político en el cual el poder se encuentra ampliamente distribuido entre sus miembros y donde el status de los poseedores está basado en el consentimiento del pueblo. Así reconoce dos dimensiones claves: participación y competencia.

La participación es definida como el porcentaje de población que realmente votó en esas elecciones. Se calcula tomando el porcentaje de la población que vota en las mismas elecciones sobre el total de la población (no sobre la población adulta). La competencia es definida como la cantidad de votos obtenidos por pequeños partidos en elecciones parlamentarias o presidenciales (o en ambas) y se calcula restando el porcentaje obtenido por el partido mayoritario a 100.

Según Vanhanen (2000), no es posible determinar cuál de las dos dimensiones es más importante, por ello, en la selección de la forma de agregación, les concede el mismo peso. Pero, ¿cómo se combinan las dos dimensiones? Existen dos alternativas. En primer lugar, si se considera que las dos dimensiones indican el grado de democracia independientemente y que, un alto nivel de competencia puede -parcialmente- compensar la falta de participación o viceversa, entonces pueden sumarse. En segundo lugar, si se piensa que las dos dimensiones son necesarias para la democracia y que un alto nivel de competencia no puede compensar la falta de participación o viceversa, entonces deben multiplicarse.

Vanhanen se decanta por la última opción, de este modo su índice tendrá valores altos si ambas variables los tienen. Sin embargo, ¿cuál es el corte para separar democracias de no democracias? Establece dos umbrales mínimos: 30% para la

dimensión de competencia y, 20% para la de participación. Un país tiene que superar los dos umbrales para ser considerado una democracia.

Por su parte, Levine y Molina (2007) que también se inscriben en esta corriente, consideran que la calidad de la democracia no es un fenómeno de suma cero, sino más bien una escala que, partiendo del cumplimiento de las condiciones mínimas indicadas para que exista democracia, va de lo mínimo aceptable a las mejores condiciones posibles en tres áreas interrelacionadas cuyo funcionamiento indicaría los niveles de calidad: la decisión electoral, el proceso de adopción de políticas públicas, y los mecanismos para exigir responsabilidad a los gobernantes (Levine y Molina, 2007: 22-23).

En base a las cinco dimensiones, construyen un índice que oscila entre 0 y 100 cuyo cálculo obedece a un promedio de la puntuación en los ítems considerados, dándole igual peso a cada uno de ellos (Levine y Molina, 2007: 37). Si bien los autores reconocen que podría ser mejor ponderar cada ítem según su importancia para la calidad de la democracia, no lo hicieron debido a una limitación en la disponibilidad de la información. Específicamente, utilizan algunos datos de Freedom House que no pueden ser desagregados⁵.

En la actualidad, los índices ⁶ más ampliamente utilizados para medir la calidad de la democracia en ciencia política comparada, tales como el Vanhanen-Index, el Polity-Index y el Freedom House-Index, están siendo fuertemente cuestionados: primero, por su

⁵ Volveré sobre este punto en la crítica general a la utilización de determinados indicadores.

⁶ El índice Bertelsmann (2008) no fue incluido en esta clasificación ya que busca caracterizar una situación bastante distinta a la trabajada hasta aquí. Este índice "examina y evalúa si y cómo los países en desarrollo conducen el cambio social hacia la democracia y la economía de mercado. El BTI sintetiza los resultados de un estudio de los procesos de la transformación y de la gerencia política en 125 países en dos conjuntos de rankings. El primer ranking, el índice de Status, ubica a cada país en el lugar que ocupa respecto a los demás en la trayectoria hacia una democracia constitucional y una economía de mercado. El segundo ranking, el índice de Gerenciamiento, evalúa la calidad del gerenciamiento político mediante una comparación global".

foco en aspectos procedimentales; segundo, por centrarse exclusivamente en Estados naciones; y tercero, por su tendencia a un descuido de los aspectos culturales⁷.

Estos esquemas no buscan especificar todos los componentes necesarios para la democracia, sino más bien, identificar los aspectos salientes que muestran la extensión de la democracia y que pueden ser medidos con la información disponible. En el trabajo de Munck y Verkuilen (2002) se analizan en profundidad las características metodológicas de los índices. Estos son comparados en torno a tres criterios: conceptualización (identificación de atributos, organización vertical de los mismos según el nivel de abstracción); proceso de medición (selección de indicadores, selección del nivel de medición, registro y divulgación de las reglas y procesos de medición) y; regla de agregación (selección del nivel de agregación, selección de la regla de agregación y registro y divulgación de las reglas de agregación).

Desde otro enfoque, Bogaards (2010) critica a los investigadores que consideran como un cambio de régimen a cualquier variación de un país en los rankings cuantitativos que miden la democracia. Hacer esto supondría considerar que cada punto de la escala implica un régimen político diferente. Un cambio de régimen implica una alternación de las normas y de los principios de la organización política del Estado (Bogaards, 2010: 477), hecho que no está sujeto a 'gradualismos'.

La Identificación de debilidades

Acentuando el plano evaluativo, una alternativa a las dos estrategias anteriores, se presenta en torno a la idea de "auditoría ciudadana". Destacándose la contribución de cuatro proyectos que logran articular estrategias cualitativas y cuantitativas. Desde los años noventa, el trabajo de David Beetham ayudó a clarificar los criterios de la evaluación

⁷ Otros autores critican incluso la orientación cuantitativa de estos estudios. Para Beetham (2004: 3), hay un considerable espacio para la subjetividad -e incluso arbitrariedad- cuando se transforman juicios cualitativos en medidas cuantitativas; cuando se asignan pesos relativos a estas medidas y; cuando se las agrega en un índice global. La cuantificación otorgaría una impresión ilusoria de objetividad y precisión a juicios que son esencialmente cualitativos. En segundo lugar, dice, los puntajes perfectos que se asignan a los países occidentales en los índices no sólo son inverosímiles a los que están familiarizados con su política, sino que también dan la impresión de que el propósito del ejercicio es, en parte, autofelicitarse.

de la democracia. Sus estudios en la revisión de la democracia en el Reino Unido han conducido al desarrollo de instrumentos utilizados en estudios similares en otros países. Así, las “auditorías” realizadas en Inglaterra⁸, Costa Rica⁹, Argentina¹⁰ y Australia¹¹ representan un gran avance en la temática, tanto a nivel metodológico como teórico.

La Auditoría Ciudadana es un método para investigar y evaluar participativamente la vida política de un país. Por definición, una auditoría debe contrastar la realidad con ciertos parámetros a fin de examinar su grado de cumplimiento. El concepto de auditoría refiere a una evaluación que se basa en una revisión sistemática de registros y que tiene como finalidad última, asegurar una rendición de cuentas lo más exhaustiva posible por parte de quienes son responsables de ejercer las funciones auditadas (Niilus, 2008). La auditoría ciudadana trata de examinar prácticas democráticas previamente identificadas y emitir una opinión informada sobre ellas.

Es por ello que el abordaje de las auditorías es bastante distinto a los anteriores. La Auditoría Democrática del Reino Unido, por ejemplo, busca estudiar en detalle el nivel de democracia al interior de un país democrático. A diferencia de los estudios del primer grupo, no busca especificar las condiciones necesarias para que exista una democracia y, a diferencia de los esquemas numéricos, la Auditoría Democrática no busca ubicar a los países en un ranking en términos de su democracia. Lo que busca es examinar detalladamente el funcionamiento de una democracia al interior de un país que ya es considerado democrático. Se trata de ver el funcionamiento, no la existencia de la democracia.

Otra diferencia importante es que las auditorías permiten considerar que la sociedad, no sólo el régimen político, puede y debe ser examinada cuando se miran los niveles de democracia (Catt, 1999: 123). Para analizar la extensión de la democracia es más importante mirar cómo funcionan las instituciones antes que ver qué instituciones existen.

⁸ <http://www.democraticaudit.com>

⁹ <http://www.estadonacion.or.cr>

¹⁰ <http://www.auditoriaciudadana.com.ar>

¹¹ <http://arts.anu.edu.au/democraticaudit>

Observaciones sobre los indicadores y la exclusión de los actores en la medición.

Existe una tensión en toda la literatura sobre la conveniencia de la utilización de definiciones ‘minimalistas’ o ‘maximalistas’ de la democracia. Distinción que refiere, principalmente, a la cantidad de dimensiones que componen el concepto y no tanto a las características de las mismas.

La mayoría de las estrategias (especialmente las que se ubican en el segundo grupo de autores), se inclinan por el uso de definiciones minimalistas por distintos motivos. En primer lugar, por el nivel de acuerdo que existe sobre los elementos centrales que deben incluirse. En segundo lugar, porque resulta más sencillo asignar un significado claro e independiente en una definición minimalista. Y en tercer lugar, porque resulta más práctico y con mayor potencial analítico ya que los procedimientos de medición son más controlables (Skaaning, 2010: 4).

Este último aspecto es el que destacan la mayoría de los investigadores, y se encuentra vinculado con el segundo punto de discusión, sobre el tipo de indicadores que se utilizan. Existe un fuerte debate en torno a la utilización de indicadores ‘observables’ u ‘objetivos’ frente a aquellos ‘subjetivos’. Para algunos autores, la clasificación de los regímenes políticos debe seguir una exclusiva confianza en opiniones enteramente observables, dejando de lado cualquier opinión subjetiva. Para otros, en cambio, una opinión cualitativa bien fundamentada aumenta enormemente la validez interna de los indicadores y, por lo tanto, colabora con una mejor comprensión y clasificación de los regímenes (véase Mainwaring et. al., 2007: 129-133).

Los indicadores ‘subjetivos’ han sido muy discutidos por los problemas de confiabilidad que pueden suscitar debido a los errores aleatorios y sistemáticos que pueden introducir los evaluadores que interpretan de manera distinta las fuentes (Bollen, 1993: 1210). Las características de los evaluadores pueden afectar a los indicadores subjetivos. Por ejemplo, la orientación política del evaluador, la relación entre el país de origen del evaluador y el país estudiado, los intereses de la agencia que está financiando la investigación, u otros factores políticos, sociales, económicos, y personales podrían

afectar la puntuación. La mayor parte del tiempo, estos efectos son sutiles. Incluso si los evaluadores fueran totalmente objetivos, un segundo factor podría crear problemas: la información incompleta de la que disponen (Bollen, 1993:1212).

Existen dimensiones del concepto de democracia que son más difíciles de medir a través de indicadores 'objetivos' y, por lo tanto, los indicadores subjetivos son la mejor alternativa posible (Skaaning, 2010: 453-54). La libertad de expresión, la libertad de asociación, y la imparcialidad de elecciones nacionales son ejemplos claros de esta situación. Además, los evaluadores de los diferentes países son capaces de incorporar en el análisis muchos factores que antes no eran tenidos en cuenta. Por ejemplo, las prácticas represivas normalmente no se registran objetivamente, pero pueden ser ampliamente conocidas (Bollen, 1993:1210).

Un tercer elemento problemático se encuentra en torno a la agregación de las medidas y la dimensionalidad subyacente del concepto de democracia. Bollen y Grandjean (1981: 650) afirman que el centro de los problemas sobre la conceptualización y la medición es, normalmente, un problema de dimensionalidad. La cuestión de la dimensionalidad es crucial a nivel teórico porque puede esperarse que diversas dimensiones de un constructo tengan diversas causas y consecuencias. En la investigación, las operaciones de medición que no reflejan exactamente las dimensiones de un concepto producen resultados ambiguos. Si un constructo es multidimensional, una medida unitaria puede aprovechar solamente una dimensión, o puede confundir un número de dimensiones que se complementan parcialmente. Inversamente, un intento de utilizar medidas separadas para un fenómeno unidimensional, dará lugar a una batalla inútil con los problemas de multicolinealidad (Bollen y Grandjean, 1981:651).

Si bien Bollen y Grandjean (1981: 651) encuentran evidencia para sostener la unidimensionalidad del concepto de democracia, para Beetham (2004: 3), sigue siendo problemática la agregación de juicios cualitativos [y cuantitativos] en una sola medida global de 'libertad' o de 'democracia', especialmente para que sirva como base para la comparación entre países.

Lo que está claro, es que la cuestión de la agregación depende tanto de justificaciones teóricas como empíricas y la mayoría de los estudios no ofrecen explicaciones sobre este punto (Skaaning, 2010: 455; Bollen y Grandjean, 1981: 650). Se

ganaría mucho en el plano teórico si los estudios hicieran explícitos sus presupuestos sobre este tema.

La formación de medidas adecuadas es uno de los desafíos más grandes ya que deben vincular correctamente los atributos conceptuales identificados con las observaciones empíricas. En la práctica, la mayoría de las mediciones, como consecuencia de la falta de información precisa utilizan indicadores incorrectos. Al no ser posible adquirir un valor para una medida deseada (por razones de tiempo o economía), se sustituye por la que está disponible. Este tipo de decisiones genera modificaciones en la operacionalización de los conceptos y en la rigurosidad de la información utilizada que afectan tanto la validez interna como la validez externa de los diseños.

Existen dos discusiones adicionales en torno a la construcción de indicadores que son válidas en este contexto. En primer lugar, no hay que olvidar que para estudios que incluyen amplios períodos temporales es importante la determinación de estándares 'retrospectivos' o 'contemporáneos'. Cada modo de clasificación tiene ventajas y desventajas, y determinar si un régimen fue democrático de acuerdo a los estándares de la época o si lo era conforme a los criterios actuales son ambas preguntas legítimas (Mainwaring et. al., 2007: 126). Los estándares retrospectivos fallan en capturar los cambios a lo largo del tiempo, mientras que una mirada contemporánea puede imponer un anacronismo. En cualquier caso, estas decisiones deberían figurar explícitamente en los estudios, situación que no sucede en la mayoría de los trabajos con largas series temporales.

Por otro lado, si bien estas tres diferentes aproximaciones para medir la democracia, aumentan considerablemente el número de visiones sobre la democracia; la mayoría de ellas están basadas en aspectos específicos de la democracia, como la competencia, la participación, la accountability y la igualdad política. Los dos primeros grupos de investigaciones señalados, se centran en especificar las instituciones necesarias para la existencia de la democracia y al hacerlo, se preocupan poco por los actores o jugadores y del vínculo que estos establecen con las instituciones, elementos claves para comprender cómo funciona la democracia (Catt, 1999: 129).

Como advierte Munck (2006: 265) en los índices de calidad de la democracia, "al ser ignorados los actores, no hay forma que [...] puedan captar los procesos de

transición o consolidación, que sólo tienen sentido en términos del comportamiento de los actores [...] Tales índices pueden proporcionar sólo un entendimiento parcial de los regímenes, enfocándose en un análisis sincrónico de las normas institucionales”.

Al mismo tiempo, Morlino (2008: 5) en un reciente trabajo afirma que “una buena democracia es realizable no sólo teniendo como puntos de referencia un cierto territorio y una cierta población controlados por instituciones estatales y de gobierno democrático, sino además si abarcamos esta referencia a los propios actores centrales (partidos y líderes)”. Esa referencia, no desconoce la pertinencia de otros actores fundamentales (como la sociedad civil organizada), que poseen un papel clave en los procesos democráticos.

Aquí está el centro de la crítica sobre la exclusión de los elementos culturales en la medición de la democracia. Alcántara (2004: 236) ha señalado que la existencia de ciertos valores (tolerancia, confianza, etc.) en una comunidad determinada constituyen un elemento clave para el establecimiento y el progreso de las creencias democráticas. De este modo, cuando ciertas orientaciones y comportamientos se rutinizan, se produce un giro tanto a “la clásica aproximación a la cultura cívica como al concepto más actual de capital social” (Alcántara, 2004: 236).

En la misma dirección, Morlino (2005: 314) apela a la necesidad de estudiar los vínculos entre la calidad de la clase política y la calidad democrática. Este autor –citando a Juan Linz¹²– llama la atención sobre la necesidad de que las élites políticas posean valores de honestidad personal, tolerancia, lealtad hacia las instituciones, “como indicadores esenciales de una clase política capaz de dar vida a instituciones deliberativas eficaces” (Morlino, 2005: 314).

¹² A su vez, como se mostró en el capítulo anterior, incluso Schumpeter estaba preocupado por estos elementos a los que denominaba ‘condiciones para el éxito del método democrático’.

2. c- Definiendo la calidad de la democracia.

Desde mediados de los 90, los estudios que investigan y discuten la calidad de la democracia y el carácter de regímenes híbridos han llegado a ser más visibles (Merkel y Croissant, 2004:199 - 200). Sin embargo, el significado poco claro constituye el problema central del concepto de calidad de la democracia. Normalmente, al hablar de una 'baja calidad de la democracia' el concepto se suele asociar a problemas tales como la corrupción, los altos déficit presupuestarios, bajos niveles de discusión política, elevado conflicto social, persistencia de una clase muy desfavorecida, el debilitamiento del Estado de derecho, problemas de representación política y una cultura del miedo (Munck, 2001:129). A pesar de estas indicaciones, el concepto no se expresa de forma explícita¹³.

Existe un grupo de autores (entre ellos Waisman, 2006) que hablan en sus trabajos de la calidad de la democracia pero nunca la definen, lo que subyace en este tipo de trabajos es la idea de que la calidad está asociada a una 'buena' democracia, con la indeterminación que esto implica.

Lijphart (2006: 258) sostiene que "muchos estudios han tratado de distinguir entre democracias y formas de gobierno no democráticas, no en términos dicotómicos, sino por medio de una escala con grados de democracias que oscila entre la democracia perfecta y la ausencia absoluta de democracia. Estos grados de democracia también pueden interpretarse como grados de calidad democrática: cuán democrático es un país refleja el grado en que éste se aproxima a una democracia perfecta".

Con la intención de dar mayor precisión a su propia concepción de calidad, Lijphart (2006: 262-269) reconoce una serie de indicadores que serían importantes para discriminar la calidad de la democracia: representación de las mujeres (y por extensión de las minorías en general); igualdad política; participación electoral, satisfacción con la democracia; proximidad gobierno votante y; responsabilidad y corrupción. Estos

¹³ La carencia de un concepto bien definido de calidad democrática genera, entonces, dudas sobre la utilidad analítica del mismo. Munck plantea la necesidad de definir calidad democrática en términos claros demostrando, especialmente, que refiere a una cierta dimensión de la política no estudiada por los conceptos de transición y consolidación democrática (Munck, 2001: 129-130).

indicadores le permiten a Lijphart comparar los beneficios y perjuicios de dos modelos democráticos: el consensual y el mayoritario.

Un tercer ejemplo de tratamiento del concepto de calidad lo constituyen Diamond y Coppedge (citado en Altman y Pérez-Liñán, 2002: 86), quienes conciben la calidad de la democracia como el grado relativo de democratización entre los países que ya son considerados como poliarquías.

Putnam (1993: 63), identificó la calidad de la democracia con el funcionamiento institucional, entendido como cierta medida objetiva de los niveles de respuesta del gobierno a la demandas de la ciudadanía (*responsiveness*) y los distintos niveles de resultados (respuesta efectiva).

Altman y Pérez-Liñán (2002: 86) entienden por la calidad de la democracia “al grado en el cual una determinada poliarquía actualiza su potencial como régimen político. La asunción subyacente en esta visión es que la poliarquía es una condición necesaria, aunque no suficiente, para una alta calidad de la democracia. La mayoría de los especialistas en democracia probablemente coincidirían con esta definición básica, solamente porque es lo suficientemente amplia como para incluir diversas perspectivas de esta problemática”. Ellos exploran tres dimensiones de la calidad de la democracia: “los derechos civiles, la participación y competencia efectiva. Siguiendo a Hill, estas tres dimensiones se conciben como la extensión del concepto de Poliarquía de Robert Dahl” (Altman y Pérez-Liñán, 2002: 86).

Por su parte Schmitter (2003), utiliza para definir la calidad de una democracia la definición genérica de democracia que elaboró junto con Karl (Schmitter y Karl, 1993): “un régimen o sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes”. De este modo, “entre más responsables políticamente sean los gobernantes con los ciudadanos, más alta será la calidad (o, mejor, las calidades) de la democracia. De lo anterior se deduce que entre mejores sean los representantes/políticos en su ambiguo rol de intermediarios entre los ciudadanos y el gobierno, la calidad de la democracia será mayor” (Schmitter, 2003: 63).

Se trata de una definición de calidad correctamente anclada en su definición de la democracia, donde la rendición de cuentas asume un protagonismo excluyente. Cabe

aclarar que Schmitter (2003: 68) separa tajantemente los conceptos de consolidación de la democracia y calidad de la democracia, afirmando que la primera no es garantía de la segunda. De este modo, es claro que la consolidación de la democracia es un problema y la mejora de su calidad es otro.

Merkel y Croissant (2004: 201-202) consideran que el elemento más importante de una buena democracia es el funcionamiento del Estado de derecho, aún más importante que la inclusión social. El Estado de derecho se convierte en su formulación en una 'condición sine qua non' para una buena democracia. Sin embargo, una democracia de buena calidad, la que los autores llaman una democracia consolidada, debe poseer cinco elementos firmemente institucionalizados: Estado de derecho, accountability, responsiveness, libertad y, niveles bajos de desigualdad de ingresos. Los regímenes que no cumplen con estas condiciones son subtipos limitados de democracia, un régimen parcial o defectuoso¹⁴.

Diamond y Morlino (2005), editaron uno de los muy pocos libros que se han escrito sobre calidad de la democracia, y son quienes han elaborado una de las definiciones más refinadas de calidad. Según ellos "una democracia de calidad es aquel ordenamiento estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente provee a sus ciudadanos un alto grado de libertad, igualdad política, control popular sobre las políticas públicas y sobre los políticos" (Diamond y Morlino, 2005: xi).

Los autores se basan en los usos del término 'calidad' en los sectores industrial y mercantil para definir su significación (Diamond y Morlino, 2005: xi). De tal forma distinguen tres significados diferentes:

¹⁴ A pesar de esta clara distinción inicial, el trabajo de Merkel y Croissant tiene varias dificultades tanto teóricas como empíricas. En primer lugar, los autores nunca señalan las diferencias que se pueden dar al interior de las 'democracias consolidadas', tampoco lo hacen respecto a los 'subtipos disminuidos'. En segundo lugar, en el análisis empírico de regímenes que realizan, utilizan una clasificación tricotómica (democracias fuertemente defectuosas, democracias defectuosas y democracias liberales) que poco tiene que ver con la propuesta teórica inicial (Merkel y Croissant, 2004: 203). Finalmente, los autores nombran como sus fuentes las bases de datos Freedom House, Polity IV y Political Regime Change dataset, sin embargo utilizan el "Bertelsmann Transformation Index 2003" que tiene muy poca concordancia con las cinco variables que proponen como elementos claves de una buena democracia.

1. *Procedimiento*: un producto o servicio de “calidad” es resultado de un proceso exacto y controlado llevado a cabo de acuerdo con métodos y tiempos precisos. La calidad es definida por los aspectos procedimentales establecidos y asociados a cada producto.
2. *Contenido*: la calidad consiste en las características estructurales de un producto o servicio, su diseño, sus materiales, su funcionalidad u otros detalles que lo caracterizan.
3. *Resultado*: la calidad de un producto o servicio se deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el cliente, por la demanda del mismo en más de una ocasión, independientemente de la forma en que fue elaborado o de sus contenidos actuales.

En resumen, las tres diferentes nociones de calidad se basan ya sea en procedimientos, contenidos o resultados. Cada una tiene diferentes implicaciones para la investigación empírica. Así, una buena democracia es, en primer lugar, un régimen ampliamente legitimado y, por tanto, estable, que satisface completamente a los ciudadanos (calidad en términos de resultados). En segundo lugar, una buena democracia es aquella en la cual los ciudadanos, asociaciones y comunidades disfrutan de una amplia libertad e igualdad política (calidad en términos de contenido). En tercer lugar, en una buena democracia, los ciudadanos tienen el poder soberano de evaluar si el gobierno provee igualdad y libertad en el marco del Estado de derecho. Los ciudadanos, sus organizaciones y partidos participan y compiten para mantener controlados a los gobernantes electos. Monitorean la eficiencia y la equidad en la aplicación de las leyes, la eficacia de las decisiones gubernamentales, y la responsabilidad política de los funcionarios electos (calidad en términos de procedimiento) (Diamond y Morlino, 2005: xii).

Con lo anterior en mente, los autores identifican ocho dimensiones en las cuales la democracia varía en calidad. Las primeras son dimensiones procedimentales: estado de derecho (*rule of law*), participación, competencia, y accountability (tanto electoral, interinstitucional como societal). Estas dimensiones se concentran fundamentalmente en reglas y prácticas. Las dos siguientes dimensiones son sustantivas: respeto por las libertades civiles y políticas y la implementación progresiva de mayor igualdad política (y

subyacente a ella, igualdad social y económica). La última dimensión, reciprocidad (responsiveness), enlaza las dimensiones procedimentales con las sustantivas midiendo el grado con el cual las políticas públicas se corresponden con las demandas y preferencias ciudadanas (Diamond y Morlino, 2005: xii). Cada una de estas dimensiones varía en la forma específica de su expresión institucional y en su grado de desarrollo. Determinar y explicar esta variación requiere indicadores que revelen en qué grado cada dimensión se encuentra presente en los diferentes sistemas políticos.

Recapitulando, las ocho dimensiones de la calidad de la democracia que distinguen Diamond y Morlino son: respeto a la ley, participación, competencia, accountability vertical, accountability horizontal, libertad, igualdad, y reciprocidad.

En un trabajo más reciente, Morlino junto con otros autores, llevó adelante una evaluación de las democracias latinoamericanas aplicando (con algunos ajustes) su propuesta dimensional de la calidad de la democracia (Morlino, Katz y Sottiolotta, 2013).

Levine y Molina (2007: 19) apoyándose también en una definición procedimental de la democracia donde ésta “es vista como un sistema de representación, con participación libre y universal de la población adulta en un marco de igualdad de derechos y reglas del juego también iguales” proponen una nueva definición de calidad. Siguiendo a Dahl, consideran la democracia como “un sistema en el cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes, y tienen el poder de removerlos e influenciar sus decisiones dentro de las siguientes condiciones: a) el gobierno está efectivamente en manos de los funcionarios elegidos; b) las elecciones son libres, imparciales y frecuentes; c) hay libertad de expresión; d) los ciudadanos tienen acceso efectivo a fuentes alternativas de información; e) hay libertad de organización y de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al gobierno; f) la ciudadanía es inclusiva (sufragio universal) y no hay barreras discriminatorias para la participación electoral y política” (Levine y Molina, 2007: 22-23).

Según los autores, al adoptar esta visión de la democracia, su análisis puede enfocarse en los procedimientos y en los derechos necesarios para que ellos funcionen. Por ello su propuesta de calidad se basa “en las condiciones de competitividad, participación política y mecanismos para exigir rendición de cuentas y responsabilidad, y

no en el contenido «sustantivo» o el resultado de las políticas que se instrumenten” (Levine y Molina, 2007: 20).

Así, la calidad de la democracia viene dada por “la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; y exigen responsabilidad a los gobernantes, y por la medida en que estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular. Cada uno de los elementos de esta definición presupone la existencia de derechos asociados a las actividades que implica” (Levine y Molina, 2007: 23). Desagregando, la definición que proponen incluye cinco dimensiones conceptuales: 1) decisión electoral; 2) participación; 3) respuesta a la voluntad popular; 4) responsabilidad; y 5) soberanía.

Finalmente, desde un enfoque diferente, Vargas Cullell et. al., (2003: 169-170) definen la calidad como el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía. Por convivencia política entienden “las prácticas políticas que las y los ciudadanos establecen cotidianamente entre sí, con sus líderes (que son también ciudadanos), los funcionarios públicos (idem) en la gestión de los asuntos públicos”. Las aspiraciones democráticas deben entenderse como “características de la vida democrática considerada deseables por los ciudadanos”, lo que permite juzgar el grado de acercamiento de las prácticas realmente existentes a cierto horizonte, hacia el cual pueden dirigir sus esfuerzos los ciudadanos, los líderes y las instituciones.

Así definida se trata de un concepto de bajo nivel en la escala de abstracción, donde se combinan componentes descriptivos, normativos y evaluativos. Los componentes descriptivos son los conceptos de régimen democrático, ciudadanía y convivencia política. El componente normativo de la definición de calidad de la democracia es el concepto de aspiración democrática y, el evaluativo, la noción de grado de acercamiento. Esta combinación es propia del concepto de calidad, pues éste supone al menos dos cosas: una proporción variable de un atributo y una forma de medir esa proporción (Vargas Cullell et. al., 2003: 170-171).

Sin embargo, a diferencia del resto de las perspectivas, aquí se acentúa el componente evaluativo al máximo, ya que al estudiar la calidad de la democracia, se

mide la diferencia entre los resultados verdaderos y los parámetros democráticos, hasta dónde la democratización ha llevado a la política cerca de una organización democrática de relaciones de poder (Vargas Cullell, 2011: 4).

Por lo tanto, existen dos problemas o desafíos para conceptualizar y medir la calidad de la democracia de esta manera. Sebastián Mazzuca (2003: 325) sostiene que el concepto de calidad democrática es una especie 'anfibia', que tiene dos vidas, una prescriptiva y otra descriptiva. Hay una controversia muy grande alrededor de qué atributos incluir y cuáles excluir de su significado. Es por ello que lo más importante es tratar de ver cuál es la utilidad descriptiva/explicativa de los conceptos, punto que retomaré en el último apartado del presente trabajo.

En el enfoque de las Auditorías, la definición de la calidad tiene una doble perspectiva: interna y externa. Esto con la intención de superar un doble dilema ya que “una perspectiva puramente externa corre el riesgo de ser demasiado abstracta, técnica, y/o distante respecto al modo en que la ciudadanía evalúa su propia democracia. Por otro lado, una aproximación puramente interna, especialmente en países donde la democracia sufre serias deficiencias, corre el riesgo de recoger opiniones que pueden estar pobremente informadas” (O'Donnell et. al., 2003).

2. d- La democracia a nivel subnacional.

Todo lo dicho hasta ahora, hace referencia a los regímenes políticos a nivel nacional. La teoría democrática clásica fue desarrollada pensando en Estados nacionales. Sin embargo, durante los últimos años -especialmente para el estudio de Rusia, India, Suiza, Alemania y varios países de América Latina- diversos investigadores han comenzado a preguntarse sobre las particularidades de los regímenes políticos a nivel subnacional.

Como sostiene Snyder (2001: 93) la tercera ola de democratización que avanzó en el globo durante el último cuarto del siglo también generó una fuerte presión descentralizadora. Sin embargo, existe un vacío teórico para explicar el funcionamiento de la democracia en una escala diferente a la del Estado-nación.

En este marco, ¿es posible hablar de una democracia a nivel subnacional? Existe una amplia cantidad de motivos que sugieren una respuesta afirmativa, incluso Robert Dahl (1989) llamó la atención sobre la necesidad de una mirada subnacional. Centrarse exclusivamente en los sistemas nacionales, afirmaba, “pudiera ser otra grave omisión tratándose de un libro sobre democratización, incluso si se considera el aspecto del debate público, pues la observación ocasional indica que los países difieren entre sí por el número de personas que tienen la oportunidad para el debate y participan no sólo en los procesos de los gobiernos nacionales, sino también en los diversos sub-organismos del gobierno” (Dahl, 1989: 21).

En cualquier régimen político federal, y especialmente en aquellos que poseen características socioeconómicas heterogéneas, la calidad de la democracia tiende a variar fuertemente. Heller (2000: 491-92) llama la atención sobre esta situación en la India. Según él, ciertos parámetros institucionales del régimen democrático se pueden mantener constantes a nivel nacional. Pero hay grandes diferencias al interior del país, variaciones que deben ser estudiadas a partir de otras dimensiones de la democracia.

La democracia formal es convencionalmente definida por la presencia de sufragio universal, elecciones regulares y competitivas, accountability y derechos de asociación. Una democracia eficaz sería aquella en la cual las prácticas democráticas se han

dispersado a través de sociedad, regulando no sólo relaciones entre los Estados y los ciudadanos sino también relaciones públicas entre ciudadanos. En muchas democracias formales, el grado de legalidad pública sigue siendo funcionalmente y geográficamente seriamente constreñido. Las instituciones locales son 'colonizadas' por jefes o caciques. Por lo cual se debe mirar más allá del macro nivel institucional de los parlamentos nacionales, las constituciones y las elecciones (Heller, 2000:487 - 88).

Algunos investigadores justifican la elección de la escala nacional por razones principalmente metodológicas. Sin embargo, la escala subnacional también sería pertinente ya que se fortalece la capacidad de precisar ciertas características del problema de investigación (Snyder, 2001: 94). En un caso como el argentino, por ejemplo, un país con una gran heterogeneidad, una mayor sensibilidad en las variaciones internas ayudará a comprender mejor los procesos de democratización.

La desagregación de países a lo largo de líneas territoriales permite, en primer lugar, explorar la dinámica de los vínculos entre los distintos niveles de un sistema político. Analizar estos vínculos es un paso imprescindible para entender y explicar procesos fundamentales del cambio político (Snyder, 2001: 94-95). En segundo lugar, la desagregación permite aumentar el número de casos característicos de un determinado problema, salvando algunos inconvenientes de la disponibilidad de un tamaño muestral pequeño. Ambos beneficios, a su vez, proporcionan un aumento saludable en nuestra capacidad descriptiva de procesos complejos, con sus consecuentes implicaciones para mejorar las construcciones teóricas.

Para Vatter (2007: 150; y también en Freitag y Vatter, 2009: 411-12) la ventaja de un diseño de investigación donde se comparan diversos sistemas políticos a un nivel subnacional, es que se evita el problema central de la investigación comparativa a nivel internacional: la variabilidad del contexto institucional. Las comparaciones de Estados naciones deben tomar en cuenta las diferentes formas y regulaciones políticas que constituyen contextos institucionales particulares. En cambio, es potencialmente menos difícil crear condiciones '*ceteris paribus*' cuando se realizan comparaciones sistemáticas a nivel subnacional. Vatter estudia los cantones suizos, y como se trata de unidades que se encuentran dentro del mismo marco político nacional, tienen muchas características comunes que pueden considerarse entonces como constantes. Así, la comparación

sistemática de cantones suizos tendría la ventaja de cumplir los requisitos de los diseños de 'casos más similares' en la investigación comparativa. Otra ventaja adicional (en consonancia con el segundo elemento destacado por Snyder) es que la cantidad de cantones suizos permite la aplicación de técnicas de análisis estadístico (Vatter, 2007: 150).

Para el caso argentino, Chavez (2003), expone argumentos similares. A partir de la comparación de dos provincias de Argentina (San Luis y Mendoza) trata de explicar las diferencias en la construcción y el funcionamiento del Estado de derecho. En su trabajo, Chavez argumenta que San Luis y Mendoza tienen el mismo contexto nacional pero niveles muy diversos de independencia judicial. La comparación de casos que comparten relaciones de vecindad; una tradición del derecho civil; una herencia de pasado colonial español; un contexto hiper presidencialista; le permitiría atenuar el problema de comparar fenómenos a través de contextos socioculturales diversos (Chavez, 2003: 418).

Las dos provincias seleccionadas para el estudio demostrarían que, a pesar de poseer estructuras constitucionales similares, los sistemas de control y equilibrio de poder pueden funcionar de manera muy diferente (Chavez, 2003: 418). Las mismas estructuras formales de accountability horizontal pueden tener diversas consecuencias en diversos tipos de políticas, dependiendo de la dispersión del poder (Chavez, 2003: 434).

El análisis subnacional se convertiría así, en una herramienta de gran alcance para los comparativistas que estudian América Latina. Tradicionalmente, la política comparada se ha centrado en factores institucionales a nivel nacional. Sin embargo, los países con estructuras federales proporcionan una abundancia de los casos para el análisis (Chavez, 2003: 434) y como la Argentina lo demostraría, las instituciones pueden variar significativamente a nivel provincial. Complementando el estudio de la política nacional con una mirada sistemática en el nivel subnacional, los comparativistas encontrarán un rico laboratorio para el desarrollo de teorías (Chavez, 2003: 434-35).

Trabajos más recientes destacan, justamente, la necesidad de desarrollar nuevas teorías para el abordaje de la política subnacional. Distintos autores han buscado contribuir a la conceptualización de los regímenes sub-nacionales en Argentina; sugerir una forma para medir y clasificar su desempeño y; proponer un enfoque teórico que de

cuentas de los procesos subnacionales de democratización (Gibson, 2005 y 2010a; Behrend 2010 y 2011; Giraudy, 2010; Gervasoni 2010a y 2010b).

Tanto Gervasoni (2010a y 2010b) como Giraudy (2010) y Behrend (2010) usan las mismas definiciones que se utilizan para la democracia a nivel nacional, siendo algunas más amplias que otras. Behrend (2010: 6) toma la definición de democracia política propuesta por O'Donnell y Schmitter que contempla la existencia de elecciones libres y justas, sufragio universal y una amplia protección de libertades políticas y civiles. En cuanto a la idea de democratización, sigue a Whitehead quien lo considera un proceso abierto y dinámico.

Behrend destaca que entre los diferentes niveles (nacional y subnacional) de democracia se producen fenómenos de mutua influencia. Según la autora, la falta de una adecuada democratización a nivel subnacional limita el proceso de democratización nacional. Y viceversa, la política nacional también funciona como una restricción para la política subnacional (Behrend, 2010: 2 y 2011: 152). Esto iría en contra de los supuestos clásicos de la teoría democrática.

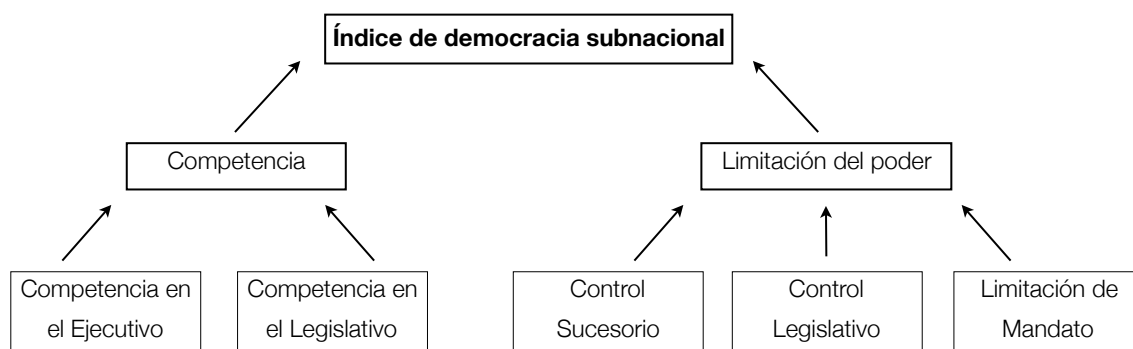
A partir de este mecanismo de afectación mutua, Behrend afirma que existen tres posibles marcos de democratización subnacional, entendida como aquellas que se produce en provincias o Estados en países federales (Behrend, 2010: 4-5):

- a. Democratización subnacional en una democracia.
- b. Democratización subnacional en una democracia restringida.
- c. Democratización subnacional en una no democracia.

Gervasoni utiliza dos definiciones diferentes en sus trabajos. En el primero de ellos (2010a: 313 y ss.), se vale de una definición bidimensional de la democracia: la primera dimensión gira en torno a la competencia, que es central en todas las definiciones; la segunda en cambio, refiere a las limitaciones al poder del gobierno, un componente crítico de las definiciones liberales o protectoras de la democracia. Debido a la poca disponibilidad de datos empíricos, Gervasoni justifica la necesidad de dejar de lado otros aspectos importantes de la democracia, tal como el respeto por los derechos civiles (Gervasoni, 2010a: 313-14).

En el proceso de desagregación conceptual necesario para realizar una correcta medición, Gervasoni considera que la primera dimensión conceptual puede ser captada a través de dos indicadores: competencia en el ejecutivo y competencia en el legislativo. La segunda dimensión es captada a partir de tres indicadores: control sucesorio, control legislativo y límites del mandato (ver Gráfico 4). A partir de estos indicadores, y mediante la utilización de la técnica de análisis factorial, Gervasoni construye un índice agregado en función de los resultados del primer factor emergente (Gervasoni, 2010a: 317).

Gráfico 4. Esquema conceptual de la democracia en Gervasoni (2010a).



Fuente: Elaboración propia en base a Gervasoni (2010a: 313-18)

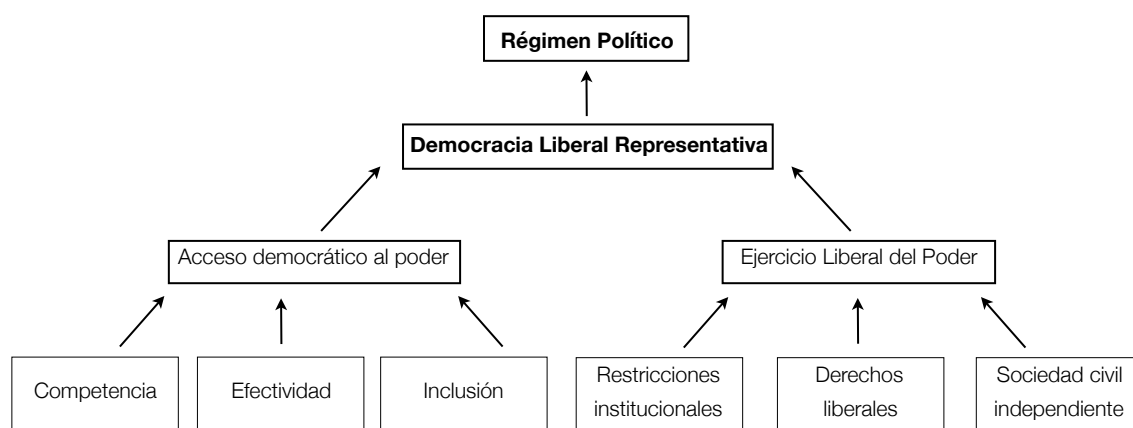
En el segundo trabajo, en cambio, utiliza una definición más amplia de la democracia y confía más en indicadores ‘subjetivos’ para su medición. Define la democracia con un de alto nivel de la abstracción, evitando atributos particulares que disminuyan el potencial comparativo (Gervasoni, 2010b: 16). Utiliza un concepto liberal y representativo de la democracia: un tipo de régimen que institucionaliza el acceso al poder mediante elecciones y, garantiza un ejercicio limitado del poder del Estado (Gervasoni, 2010b: 16-17).

Se trata, entonces, de una definición anclada en el concepto de régimen político, entendido como el conjunto de procedimientos, sean formales o informales, que determinan el número y el tipo de actores que están autorizados a obtener el acceso a las principales posiciones de gobierno, los métodos de acceso a tales posiciones, y las reglas que son aplicadas en el proceso de la toma de decisiones públicas (Munck 1996:

8 en Gervasoni, 2010b: 18). Esta definición se puede reducir a dos conjuntos de reglas, las que constriñen el acceso al poder y las que regulan el acceso al poder. Por lo tanto, un régimen es democrático cuando las posiciones centrales del gobierno son completadas mediante elecciones competitivas, libres y justas; y cuando el poder de los gobernantes electos es limitado y respetuoso de ciertos derechos y libertades (Gervasoni, 2010b: 18).

A su vez, estas dos dimensiones del concepto de democracia son desagregadas en diferentes subdimensiones que son captadas por una batería de indicadores agrupados en torno a un cuestionario de unas 140 preguntas (ver Gráfico 5).

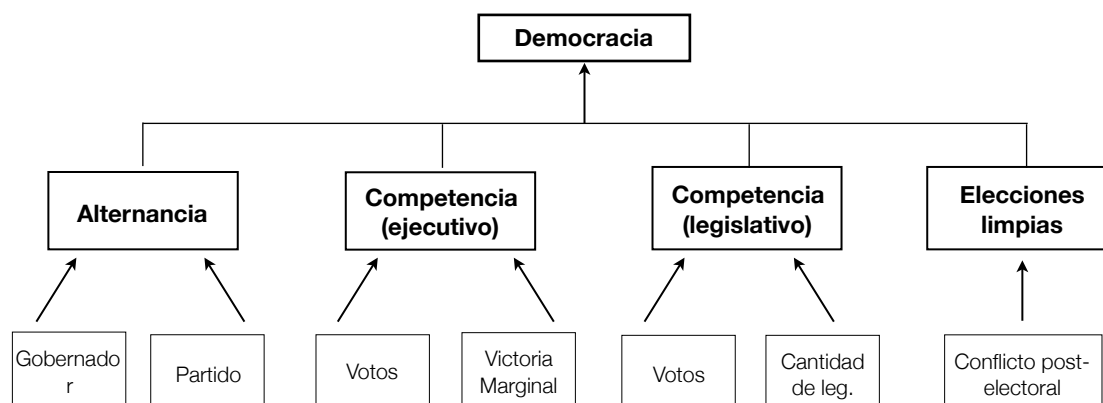
Gráfico 5. Esquema conceptual de la democracia en Gervasoni (2010b).



Fuente: Elaborado por Gervasoni (2010: 18)

Por su parte, Giraudy (2010: 55-56) inspirada en la definición de Schumpeter y especialmente en la de Przeworski et al (2000) propone una definición procedimental de la democracia. De tal forma, la democracia es concebida a partir de la presencia de tres elementos constitutivos: a) elecciones competitivas (tanto para los puestos ejecutivos como los legislativos) b) elecciones limpias y c) alternancia en el gobierno.

Gráfico 6. Esquema conceptual de la democracia en Giraudy (2010).



Fuente: Elaborado por Giraudy (2010: 56)

Esta definición estaría sujeta a un estructura conceptual de condiciones necesarias y suficientes. Esto quiere decir que para que un régimen político subnacional sea considerado como una democracia, no sólo basta con que un número de condiciones estén presentes individualmente, sino que deben estarlo todas a la vez. Si alguna de las condiciones señaladas en el párrafo anterior no está presente, entonces el régimen subnacional no puede ser considerado como democrático (Giraudy, 2010: 56). Giraudy contempla que se puede producir lo que Gibson (2010) llama “yuxtaposición de régimen”, es decir, la presencia de gobiernos subnacionales no democráticos en contextos nacionales democráticos (Giraudy, 2010: 54).

Sin embargo, la diferencia central en estos tres trabajos reside en cómo se caracterizan a los regímenes subnacionales que no son democráticos. Para Behrend hay tres formas distintas que pueden emerger: un régimen político autoritario; prácticas autoritarias y situaciones autoritarias (Behrend, 2010: 7-11).

Un ‘régimen autoritario subnacional’ implica la violación sistemática (sea formal o de facto) de uno o más atributos de la democracia política. Una ‘práctica autoritaria’, en cambio se produce con la violación ocasional de los derechos o atributos de la democracia política.

Una tercera posibilidad es que la persistencia de prácticas autoritarias subnacionales se convierta en una 'situación autoritaria subnacional'. Es decir, una situación en la que se aprecia la continuidad a lo largo del tiempo de prácticas autoritarias pero, que no determinan de forma coherente, estable o sistemática las formas de acceso o de ejercicio del poder.

En sus dos trabajos, Gervasoni mantiene una posición similar para el tratamiento de los regímenes subnacionales que no pueden ser clasificados como democráticos. Para el autor, incluso las unidades subnacionales menos democráticas que se encuentran insertas en una democracia a nivel nacional no son, generalmente, especialmente cerradas y represivas. Estos regímenes poseen elecciones, verdaderos partidos de oposición representados en la legislatura, y niveles no despreciables de libertad de expresión (Gervasoni, 2010a: 314), por lo tanto, no pueden ser considerados como regímenes autoritarios.

Gervasoni considera que la terminología de regímenes híbridos es la que mejor capta la realidad de estos casos donde se combinan instituciones democráticas con prácticas que son claramente -sino sutilmente- autoritarias (Gervasoni, 2010a: 314; Gervasoni, 2010b: 17).

Para Giraudy en cambio, la clasificación es más sencilla, cuando los regímenes políticos subnacionales no cumplen con alguna de las tres dimensiones (elecciones competitivas y limpias y alternancia en el gobierno) deben ser considerados como no democráticos (Giraudy, 2010: 56 y 58).

La contribución central y más novedosa de los trabajos de Gervasoni y Giraudy, reside en su propuesta de medición de la democracia. Se trata de tres conceptualizaciones diferentes, con operacionalizaciones diferentes y fuentes de información diferentes. Sin embargo hay una importante coincidencia en cuanto a los resultados.

Como se ha mostrado, si bien aún no existe un cuerpo teórico sólido sobre la teoría democrática a nivel subnacional, "la democratización subnacional no es 'democratización' en pantalones cortos" (Gibson, 2010a: 1). Esto quiere decir, que no se trata sólo de un cambio de escala en el estudio de los procesos de democratización y de

los regímenes políticos. Enfocarse en procesos subnacionales requiere la construcción de nuevas herramientas teóricas que ayuden a comprender las nuevas dinámicas.

Gibson propone un conjunto de criterios orientadores para enfrentar este proceso. Según él, los regímenes subnacionales presentan cuatro características que les son propias y que pueden constituir ejes para nuevas formulaciones.

En primer lugar, la soberanía importa. Las relaciones que establece un gobierno nacional con sus jurisdicciones subnacionales no son análogas a las relaciones que establece un país con el sistema internacional. En un país, el gobierno central interviene regularmente y sustantivamente en los asuntos de los gobiernos provinciales. Esto crea una interacción sistémica y vertical entre los niveles nacionales y subnacionales de gobierno. (Gibson, 2010a: 2).

En segundo término, de manera adicional a esta interacción sistémica vertical entre los niveles de gobierno, se producen interacciones verticales entre las instituciones no estatales. Los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil son ejemplo de ello. Las redes partidarias, a través de flujos de dinero, información y recursos de infraestructura, ligan institucionalmente políticas nacionales y subnacionales en diverso grado (Gibson, 2010a: 3).

Como tercer elemento, Gibson subraya las interacciones horizontales que se producen entre las unidades políticas subnacionales. Las provincias pueden disfrutar de diversos grados de autonomía dependiendo de la centralización del régimen territorial, pero también están ligadas entre sí por redes partidarias e intergubernamentales (Gibson, 2010a: 3).

Finalmente, las políticas provinciales de un país se encajan en un 'sistema territorial' particular, que presenta enormes variaciones a lo largo de los diferentes países de acuerdo a los diferentes niveles de descentralización y distribución de poderes y prerrogativas entre las provincias (Gibson, 2010a: 3).

Se produce entonces, lo que Gibson llama 'yuxtaposición de régimen', un contexto territorial y político que sirve como marco analítico para comprender los procesos de democratización. Los regímenes políticos subnacionales y nacionales se integran a partir de una variedad de formas institucionales y políticas. La existencia de una política nacional democrática genera una presión clara sobre los gobernantes

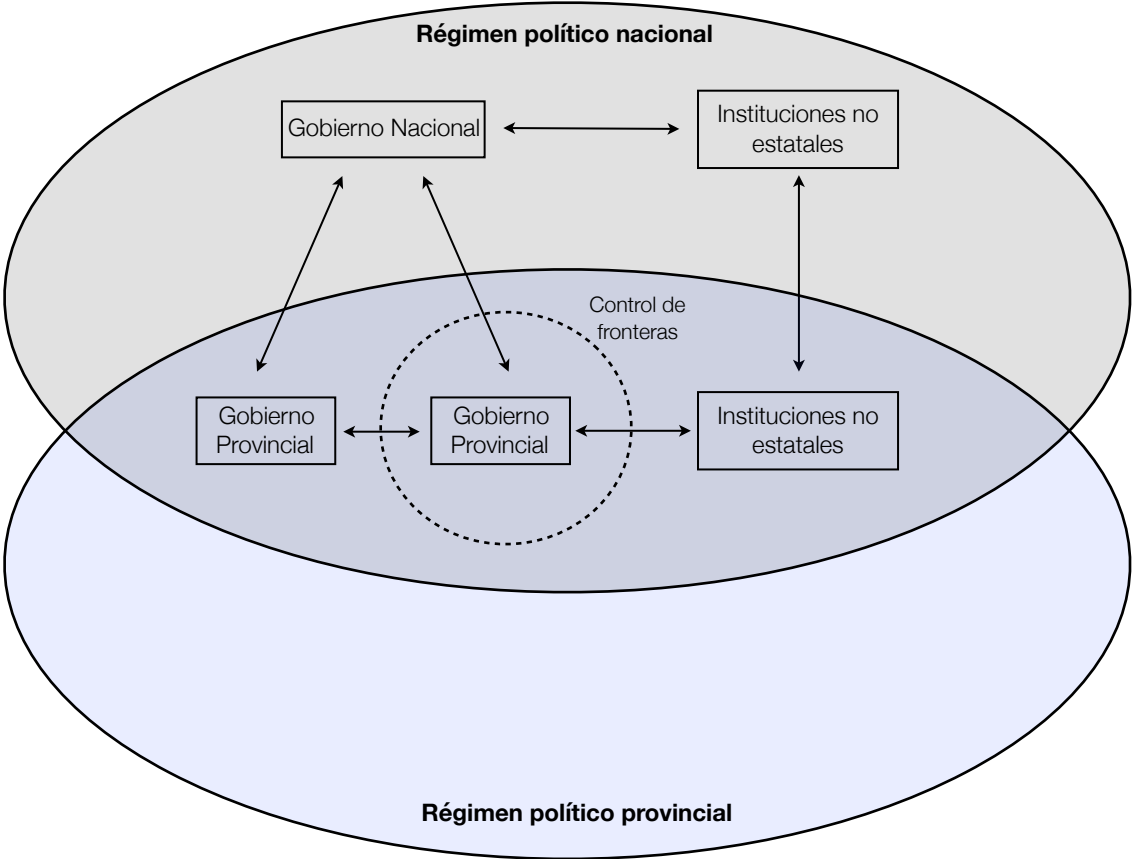
subnacionales cuyos regímenes o prácticas políticas sistemáticas están en disonancia con la política nacional (Gibson, 2010b: 8).

Como consecuencia de esta yuxtaposición, Gibson propone distinguir entre democratización sustantiva y democratización territorial (Gibson, 2010a: 5). La democratización sustantiva consiste en la concesión de los derechos previamente no disponibles en el país -ya sea un nuevo concepto de derechos o la extensión de los derechos a nuevas categorías de personas sin importar donde residan (Gibson, 2010a: 5).

La democratización territorial es, en cambio, la extensión de conjuntos de derechos a través de las jurisdicciones políticas de un país. Implica la concesión de derechos ya disponibles para los habitantes de una región del país a los habitantes de otras partes del mismo (Gibson, 2010a: 5).

Sin embargo, en una situación de yuxtaposición de régimen, también se generan mecanismos de 'control de fronteras'. En provincias autoritarias, los gobernantes tienen interés en mantener conflictos de manera localizada. La oposición, en cambio, tiene interés en nacionalizar los conflictos locales. Los gobernantes intentarán maximizar su influencia sobre la política local y privar a la oposición de los recursos y aliados nacionales. La oposición hará lo opuesto, buscará maneras de abrir las fronteras provinciales y traer agentes nacionales al conflicto local. La lucha entre los gobernantes autoritarios y sus opositores para controlar el alcance del conflicto local es el patrón básico del conflicto que genera una situación de yuxtaposición de régimen en países nacionalmente democráticos. (Gibson, 2010a: 18). En el Gráfico 7 se condensa de manera esquemática la propuesta de Gibson.

Gráfico 7. Esquema analítico de la yuxtaposición de régimen (Gibson, 2010a).



Fuente: Elaboración propia en base a Gibson (2010a)

2. e- Balance sobre la medición de la democracia.

Los enfoques gradualistas muchas veces fallan en la determinación de límites claros entre democracias y regímenes autoritarios. A su vez, como señalé anteriormente, las visiones dicotómicas de la democracia no permiten la distinción sobre el 'estado' de algunas democracias.

Está claro que cuando pasamos a la pregunta '¿cuánta democracia?' ya no se intenta identificar un objeto, sino medirlo, bien en valores numéricos, bien, y con mucha frecuencia, en términos de más-menos. En tal caso no se procede por opuestos sino por grados. El tratamiento lógico ya no es binario o dicotómico, como en el procedimiento clasificatorio, sino, por el contrario, 'continuo' (mayor-menor), como en toda medición (Sartori, 1992: 68).

Las definiciones procedimentales de la democracia son atractivas porque presentan límites claros y pueden trasladarse de un caso a otro. Pero rápidamente tropiezan con dificultades si las motivaciones y los canales institucionales especificados en la definición no se vinculan claramente al contexto social (Levine y Molina, 2007: 19-20).

En la mayoría de los teóricos sobre la democracia, ésta no es evaluada en sí misma sino más bien que provee toda una serie de fines deseados. Sin embargo, como advierte Alcántara (2008) el énfasis en elementos procedimentales ha dejado al descubierto aspectos que tienen que ver con el ejercicio efectivo de la ciudadanía y con los resultados de la política. Entonces, las cuestiones procedimentales (propias del juego político) y, el rendimiento de las políticas implementadas (en cuanto al grado de insatisfacción de necesidades básicas de la población), articulan los ejes explicativos que nos pueden ayudar a comprender la heterogeneidad latinoamericana (Alcántara, 2008: 146).

En este punto, es posible afirmar que la definición de democracia y la estrategia de medición que se utilice, deben ser evaluadas en función de los objetivos de cada investigación. En los noventas, hubo un resurgimiento en el interés por la medición de la democracia debido a las nuevas corrientes democráticas y al creciente interés sobre

cuestiones de estabilidad democrática. Sin embargo, en la mayoría de los trabajos sobre la calidad de la democracia resta especificar para qué se realizan estos esfuerzos de conceptualización y operacionalización.

En función de esto, ¿qué es más útil? ¿utilizar clasificaciones o escalas continuas? Como bien advierte Cansino (2005: 101), al estar atrapado en una búsqueda fundamentalmente empírica, el modelo de calidad de la democracia pierde buena parte de su capacidad explicativa. ¿Qué nos aporta a la comprensión del funcionamiento de la democracia saber que la calidad de la democracia uruguaya es mayor que la chilena por tres puntos en una escala de 100? ¿De qué nos sirve decir que un país no es democrático si no sé en cuánto se aleja de ese ideal y cómo interactúan los diferentes actores? Las mismas preguntas aplican también para las mediciones de la democracia a nivel subnacional.

No existe ni una mejor ni única forma de medir la democracia. A pesar de lo cual, no es posible dejar de notar que la mayoría de los trabajos que estudian la extensión de la democracia son criticables por la calidad de la información que utilizan. La inclinación a utilizar 'las fuentes de datos disponibles' sobre las 'deseables', muchas veces dejan a los estudios 'heridos de muerte'. Entonces ¿para qué trabajar con la información disponible si se aleja de lo que queremos medir? Ya sobre el final de su libro, Dahl (1989: 184-185) advertía sobre esta situación. Allí decía que dudaba sobre la clasificación de los distintos regímenes conforme a los criterios de su teoría. Justamente, estas dudas, se basan en las dificultades para contar con datos apropiados. Por ello, en su opinión, la elaboración de los perfiles de una gran número de países pueden dar una falsa validez a una exploración teórica que, hasta el presente, descansa sobre la base de datos sin excesivas pretensiones de objetividad.

La democracia será siempre un concepto multívoco, por lo tanto, problemático y cambiante, irreductible a un solo significado. El concepto se configura así como una continua tensión entre el ideal (que varía de acuerdo al autor), y el logro (que varía de acuerdo a la sociedad). Las distintas formas en las que se resuelve la tensión entre las ideas centrales de igualdad y libertad están en el centro de los argumentos para diferentes tipos de procedimientos democráticos (Catt, 1999: 7). Los modelos de democracia participativa están asociados a un peso mayor del ideal igualitario. Mientras

que los modelos de democracia representativa se apoyan esencialmente en el valor de la libertad.

Como sostiene Fitoussi (2004: 67-68), la esencia de la democracia es problemática: es, al mismo tiempo, libertad de elección colectiva y limitación voluntaria de esa libertad; ley de la mayoría y protección de las minorías. La libertad colectiva necesita apoyarse en la libertades individuales para poder expresarse y viceversa. La una y las otras están en relación dialéctica, lo que confirma que la democracia es una forma en movimiento.

Cualquier medición de la democracia es ineludiblemente evaluativa. Para Beetham (2004: 8), nada tiene más desacreditado al proceso de democratización que la presunción de que se trata en gran parte una cuestión de democracia electoral solamente, sin ninguna consideración de lo que sucede en los largos periodos existentes entre las elecciones.

La democratización nunca es un resultado de procesos sociales automáticos, sino que es siempre, y en todo lugar, el producto de la agencia humana consciente (Beetham, 2004:13). Pero antes de pasar a un análisis pormenorizado de los casos seleccionados, debemos aclarar qué entendemos por organizaciones de la sociedad civil (capítulo 3) y cómo se ha tratado normalmente en la literatura el impacto que estas producen sobre la democracia (capítulo 4).

Capítulo 3. El debate conceptual sobre la sociedad civil y las organizaciones de la sociedad civil

En el debate contemporáneo, el resurgimiento de la idea de sociedad civil tuvo lugar en tres contextos históricos claramente delimitados: el primero, en Europa del este, en el marco de las críticas al socialismo autoritario; el segundo, en América Latina, durante las transiciones a la democracia; el tercero, más global, a partir de la crisis del Estado de bienestar (Rabotnikof, 1999: 29-31).

De este modo, es posible ver que existe una conexión ineludible entre democracia y sociedad civil. Pero antes de abordar ese tema, que será el punto central del capítulo 4, considero necesario un recorrido sobre el desarrollo conceptual del término sociedad civil. Del mismo modo, se analizarán otros conceptos estrechamente vinculados.

¿Qué es la sociedad civil? ¿Qué conceptos importantes para la ciencia política se derivan de ella? La respuesta a estas y otras preguntas no es unánime. Por el contrario, existen diferentes lecturas sobre el alcance del concepto de sociedad civil. Con fines expositivos dividiré el capítulo en cuatro grandes secciones. En la primera de ellas, haré un repaso de cuatro lecturas históricas del concepto de sociedad civil; en la segunda, avanzaré en las discusiones actuales sobre el término; en la tercera, en cambio, expondré los conceptos de capital social y redes, de modo de diferenciar sus aportes y; en la cuarta parte, finalmente, expondré algunas precisiones sobre el concepto de organizaciones de la sociedad civil.

3. a- El origen y la evolución del concepto de sociedad civil.

El significado de la sociedad civil no puede ser dissociado de la función que se le otorga en los distintos enfoques teóricos. De hecho, su significado puede ser absolutamente distinto variando el marco teórico de referencia.

Por ejemplo, el uso del concepto de sociedad civil en la teoría tradicional del derecho natural es completamente diferente a su uso en teoría moderna del derecho natural. En la primera, la sociedad civil era igualada con la idea de 'sociedad política' y opuesta con el 'estado de naturaleza'. En la segunda, en cambio, la idea de sociedad civil fue reformulada como el lugar intermedio entre la propiedad privada y el Estado, desvinculándola por lo tanto de la sociedad política (Fine, 1997: 8).

Es posible reconocer diferentes vertientes que ayudaran a comprender el origen y la evolución del concepto de sociedad civil. Analizaré en primer lugar, el aporte de Locke como referente de la corriente que define a la sociedad civil por oposición al estado de naturaleza. En segundo lugar, abordaré los aportes de la llamada escuela escocesa, cuya inclusión del mercado enriqueció de manera fundamental el debate sobre la sociedad civil. En tercer lugar, presentaré la reformulación tripartita realizada por Hegel. Finalmente, haré algunos comentarios sobre la conceptualización en la teoría marxista, especialmente el aporte de Gramsci.

Sociedad civil y estado de naturaleza.

Para Locke, la antítesis fundamental que permite definir la sociedad civil es el estado de naturaleza. Locke no diferenciaba la sociedad civil de la sociedad política, ya que la primera no se distinguía del 'Estado'. El término sociedad civil se asocia en Locke a un 'estado ameno', es decir, a un 'orden político legítimo'.

Para Locke (1967) los hombres se encuentran en un estado de total naturaleza cuando disponen de total libertad e igualdad para ordenar sus actos y disponer de su

propiedad y persona. Las acciones que desarrollan en tal estado se enmarcan en la ley natural, regida por la razón, que enseña a los hombres que siendo todos iguales e independientes, nadie debe dañar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones.

La aplicación de esta ley natural está en manos de todos; cada uno, según su razón castigará a quien crea que la infrinja, también podrá exigir la reparación del daño que se haya ocasionado. El hecho de que los hombres sean jueces de sus propias causas trae grandes problemas para el pleno desarrollo en el estado de naturaleza.

En el capítulo VII del Segundo tratado del gobierno civil, Locke se preocupa por fundamentar como surge la sociedad civil. A tal fin expresa que la primera sociedad fue la que se estableció entre el hombre y la mujer como esposa; de ella nació la sociedad entre los padres y los hijos, y ésta dio origen andando el tiempo, a la sociedad entre el amo y los servidores suyos; ninguna de dichas sociedades, por separado, ni todas juntas, llegaron a constituir una sociedad política o civil (Locke, 1967: §17).

Viviendo los hombres en estado de naturaleza y frente a los avatares sufridos por el subjetivo uso y ejercicio de la ley natural, los hombres mediante su consentimiento convinieron con otros hombres en juntarse en una comunidad para el logro de una vida cómoda, segura y práctica. Una vez realizado este acuerdo, la mayoría es quien tiene poder de regir y obligar a todos. La sociedad civil es la que surge como enmendadora de los conflictos que genera el hecho de que los hombres ejerzan por mano propia la ley natural. En la sociedad civil, todos deben cumplir la ley, sin excepción.

La sociedad civil sería el remedio histórico para los inconvenientes del estado de la naturaleza. Esto se logra, explica Dunn (2001: 51), ya que proporciona: en primer lugar, leyes conocidas (a diferencia de la indeterminación descriptiva de la ley natural que está sujeta al juicio confuso y particular); en segundo lugar, jueces imparciales (en lugar del juicio parcial de cada ser humano adulto); y en tercer lugar, poderes efectivos de coerción (en lugar de las capacidades coactivas de individuos ofendidos y sus familias). Ahora bien, tal condición era un logro político habilidoso pero precario. Una sociedad civilizada no era una entidad esencialmente sistemática, era más bien una simple agregación de seres humanos civilizados, esto es, una sociedad de seres humanos que habían triunfado en disciplinar su conducta (Khilnani, 2001b: 19). Jensen (2006: 44) considera que la

sociedad civil para Locke constituye un logro normativo: representa la gente saliendo del estado de naturaleza para establecer un poder coactivo legítimo.

De tal modo, la concepción lockeana de un orden político legítimo difiere mucho de la concepción post hobbesiana del Estado como estructura impersonal de autoridad. Desde una concepción especialmente individualista (Alexander, 1994: 76), Locke concebía la legitimidad política fundada sobre una 'cadena ininterrumpida de confianza personal'. Una sociedad política legítima sería aquella en la cual el principio estructurador de las interacciones humanas es la confianza (Khilnani, 2001a: 40).

Su posible consolidación no es un proceso automático sino, más bien, que depende de algunas condiciones necesarias: un orden político representativo, un sistema de derechos de propiedad privada, libertad de culto (aunque sin tolerar al ateísmo). Tal sociedad no era el lugar donde los individuos tenían la libertad de vivir a su manera, sino más bien el lugar donde podrían satisfacer las prescripciones del Dios (en continuidad con el pensamiento tomista). Lo que, en última instancia, vinculaba los seres humanos bajo la forma de sociedad civil, de comunidad, era esta concepción común de sus objetivos terrenales (Khilnani, 2001a: 41). Locke fue un pensador teocéntrico para el que la verdad de la religión cristiana era una premisa fundamental indispensable del esquema de la razón práctica, dentro de la cual la mayoría de los seres humanos tenían suficientes motivaciones como para comportarse tal como debían (Dunn, 2001: 57).

Locke coloca de este modo a la fuente del orden social como algo externo a la sociedad (Seligman, 2002: 15). Propuso como base de la sociedad civil, no una realidad histórica de igualdad y libertad, sino un axioma teológico cuyo estatus ontológico no estaba sujeto a un cuestionamiento empírico (Seligman, 2002: 16).

Según Dunn (2001: 57), cuando los teóricos contemporáneos de la sociedad civil conciben la sociedad civil como el binomio 'sociedad civil / Estado' (o como el trinomio sociedad civil / gobierno / mercado), antes que como un binomio sociedad civil / estado de naturaleza, se pierde la importación normativa de la idea. Particularmente, se pierde el contraste entre un arreglo social 'patológico' y un arreglo social 'bien ordenado'. Es decir,

el concepto de Locke tiene sentido en el contraste entre la sociedad civil y la sociedad incivil¹(Jensen, 2006: 46).

Resumiendo, Locke propone una conceptualización de la sociedad civil en oposición al estado de naturaleza. La fuente de legitimidad de tal ordenamiento proviene de un axioma teológico (Cristiano) sostenido en el principio estructurador que otorga la confianza y el acuerdo.

La sociedad civil y el mercado.

La escuela escocesa, también llamada 'teóricos de la sociedad comerciante' (Ferguson, Hume, Smith, entre otros) propusieron una respuesta menos religiosa al problema de la sociedad civil. En el marco de una profunda transformación política y económica, nació durante siglo XVIII para intentar solucionar las dificultades crecientes que encontraba la respuesta cristiana al problema de la comunidad (Khilnani, 2001: 41).

No se trataba de una escuela completamente homogénea. Hume y Smith destacaban que en la sociedad civil las transacciones económicas y sociales importaban tanto como las instituciones políticas. Ferguson, en cambio, de inspiración más republicana, estaba mucho más preocupado por resaltar los pilares cívicos de la moderna sociedad civil. (Oz-Salzberger, 2001: 58).

Se proponían mostrar cómo los mismos procesos en marcha en las sociedades modernas (especialmente las actividades mercantiles), a los que se acusaba de destruir toda esperanza de una comunidad virtuosa, creaban, en realidad, nuevas solidaridades que hacían posible una nueva forma de sociedad (Khilnani, 2001a: 41). En este sentido, la política imaginada por Hume y Smith ya no era la de un cuerpo político complaciendo al príncipe y sus súbditos, sino la de una comunidad de individuos persiguiendo múltiples intereses privados (Oz-Salzberger, 2001: 58).

¹ Esta es una distinción que más adelante será de gran ayuda para comprender los efectos de la sociedad civil sobre la democracia.

La existencia de la propiedad privada y del mercado autorregulado, actúan como baluartes contra la usurpación del Estado -no como un impedimento del ejercicio de ciudadanía- y ayudan de este modo a preservar la independencia de la sociedad civil (Varty, 1997: 29).

A estos filósofos es, precisamente, a quienes se debe la interrelación entre solidaridad e individuación. Ferguson, respondiendo a lo que consideró un excesivo racionalismo individualista de la teoría contractual², argumentó que un incremento en el autocontrol y un decrecimiento en el impulso bruto, eran necesarios para la emergencia de la sociedad civil (Alexander, 1994: 75). El concepto de sociedad civil de la escuela escocesa evolucionó desde la clásica tradición republicana (Aristóteles, Cicerón, Maquiavelo) influjo que puede observarse, especialmente, por el acento puesto en la necesidad de una ciudadanía virtuosa y activa. En lugar de una sociedad puesta en movimiento por leyes naturales o hechas por el hombre, el pensamiento republicano insistía en el auto-gobierno diligente, en hombres vigorosos, independientes y morales (Oz-Salzberger, 2001: 59).

Lo sociedad civil en Ferguson tiene idealmente una fuerte base pluralista e igualitaria. Su republicanismo se basaba en una larga base electoral de activos participantes (Oz-Salzberger, 2001: 75).

El elemento fundante de la sociedad no es la confianza, sino la interdependencia de las necesidades. La naturaleza misma de estas interdependencias creaba la necesidad de una sociedad, y la dinámica de este proceso ahora era abarcada por el concepto de “civilización”. Un factor esencial de la viabilidad de tal sociedad era la adhesión a un sistema de justicia encarnado en la ley y respaldado por la autoridad política: era la condición de un mercado eficaz, que cubriera -y las engendrara al mismo tiempo- las necesidades existentes (Khilnani, 2001a: 42). Este mercado cuyo dinamismo garantizaba su auto-reproducción (al saciar y generar nuevas necesidades) era el mecanismo que permitía un refinamiento permanente de la civilidad.

Según los teóricos escoceses, las relaciones humanas eran controladas por la ‘simpatía natural’ y el ‘afecto moral’, lo que facilitaba la integración del individuo en conjuntos cada vez más inclusivos. Sólo en tales sociedades, la amistad podía

² Ferguson, a diferencia de Locke, rechazó la idea de un estado de la naturaleza (Varty, 1997: 30).

convertirse en una relación universal que conectaba a cada uno: los mercados impersonales tenían así el efecto no buscado, pero moralmente beneficioso, de permitir la formación de relaciones sociales privadas liberadas de los imperativos del interés racional propio y de la utilidad (Khilnani, 2001a: 43). Así, hicieron posible una forma más alta de asociación humana, que no se basaba ya en relaciones exclusivas y no voluntarias, como los parentescos ficticios o las relaciones dueño-clientes, típicos de las sociedades previas (Khilnani, 2001a: 42).

Sostener la idea de que la economía se autorregula sugiere la posibilidad, de hecho la necesidad, de que ciertas esferas puedan, y deban, coordinarse ellas mismas y mantener su unidad fuera de las estructuras políticas (Varty, 1997: 29). Esta 'independencia' de la economía política inspirada en la autoregulación del mercado se traslada a la concepción de la sociedad civil y por lo tanto, también permite pensarla como una esfera que escapa del control directo del Estado.

Pero si bien la sociedad comerciante era un orden a la vez económico y social, también era un orden moral, uno y otro siendo el resultado colectivo no intencional de acciones privadas. Este modelo de sociabilidad universal se había revelado capaz de producir una coherencia social endógena, beneficiosa para la colectividad y que se autorregulaba, apta para sustituir las formas de gobernanza asociadas a las instituciones sociales precomerciantes (Khilnani, 2001a: 42).

En general en la escuela escocesa, pero especialmente en Ferguson, la sociedad civil no responde a 'cualquier' ordenamiento moral, sino a uno que es, esencialmente, siempre 'bueno'. Mientras que los Estados o las sociedades se pueden corromper y volverse 'malas', la sociedad civil en si misma nunca aparece en la obra de Ferguson con una calificación negativa, ni siquiera como un término moralmente neutro (Oz-Salzberger, 2001: 75). Siempre es una entidad positiva, la base del 'buen' Estado.

Esta sociedad civil, definida como un espacio público y moral, autoregulado, dentro del cual los ciudadanos 'virtuosos' persiguen sus intereses privados en armonía con el bien común (Jensen, 2006: 43-44), es propio de la escuela escocesa. Este es un componente novedoso fundamental, constituye uno de los primeros intentos de explicar cómo individuos que persiguen intereses privados pueden realizar acciones tendientes al bien común.

Para Ferguson, cada individuo tiene un sentido claro de los deberes de ciudadanía y por lo tanto actúa a favor de ellos sin un compromiso consciente hacia el bien común. Para Smith y Hume, en cambio, el sentido de apego social fuerte que posee un ciudadano, orienta sus intereses privados e individuales hacia el bien común (Jensen, 2006: 43-44). En ambos casos, la sociedad civil es el espacio donde se resuelve este dilema.

El concepto de sociedad civil, entonces, según Seligman (2002: 19), es un espacio social y ético dentro del cual las tensiones entre dos fuentes legítimas de autoridad moral se reconcilian. La tentativa de articular un modelo de la sociedad civil es la tentativa de resolver la relación problemática entre lo privado y lo público, entre las éticas individuales y sociales, entre los intereses privados y públicos.

Resumiendo, la escuela escocesa busca separarse de la respuesta religiosa del ordenamiento comunitario. La fuente de legitimidad surge desde un espacio impersonal y autoregulado, el mercado, donde el principio estructurador de las relaciones humanas lo constituye la necesidad. Todo esto es imposible de ser pensado fuera del marco más general de ciudadanos cívicamente virtuosos.

Sociedad civil, Estado y familia.

En la teoría de la sociedad civil, Hegel ocupa una posición ambigua. A veces es considerado, de manera no muy diferente a Marx, como uno de los detractores principales de la idea de sociedad civil debido a su preferencia por el Estado como espacio de encarnación de la vida ética. Mientras que en otras ocasiones, es considerado como el primer teórico político que identificó con claridad a la sociedad civil como un dominio autónomo, separado del Estado y la familia, donde se completa la idea del derecho a la libertad subjetiva (Fine, 1997:18; Stendman Jones, 2001: 121).

Hegel es heredero de la tradición del derecho natural, tomó de Kant la definición universalista del individuo como portador de derechos y agente de la conciencia moral. También se inspiró en Ferguson para destacar la importancia que se asignaba a la

sociedad civil como el lugar de manifestación de la civilización (Cohen y Arato, 2000: 121).

Pero cuestionó la doctrina de los derechos individuales inalienables y el sentido otorgado a la misma luego de la revelación de la Revolución Francesa. En Francia e Inglaterra la defensa de los derechos naturales se constituyó como corolario de las revoluciones contra las monarquías absolutas. Pero en Alemania, no existió ninguna revolución y no surgió la necesidad de un reclamo por derechos individuales en detrimento del Estado.

De acuerdo con Hegel, la familia es el primer modo de asociación entre personas, basada en el matrimonio y completada con los hijos. Al crecer el niño y ante la necesidad de independencia, emerge la sociedad civil como ámbito de nueva libertad. De este modo, considera que el papel integrador de la familia se ve negado en la sociedad civil, la corporación se convierte en el punto de partida para la autointegración de la sociedad civil (Cohen y Arato, 2000: 134). Cuando los hijos pasan a ser ciudadanos, desaparece la sustancia de familia y surge la sociedad civil. La sociedad civil comprende una serie de interrelaciones entre individuos e instituciones.

Al hablar de sociedad civil, Hegel hace un detallado análisis de los gremios y corporaciones, los estamentos de clases, las asociaciones, entre otros. Sostenía que la sociedad civil en si misma suponía instituciones que iban más allá de los objetivos individuales, especialmente las corporaciones (Stendman Jones, 2001: 122). La sociedad civil como tal es anárquica, no posee ningún principio ordenador. Necesita para su adecuado funcionamiento la presencia de un ente independiente libre de los intereses en pugna. Surge por ello la necesidad de la existencia de un Estado. La teoría del Estado se basa en una relación de dependencia mutua entre éste y la sociedad civil. La relación básica está dada por las funciones de cada una de estas esferas: la sociedad civil es quien suministra los servicios públicos, administra la justicia, realiza deberes de policía y ajusta intereses de mercado. El Estado es quien dirige y regula estas actividades. Hay que recordar que si bien tienen tareas íntimamente relacionadas estos dos sectores pertenecen a niveles dialécticos distintos. En la concepción de Hegel, la policía representa la penetración del Estado en la sociedad civil. Análogamente, la asamblea de

los estamentos representa una penetración de la sociedad civil en el Estado (Cohen y Arato, 2000: 137).

Para Hegel, la sociedad civil es el ámbito de las relaciones instrumentales entre individuos atomizados y aislados: una arena controlada por la utilidad. Es un mundo privado de calidades morales (a diferencia de la posición escocesa), pudiendo ser regulado por principios externos a sí misma. Pero a su vez, es el lugar donde el principio más elevado que constituye la subjetividad moderna puede nacer y desplegarse (Khilnani, 2001: 44). Hegel está en el centro de la lectura contemporánea de la idea de sociedad civil. La novedad de la su redefinición es que ya no es un sinónimo de la sociedad política, sino que se define en oposición a la familia, en primer lugar, y al Estado, en segundo término.

La sociedad civil de Hegel no es, como en los teóricos del derecho natural, el producto de la institución social de los instintos y conductas naturales (el instinto de conservación en Hobbes, la inclinación natural en Rousseau). Tampoco es sólo un sistema de necesidades (como en los filósofos escoceses), sino que también constituye una esfera del reconocimiento. La racionalidad sólo podía nacer, según él, de los procesos de interacción culturales e históricos intermediados por instituciones, pero sobre todo del proceso de reconocimiento social. La propia sociedad era la fuente (y no el producto) del ser racional consciente de sí. Hegel proponía también una solución al problema cristiano de la comunidad: sostenía haber producido un equivalente político de la comunidad cristiana, unificado no por el temor de Dios, pero por la creencia en la divinidad de la comunidad política ella misma (Khilnani, 2001:44 - 45).

El papel central lo juega la corporación, que actuaría como una unidad cívica básica, entretejiendo en conjunto las diversas preocupaciones de la sociedad civil, vinculándolas a través de la representación en asambleas estatales a las funciones deliberativas y ejecutivas del Estado (Stendman Jones, 2001: 124).

Entonces, como esfera de la diferencia entre la familia y el Estado en la formación de vida ética, la sociedad civil es un fenómeno social e histórico complejo, irreducible en alguna de sus características (Fine, 1997: 20-21). Locke la había reducido a la ética cristiana, la escuela escocesa a un sistema de necesidades y de autorregulación, pero Hegel intentó comprenderla como un todo diferenciado, como una esfera de relaciones

en conflicto: entre necesidades y derechos, entre orden y asociación. La sociedad civil es por excelencia la estructura donde surge la tensión entre lo que es y lo que debería ser (Cohen y Arato, 2000: 123-24).

Resumiendo, el principio estructurador de la sociedad civil lo constituye la instrumentalidad, su fuente de legitimidad es la sociedad misma a través del principio ético de reconocimiento. Si bien, las interrelaciones son evidentes -y necesarias-, la esfera de la sociedad civil se diferencia de la esfera familiar y de la esfera estatal.

La sociedad civil en Gramsci.

Los marxistas, fueran ortodoxos o 'disidentes', utilizaban el término de manera peyorativa. La sociedad civil en Marx era una especie de pesadilla hobbesiana de individuos aislados y agresivos, unidos precariamente por el dinero (Femia, 2001: 135). Se la identificaba con la 'sociedad burguesa'; reino de las contradicciones y de las apariencias engañosas construidas a partir de relaciones de poder; a la esfera de las necesidades inextricablemente vinculadas a las relaciones de producción capitalistas, exigente de una regulación constante del Estado (Khilnani, 2001: 45).

Marx identificaba la sociedad civil con la vida industrial y comercial que, en la economía capitalista de mercado, convertía a los individuos en seres egoístas, relacionándose entre sí de manera exclusivamente instrumental (Femia, 2001: 139). Sin embargo, debido que los actores que participaban en la esfera pública eran la expresión directa de roles económicos, las funciones vitales y condiciones de la sociedad civil siempre eran políticas (Femia, 2001: 135).

Fue especialmente Gramsci, bajo la influencia de Hegel, quien desarrolló su propia aproximación hacia la sociedad civil, totalmente anti individualista y anti economicista. Concebida como el ámbito político, cultural, legal y de la vida pública (Alexander, 1994: 78).

A Gramsci le preocupaban las diferencias existentes entre oriente y occidente, en el primero se había producido una revolución, mientras que en el segundo, no. Si el

régimen capitalista pudo sobrevivir y reproducirse de este modo (en occidente) durante tanto tiempo y con semejantes costos es porque además de la explotación económica, en el ejercicio del poder existía un componente extra que debía ser develado.

La utilización por parte de Marx de su conocida metáfora de raíz arquitectónica representa su concepción del Estado y la forma en la que se producían las relaciones entre la base y la superestructura. En la producción social de su existencia, los hombres entran en relaciones determinadas, necesarias, independientes de su voluntad; estas relaciones de producción corresponden a un grado determinado de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción constituyen la estructura económica de la sociedad, la base real, sobre la cual se eleva una superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social.

Los marxistas se manejaron sin un pensamiento sistemático sobre las relaciones entre la base y la superestructura. Se presuponía que el desarrollo de la base económica produciría cambios en la superestructura. Gramsci modificó la concepción marxista clásica de Estado, que lo consideraba simplemente como un instrumento de coerción de la clase dominante.

Al considerar a la sociedad civil como la espina dorsal del Estado, Gramsci (1998) realiza una ampliación del concepto de Estado. En las *Notas sobre Maquiavelo*, dice: Estado = sociedad política + sociedad civil, es decir, hegemonía acorazada de coerción. Por lo tanto, la sociedad civil también se convierte, junto con el Estado, en un lugar decisivo de las luchas por la hegemonía (Khilnani, 2001: 45).

¿Por qué amplía la noción de Estado incluyendo a la sociedad civil? Según Twaites Rey (1994), Gramsci pretende advertir que el fenómeno de la dominación en las sociedades capitalistas modernas es un proceso complejo en el que además de los aparatos de coerción, que representan una especie de 'límite último' que garantiza la pervivencia del orden burgués, interviene toda una serie de mecanismos de transmisión ideológica tendientes a lograr un consenso que le otorga bases más sólidas a la dominación. Así, hace un análisis profundo de las formas mediante las cuales las clases dominantes conservan su supremacía en las sociedades de capitalismo desarrollado, que resultan resistentes a la irrupción inmediata del elemento económico, a las contradicciones

estructurales. Es decir que, lejos de producirse acomodamientos político-ideológicos (superestructurales) automáticos ante crisis o transformaciones económicas, como creían las interpretaciones economicistas y mecanicistas, las posibilidades de transformación radical de la sociedad que estos movimientos económicos parecían brindar, se encontraban limitadas por la existencia de todo un entramado ideológico que afirmaba el orden existente, más allá de los cimbronazos en la base. La 'relativa autonomía' de los fenómenos ideológico-culturales respecto a los vaivenes de la economía, es abordada por Gramsci en profundidad para entender cuales son los mecanismos que determinan el atraso de la dimensión política respecto a la economía, y especificar por qué los dos momentos no se corresponden de manera directa sino que tienen una articulación compleja.

De esta forma, Gramsci propone concebir al Estado no como mero instrumento de la clase dominante, que lo toma y usa como tal, sino como el lugar donde la clase dominante se unifica y constituye para materializar su dominación no solamente mediante la fuerza, sino por una complejidad de mecanismos que garantizan el consentimiento de las clases subalternas.

Al indagar sobre el aspecto consensual de la dominación, Gramsci realiza un valioso aporte para desentrañar la complejidad de la dominación burguesa en las sociedades de capitalismo desarrollado, que a su vez provee interesantes herramientas para analizar las sociedades periféricas. La relación entre coerción y consenso, entre dirección intelectual y moral y dominio, entre hegemonía y dominación, indisolublemente ligadas a las bases materiales de producción y reproducción de la vida social, constituyen los términos nodales de la reflexión gramsciana de mayor relevancia para entender nuestras sociedades.

Gramsci advierte que, dado que la clase burguesa se divide en una infinidad de capas con intereses eventualmente contradictorios, necesita de un Estado unificador que recomponga jurídica y políticamente su propia unidad. El Estado ampliado, lejos de poder ser manipulado a voluntad por la clase dominante como una maquinaria exterior a ella, juega un papel central en su unificación-constitución.

Así, analiza que la supremacía de la burguesía en el capitalismo desarrollado no se debe únicamente a la existencia de un aparato de coerción (Estado en sentido restringido),

sino que logra mantener su poder mediante una compleja red de instituciones y organismos en el seno de la sociedad civil que, además de organizar/expresar su propia unidad como clase, organizan el consenso de las clases subalternas, para la reproducción del sistema de dominación.

Es así que la vida material, en toda su agitación y transformación, no se refleja de manera mecánica y automática en el entramado ideológico-cultural, sino que entre ambas hay una relación orgánica en donde la dimensión de lo económico opera como el material del que se nutre la dimensión superestructural, que a su vez revierte sobre la primera.

El pensamiento gramsciano postula una relación dialéctica entre la sociedad civil y el Estado, una en la que los agentes de la sociedad civil pueden ser tanto los instrumentos de identidades de resistencia que desafían los valores y prácticas hegemónicas, y la bandera de la resistencia contrarrevolucionaria, consolidando y diseminando valores y prácticas hegemónicas. La sociedad civil constituye el sitio de la lucha por la hegemonía cultural (Katz, 2006:174).

Desde esta perspectiva, entonces, una de las principales preguntas que debe responderse cuando se considera el papel de la sociedad civil en la sociedad, es en qué medida los intereses de la economía y del Estado se entrelazan en la sociedad civil. La respuesta a esta pregunta es central para comprender la capacidad de la sociedad civil para formar un movimiento viable y ser un jugador significativo que impacte de manera perceptible en la política, la cultura y las identidades (Katz, 2006: 175).

3. b- Hacia un concepto actual de sociedad civil.

El repaso del origen del término sociedad civil permite abordar las definiciones actuales con mayor precisión. En primer lugar, facilita comprender que no siempre el concepto de sociedad civil estuvo opuesto al de Estado. También ayuda a comprender el origen de las definiciones normativas, que la caracterizan como un espacio siempre positivo o éticamente bueno. Pero especialmente, gracias al repaso genealógico, se podrá ver la dificultad que poseen las definiciones que la caracterizan de forma residual (como todo aquello que no es Estado, o que no es Estado ni mercado). Este tipo de definiciones ‘residuales’³ entrañan una tarea imposible (enumerar de manera satisfactoria todo lo que no es ni Estado ni mercado) y presentan grandes dificultades cuando se quiere realizar estudios empíricos.

A continuación presentaré una serie de definiciones contemporáneas que serán de utilidad para realizar los recortes necesarios para conceptualizar correctamente uno de los objetos centrales de esta tesis, las organizaciones de la sociedad civil.

Para Alexander (1994: 75), la sociedad civil es la arena en la que la solidaridad social se define en términos universalistas. Es el ‘nosotros’ de una comunidad nacional, tomada en el sentido más fuerte posible, el sentimiento de conexión hacia ‘cada miembro’ de la comunidad, lo que trasciende los compromisos particulares, las lealtades estrechas y los intereses sectarios. La idea de solidaridad compartida es esencial en la definición de Alexander. Es el único elemento que permitiría unificar una sociedad heterogénea, dividida en religiones, clases, o razas.

Respecto a la separación tajante de esferas, el autor aclara que las esferas políticas, o que el Estado mismo, están interconectadas con la sociedad civil. Solamente, mediante la separación analítica⁴ de estas esferas —definiéndolas de acuerdo a

³ Alexander (1994: 83) considera que en las primeras formulaciones de las que depende, en gran medida, la discusión actual, la sociedad civil era un concepto paraguas que incluía todo lo que estaba fuera del contexto del Estado, desde la familia hasta las corporaciones económicas, a la ley y las organizaciones voluntarias.

⁴ Advierte que en un sentido profundo, la sociedad civil no puede nunca ‘separarse’ del Estado. Este último provee la totalidad del marco legal de la sociedad y, en definitiva, la constituye hasta cierto grado (Alexander 1994: 84).

conceptos independientes y señalando sus intereses y discursos diferenciados— es posible entender las acciones que los movimientos sociales, las élites y las personas comunes requieren para reconstruirlas (Alexander, 1994: 85-86). Solamente se trataría de un movimiento analítico, que facilita trazar las interrelaciones empíricas entre la sociedad civil y las otras esferas no civiles.

Las personas pueden ser, al mismo tiempo, miembros de la sociedad civil y participantes en diferentes instituciones sociales y políticas. Cuando la gente participa en las corporaciones, el Estado, la iglesia y la familia, si son ciudadanos, también lo hacen como miembros de la sociedad civil. Debido a esta membresía dual, los participantes en estas instituciones discretas y más particularistas están conectados a las personas, experiencias, normas y sanciones fuera de sus esferas específicas. Sólo hasta el grado en que una solidaridad civil más universalista sostiene a las 'personas' como tales, se garantizan sus derechos y compromisos hacia las obligaciones, derechos y obligaciones que pueden, y con frecuencia, compiten con las oportunidades más restrictivas y las limitaciones que ellos experimentan en otras esferas de su vida, en el trabajo, en casa o en el vecindario.(Alexander, 1994: 86-87).

Otra definición, también de corte liberal, es la expresada por Pérez Díaz (1993: 78-79) quien propone un concepto de sociedad civil que integra a instituciones sociales tales como los mercados y las asociaciones voluntarias y, a la esfera pública, que está fuera (de forma plena o mitigada) del control directo por parte del Estado. Esta distinción entre Estado y sociedad civil es, para el autor, una condición lógica, e histórica, para poder analizar las relaciones entre ambos.

Se trata, entonces, de un concepto bidimensional. La primera dimensión está formada por la esfera pública, ya que se compone de agentes implicados tanto en actuaciones privadas como en debatir y actualizar diferentes versiones del interés público, y ello incluye tanto a agentes individuales como colectivos. La segunda dimensión la constituyen las instituciones sociales, que incluyen a los mercados, a un conjunto de asociaciones voluntarias y a la peculiar combinación de cooperación y competencia entre sus unidades constituyentes (Pérez Díaz, 1993: 80).

Pérez Díaz se preocupa luego por las relaciones que se establecen entre Estado y sociedad civil, especialmente por su función de estructuración social. Su argumento es

sencillo: a mayor Estado menor sociedad civil y a menor Estado mayor sociedad. Lo que pierde uno lo gana el otro y a la inversa. Esto se podría advertir, bajo la lógica del Estado benefactor, que al intervenir en amplias esferas económicas y sociales, asfixió la iniciativa y el poder de la sociedad civil mientras que, por el contrario, el Estado neoliberal, al reducir y abandonar su intervención en esas esferas, contribuyó al fortalecimiento de la sociedad. (Cansino y Ortiz Leroux, 1997: 3).

Según Cansino y Ortiz Leroux, (1997: 3) en los hechos, los avatares del binomio Estado/sociedad en el Estado benefactor y en el neoliberal contradicen la fórmula que Pérez Díaz sugiere. En efecto, el fortalecimiento del Estado del bienestar occidental no fue ajeno al fortalecimiento de la sociedad civil. El intervencionismo económico estatal fue resultado del peso social que adquirió la sociedad civil en el espacio público a través de sus distintas organizaciones. Y por el contrario, la reforma neoliberal del Estado, ha destruido formas asociativas esenciales para la sociedad civil.

Habermas considera que el núcleo de la sociedad civil estaría compuesto por las asociaciones voluntarias, situadas de algún modo fuera del Estado y de la economía. Pero al explicar qué entiende por asociaciones voluntarias, Habermas entra en contradicciones. Entre las asociaciones voluntarias, situadas fuera de las esferas de la economía y del Estado, menciona las iglesias y las asociaciones culturales, pero también a las asociaciones profesionales, e incluso los partidos políticos. Unas y otros, sin embargo son partícipes centrales de, y como tales pertenecen a, la esfera del Estado y la economía (Pérez Díaz, 1993: 81).

Para Roseblum y Post (2002: 3), la sociedad civil constituye una esfera diferenciada que representa el reino de la vida social, caracterizada por identidades tanto plurales como particularistas. El gobierno, por el contrario, es una esfera inclusiva, cuyo rasgo distintivo lo constituyen las normas públicas generales hechas y obligadas a cumplir por instituciones oficiales. La sociedad civil es, en definitiva, una zona de libertad para que los individuos se asocien a otros y para que los grupos formen sus normas, articulen sus propósitos, y determinen para sí mismos la estructura interna de autoridad y de identidad (Rosenblum y Post, 2002: 3).

En esta definición, el gobierno y la sociedad civil constituyen dos esferas distintas. El gobierno es una esfera caracterizada por un sistema inclusivo de normas públicas de

cumplimiento forzoso, mientras que la sociedad civil es una esfera caracterizada por un sistema exclusivo de normas privadas y autorreguladas. Rosenblum y Post nada dicen sobre las actividades económicas y por lo tanto no es posible concluir si constituye una esfera diferenciada o si sus actividades se encuentran al interior de la sociedad civil.

Una segunda característica importante que destaca Jensen (2006: 41-42), es la conexión próxima que hacen los autores entre la sociedad civil y el valor de la asociación libre. Particularmente, afirman que la sociedad civil es la esfera de la vida social que se genera bajo condiciones de la libertad de asociación. Dado el hecho que, bajo condiciones de asociación libre, los ciudadanos formarán asociaciones con diversos valores y objetivos, Rosenblum y Post (2002: 4) sostienen que la sociedad civil es necesariamente plural en carácter, es 'el reino del pluralismo'. Esto constituye un componente fuertemente normativo en su definición, es una condición que se asume, antes que se demuestra. Sostienen que el modelo 'ideal' de sociedad civil es aquel en el que la membresía a las asociaciones es 'consensual' y donde la salida es posible sin la pérdida de estatus o derechos públicos y beneficios (Rosenblum y Post, 2002: 4). Una sociedad civil de este tipo sería 'fluída', aunque también reconocen la existencia de otro tipo de sociedad, menos civil o segmentada en la cual los ciudadanos no poseen completa libertad para formar nuevas asociaciones o abandonar las presentes.

Este enfoque, que resalta un 'pluralismo normativo' traslada inmediatamente todos los beneficios al sistema democrático. Es la sociedad civil la que garantizaría la búsqueda cooperativa de la armonía en el conjunto de diferencias de opiniones, religión, etc. Es en ella, por lo tanto, donde los ciudadanos aprenden los principios, las prácticas y las reglas asociadas a la democracia moderna (Jensen, 2006: 42).

Katz (2006: 174) en cambio, advierte que hay que ser mucho más cuidadoso respecto a la cuestión de límites. Por ello, su propuesta sugiere que la cuestión de los límites en sí mismos debe ser parte integral de una definición operacional de la sociedad civil. La sociedad civil sería un concepto borroso, no sólo porque es un concepto poco desarrollado sino, especialmente, porque su esencia se encuentra en la zona fronteriza entre varias esferas de la sociedad.

Es así que propone adoptar la definición de Evers, quien se imagina a la sociedad civil como espacio público que se crea entre el Estado, el mercado y el sector informal,

una especie de ‘campo de tensión triangular’, afectada por esas tres esferas. Por lo tanto por definición la sociedad civil carece límites claros respecto de otros sectores sociales, y sus organizaciones deben ser entendidas como organizaciones polivalentes que tienen roles sociales, políticos y económicos, y son mejor caracterizadas como híbridos, fusionando recursos y racionalidades de diversos sectores (Katz, 2006: 174).

Siguiendo tal razonamiento, la pregunta acerca de cómo son los distintos actores de la sociedad civil, si sus organizaciones son independientes del gobierno o de las familias, etc, debería guiar la investigación empírica, y no predeterminada. En un contexto comparativo, los límites de la sociedad civil son, a menudo, su componente distintivo, es lo que permite caracterizarla y diferenciarla en distintos lugares; establecerlos de antemano, sería limitar la especificidad cultural de la sociedad civil y disminuir la sensibilidad de nuestras herramientas de medición (Katz, 2006: 175).

Keane (1993 y 2005) resalta que, en la actualidad, las definiciones de la sociedad civil dejan fuera al mercado, a diferencia de lo que sucedía en su origen histórico. Es lo que considera “una visión purista” de la sociedad civil. Se la define como una “zona libre” de mercado, que abarca un espacio no gubernamental de asociaciones en el que una pluralidad compleja de individuos, grupos, organizaciones, iniciativas cívicas y movimientos sociales cultivan virtudes tales como la comunicación, solidaridad, franqueza, tolerancia, no violencia, el anhelo de libertad con justicia. La sociedad civil sería estructurada por el reconocimiento mutuo, el espacio público, el pluralismo; a diferencia de los mercados que son conducidos por el dinero y protegidos por relaciones de poder. La sociedad civil es vista, entonces, como la protectora de los ciudadanos contra los estragos del mercados y del poder gubernamental (Keane, 2005: 26).

Pero Keane rechaza esta lectura de la sociedad civil como ‘isla de la felicidad’. Para él, la interrelación con el mercado es inevitable y necesaria. Los mercados necesitan para funcionar reglas sociales que provienen de la sociedad civil: intimidad y amistad, debate público y conversación social, formas de juego y ritos. Por otra parte, la sociedad civil también necesita reglas que provienen de la lógica de mercado: la impersonalidad del dinero, la propiedad privada, la producción de materias primas, el intercambio y el consumo. Si no existe la sociedad civil, tampoco existen los mercados. Y lo contrario también es cierto: sin mercados, no hay sociedad civil. “El matrimonio entre los mercados

y otras instituciones de la sociedad civil puede ser (y a menudo lo es) infeliz, pero por su mutua supervivencia, el divorcio está prohibido” (Keane, 2005: 28-29).

La sociedad civil y sus procesos de mercado requieren, para su funcionamiento, la no violencia, el dinero y la capacidad para el cálculo monetario; la auto restricción de los actores. Tampoco, ni la sociedad civil ni los mercados pueden funcionar sin la capacidad de los actores de negociar con extraños, de confiar en otros, y de tener sentido de conjunto. La sociedad civil es definida por la impersonalidad: el extraño es una figura común en los mercados y el resto de las instituciones de la sociedad civil (Keane, 2005: 28).

Ossewaarde (2006), prefiere considerar a la sociedad civil como un conjunto de organizaciones que buscan mediar entre intereses privados y públicos. Los elementos típicamente ideales de la organización social de la sociedad civil son los lazos contractuales, el sentido común, los valores sociales o civiles de autonomía y emancipación y, el modelo de autoridad del Estado nación soberano (Ossewaarde, 2006: 207).

Esta perspectiva de la sociedad civil como complejo de estructuras de mediación comprende, entonces, a las instituciones que median entre los intereses y valores de dominio privado y los de dominio público. El objetivo principal de la sociedad civil es mejorar las políticas públicas de manera tal que los sujetos sociales pueden actualizar, de manera más apropiada, su individualidad. El análisis de las estructuras de mediación se enfoca sobre la relación dinámica entre el orden público y la sociedad civil, entendida como el complejo entero de instituciones intermediarias (Ossewaarde, 2006: 207-8).

La sociedad civil está conformada únicamente por estas instituciones que se localizan entre el Estado y el individuo. A través de las instituciones intermedias, los sujetos sociales (como los niños, las personas mayores, entre otros) son socializados para que puedan sentirse más ‘en casa’. Consecuentemente, las familias, escuelas, barrios e incluso el Estado, no son más experimentados colectivamente como entidades abstractas, sino que son reconocidas como los medios a través de los cuales cada uno se constituye como individuo. Las instituciones intermedias, funcionan como agentes entre el interés público del Estado y los intereses privados de la gente (Ossewaarde, 2006: 208).

Gellner (1991: 495), por su parte, reconoce que históricamente la expresión sociedad civil ha sido usada en numerosos sentidos: como opuesta al salvajismo y/o la anarquía, como opuesta a la Iglesia, o como opuesta al Estado (Gellner, 1991: 495). En el mundo industrial, la sociedad civil está formada por el conjunto de instituciones y asociaciones independientes del Estado, que no están completamente separadas de la esfera económica y que no tienen su base principal en las áreas política ni religiosa.

Advierte que la sociedad civil no puede ser simplemente identificada con la existencia de instituciones plurales, capaces de actuar como una especie de fuerza de contrapeso del Estado. Tal definición es atractiva, pero incompleta. Especifica un elemento necesario para la existencia de la sociedad civil, pero que no es suficiente (Gellner, 1991: 498).

Para que el pluralismo sea efectivo en la esfera económica, requiere un alto grado de espíritu cívico, y crecimiento económico (Gellner, 1991: 502). Por espíritu cívico, entiende la presencia y autoridad de una conciencia moral, que vincula a un hombre con sus obligaciones contractuales, sin necesidad de estar asegurado por una tórrida red de conexiones sociales ritualmente reforzadas (Gellner, 1991: 501). De este modo, algunos hombres se comportan racionalmente no porque piensen que les resultará provechoso en este mundo (o en el siguiente) sino porque están preocupados por probarse a ellos mismos que estaban entre los 'elegidos'.

Leca, critica las visiones que desde el punto de vista normativo, consideran a la sociedad civil como aquello siempre correcto. El espacio donde nunca nadie se equivoca, el lugar de la libertad y la cooperación libremente producida, el orden espontáneo del mercado o las comunidades o de las ONG; opuestos al orden construido e impuesto por un Estado que es la fuente de todos los males (Leca, 2003: 62).

La fuente de esta visión normativa es, precisamente, la oposición que se plantea frente al Estado (Leca, 2003: 67). Para el filósofo francés, la sociedad civil no es sólo un conjunto de grupos u órganos, sino un proceso o una forma de organización que hace del régimen político el lugar legítimo de lo social. Lugar que se construye políticamente como una constelación de intereses donde el compromiso y la coexistencia se transforman un asunto público, de la misma forma que la esencia misma de los grupos

sociales se convierte en un asunto de Estado y los asuntos del Estado se transforman en los asuntos de todos (Leca, 2003: 67).

Para Diamond, la sociedad civil se concibe como el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas. De esta forma es distinta de "la sociedad" en general, por cuanto involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales del Estado. La sociedad civil en su definición es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado. Excluye la vida familiar e individual, la actividad interior de grupo (recreación, entretenimiento o espiritualidad), las empresas lucrativas y los partidos políticos (Diamond, 1997: 2).

Waisman (2006b) propone una conceptualización de la sociedad civil basada en los enfoques de Tocqueville y Gellner. Para él, la sociedad civil es una porción de la sociedad, cuyo núcleo lo constituyen las asociaciones voluntarias que articulan intereses y valores, y su sistema de interacción, en tanto que estas unidades no se encuentren bajo el control del Estado. Aunque puede contener comunidades y, aunque eventualmente la sociedad civil como un todo puede generar comunidad, consiste en unidades asociativas relativamente independientes (Waisman, 2006b: 22).

Esta porción de la sociedad, para Tocqueville, es diferente de la sociedad política, y entonces del sistema de partidos. Por supuesto, esta concepción de la sociedad civil también excluye a la sociedad económica, a la familia y a otras instituciones de la esfera privada (Waisman, 2006b: 22). Avritzer (2006: 36-37) también acuerda con esta definición tripartita de sociedad civil, que se diferencia tanto del Estado como del mercado

Oxhorn (2006: 62-67) intenta desarrollar una conceptualización de la sociedad civil que sea adecuada para estudiar los casos latinoamericanos. Por ello, critica la perspectiva dominante, liberal, por considerarla elitista y etnocéntrica, ya que sería excluyente de tres maneras: 1) se centra en lo individual a expensas de lo colectivo; 2) implica una teleología (normalmente liberal) normativa y; 3) crea una dicotomía Estado - sociedad civil excesivamente rígida.

Teniendo en mente estos tres problemas, presenta una alternativa desde una perspectiva 'colectivista' que acentúa la importancia de la organización y la lucha. La sociedad civil sería entonces, la estructura social formada por una multiplicidad de unidades auto constituidas territorialmente y con base funcional (excluyendo a las familias y las empresas) que coexisten pacíficamente y que colectivamente resisten la subordinación al Estado, al mismo tiempo que demandan inclusión en las estructuras de la política nacional (Oxhorn, 2006: 67-68).

Se trata entonces de una definición donde el contenido normativo de la sociedad civil es deliberadamente ambiguo; donde se alternan acciones de lucha, negociación y compromiso; donde los límites con el Estado son fluidos y; donde se acentúa una visión colectivista de tipo 'nacional'.

Cohen y Arato (2000) consideran a la sociedad civil como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública (Cohen y Arato, 2000: 9). Acentuando el componente discursivo, la consideran como las estructuras de la socialización, la asociación y las formas de comunicación organizadas del mundo de la vida, en la medida en que éstas han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo (Cohen y Arato, 2000: 10).

Retomaré dos críticas que realiza Khilnani sobre los conceptos actuales de sociedad civil. Ambas están vinculadas a las dificultades que existen, especialmente en los países del hemisferio sur, en la capacidad y la autonomía de los Estados.

En primer lugar, en las numerosas situaciones del sur donde el Estado no es más que un 'cuasi Estado', habría dificultades para pensar la relación entre Estado y sociedad civil como una relación enteramente de oposición. Hacerlo, sería ocultar que la sociedad civil, lejos ser el efecto de acuerdos espontáneos está, constitutivamente y por múltiples vías, entremezclada con el Estado (Khilnani, 2001: 49).

En segundo lugar, las interpretaciones actuales de la sociedad civil la consideran sobre todo como una categoría del espacio político nacional. Favorecen a algunas instituciones -mercados, movimientos sociales, culturas- que de hecho vienen determinadas ampliamente por condiciones locales. A su vez, es imprescindible

considerar que el espacio político nacional se expone hoy en día a factores externos que pueden cuestionar su capacidad para proporcionar un marco de las relaciones civiles. La idea de sociedad civil puede apenas bastarse a sí misma en la tarea de desarrollar una política democrática viable y duradera en el sur. Valdría mejor, según Khilnani, tener algo que complejice el debate político, estar más atento a la trayectoria histórica del concepto, definir una serie de condiciones (no siempre expresables en términos institucionales) necesarias para crear y mantener relaciones humanas civiles (Khilnani, 2001: 49).

Resumiendo, es posible observar que, a pesar de ciertos matices, el origen del concepto de sociedad civil está indefectiblemente atado a la idea de oposición. Propongo, teniendo en cuenta los objetivos de esta tesis, adoptar una definición que se nutre -pero a su vez, se distingue- de los varios conceptos presentados *ut supra*. Consideraré a la sociedad civil como aquel espacio (o porción) de la sociedad, distinta del Estado, el mercado y las familias, donde se desarrollan actividades de tipo públicas a través de organizaciones u otras formas de compromiso social. Esta definición comprende tanto a los actores ('buenos' y 'malos') como al conjunto de relaciones que ellos despliegan.

No desconozco los vínculos históricos, conceptuales y empíricos con el Estado, el mercado y las familias. Pero sólo a partir de una distinción precisa con dichos ámbitos, se podrá comprender con mayor claridad los procesos de mutua afectación. La separación será de utilidad en los siguientes capítulos cuando analizo los efectos de las organizaciones de la sociedad civil, evitándose modelos explicativos con problemas de endogeneidad.

Si bien las formas específicas de la sociedad civil varían extensamente a través de las regiones y culturas, haciendo que la postulación de fronteras universalmente aplicables sea una tarea imposible (Heinrich, 2005: 215). Creo que la definición sugerida, favorece la comparación al remover varios de los componentes 'normativos'.

Antes de pasar a definir las organizaciones de la sociedad civil, uno de los objetos centrales de la presente tesis, considero necesario realizar dos aclaraciones conceptuales. Tanto el 'capital social' como las 'redes sociales', constituyen dos ideas que muchas veces son confundidas con el concepto de sociedad civil como un todo.

3. c- El capital social y las redes sociales.

El capital social ha llegado a ser un concepto recurrente a la hora de explicar procesos tan disímiles como el éxito (o fracaso) escolar de un niño, o el éxito (o fracaso) de sociedades enteras. Está presente⁵ en la agenda de muchos organismos internacionales y de gobierno, como un instrumento útil para promover el desarrollo

Existe una gran diferencia entre los tres impulsores centrales (Bourdieu 1980 y 1997 [1986], Coleman, 1988 y Putnam, 1993) del concepto de capital social. Mientras que en el desarrollo teórico original del concepto elaborado por Bourdieu y la versión posterior de Coleman se centraba en individuos o pequeños grupos; la propuesta de Putnam se preocupaba en grandes comunidades (e incluso, posteriormente, países). A continuación detallaré con más profundidad estas diferencias, resaltando luego, las implicaciones que tiene sobre los efectos que se le atribuyen al capital social.

El segundo concepto que suele superponerse, e incluso rebasar, al de sociedad civil es el de redes sociales. En este sentido, como se verá, hay autores que consideran que la sociedad civil debe ser concebida como una gran red de interrelaciones, donde los sujetos ocupan roles precisos y su acción está predeterminada por ellos.

El capital social como atributo individual

Bourdieu (1980: 2, 1997: 51) define al capital social como al conjunto de recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red durable de relaciones, más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo; o en otros términos, a la pertenencia de un grupo, como conjunto de agentes que no están sólo dotados de propiedades comunes, sino que también se encuentran unidos por relaciones permanentes y útiles.

Desde esta perspectiva se trata de una propiedad a nivel de los agentes singulares y el volumen de capital social que posee un agente, depende de la extensión

⁵ Lo estuvo con mucha fuerza en los años '90.

de la red de relaciones que el puede efectivamente movilizar y del volumen de capital (económico, cultural y simbólico) que posee cada uno a los cuales está conectado (Bourdieu, 1980: 2).

Según Portes (1998: 3-4), Bourdieu realiza un tratamiento instrumental del concepto, centrándose en las ventajas que los individuos obtienen en virtud de su participación en grupos y de la construcción deliberada de sociabilidad con el fin de crear este recurso. En su formulación original, afirmaba que los beneficios que genera la pertenencia a un grupo constituyen el fundamento de la solidaridad que los hace posible. Sin beneficio, no hay grupos. Un individuo puede tener más capital social que otro, y la red de relaciones que lo hace posible no es un producto 'natural' o 'social'. Se debe a diferentes estrategias de inversión social que consciente o inconscientemente, se orientan a la institucionalización o reproducción de relaciones sociales directamente utilizables al corto o largo plazo (Bourdieu, 1980: 2).

Esta definición contiene dos elementos en su interior: primero, la relaciones sociales en si mismas, que permiten a los individuos reclamar el acceso a los recursos que poseen sus asociados y; segundo, la cantidad y la calidad de dichos recursos (Portes, 1998: 3-4).

El capital social facilita a los agentes el acceso directo a recursos económicos (préstamos subvencionados, consejos de inversión, mercados protegidos); puede facilitar el incremento de capital cultural a través de contactos con expertos o, alternativamente, con las instituciones que confieren 'credenciales' (Portes, 1998: 4). Bourdieu (1997: 53-54) reconoció el carácter fungible de los diferentes tipos de capital y, la posibilidad de que puedan ser derivados -en última instancia- del capital económico, aunque bajo el costo de un gran esfuerzo de transformación.

Coleman (1988: S100), sostiene que el capital social es inherente a la estructura de relaciones entre personas y cumple la finalidad de facilitar la acción. Existe en las relaciones sociales que generan confianza, hacen cumplir normas y establecen las expectativas de los individuos dentro de la red de relaciones. El uso de tales lazos sociales generan beneficios concretos a los individuos, en las familias y en la comunidad (Coleman, 1988: S118). Por ello, a diferencia de Bourdieu, consideraba a las redes y

lazos como un recurso que le permite a la gente comprometerse en acciones comunes para lograr objetivos comunes (Welzel, et. al., 2005: 124).

Coleman prestó especial atención al uso del término como fuente de control y de integración social. Le preocupaba la desintegración de lo que llamó 'lazos sociales primordiales' que garantizaban la observancia de normas (Portes, 2000: 2).

Ambos, Bourdieu y Coleman, acentuaron el carácter intangible del capital social en referencia a otras formas de capital. Mientras que el capital económico está en las 'cuentas bancarias de la gente', y el capital humano 'dentro de sus cabezas', el capital social es inherente a la estructura de relaciones (Portes, 1998: 7). No existe fuera de las relaciones con otras personas, un ser aislado no puede generar capital social.

Estos usos del concepto, sufrieron una importante transformación cuando fueron trasladados a otras disciplinas dentro de las ciencias sociales. El capital social se convirtió en una cualidad de las comunidades en sí mismas, y no de las relaciones entre individuos. A continuación analizaré la propuesta Putnam, uno de los referentes de esta transformación.

El capital social como atributo de las comunidades

Putnam, y otros autores con él, han dicho que el capital social es un recurso colectivo, no individual. Sostienen que si el capital social es algo, es una propiedad social no individual; o que las sociedades pueden ser ricas en capital social, pero los individuos no (véase Welzel, y otros, 2005: 124).

A diferencia Bourdieu y Coleman, Putnam examina el capital social en una manera más amplia, centrándose en las redes, las normas, y la generación de confianza que resolverían los problemas de acción colectiva.

En particular, el trabajo de Putnam (1993) busca responder el interrogante general de por qué algunos gobiernos democráticos tienen éxito y otros fracasan. De este modo, el libro contribuye al entendimiento del desempeño de las instituciones democráticas,

revelando múltiples inquietudes: ¿cómo afectan las instituciones las prácticas políticas y al gobierno? ¿qué pasa con las reformas? ¿qué impacto tiene el medio social, económico y cultural? ¿la calidad de la democracia depende de la calidad de los ciudadanos, de tal manera que cada conglomerado se da el gobierno que se merece? A su vez, una de las cuestiones fundamentales que busca responder es por qué la gente coopera en beneficio mutuo.

El punto de partida de la investigación lo constituye las profundas diferencias en el desempeño de las instituciones en el sur y norte de Italia. Mientras que en el sur la burocracia era indolente, no se preocupaba por servir, era ineficiente, el deterioro de sus oficinas reflejaban su baja calidad; sus líderes se agrupaban en facciones cerradas, basadas en el clientelismo y; la población era muy crítica y se sentía separada del gobierno. En el norte, los edificios gubernamentales eran modernos, sus funcionarios se preocupaban por los ciudadanos; los ciudadanos seguían siendo críticos pero estaban mucho más contentos con el gobierno.

Entonces se plantea la pregunta central ¿cuáles son las condiciones para crear instituciones democráticas fuertes, responsables y efectivas? Con el caso Italiano, tenía una realidad muy adecuada para un estudio comparativo. El diseño institucional era una constante, ya que se introdujeron estructuras similares en las regiones al mismo tiempo, lo que permitía medir mejor la influencia de otros factores.

Propone un modelo para el análisis del desempeño institucional. Se trata de una evaluación multifacética de los veinte gobiernos regionales, basada en la afirmación de Mill y Dahl sobre la principal característica de una democracia: la respuesta continua del gobierno a las preferencias de sus ciudadanos. De este modo, crea doce indicadores: estabilidad del gabinete, puntualidad de los presupuestos, estadísticas y servicios de información, reformas en la legislación, innovación legislativa, centros de cuidado diario, consultorios familiares, instrumentos de política industrial, capacidad de gastar en la agricultura, gastos en la unidad sanitaria local, vivienda y desarrollo urbano, y respuesta de la burocracia. Todos estos indicadores fueron resumidos en un índice de desempeño institucional que mostró que algunos gobiernos regionales habían sido exitosos (con las mismas organizaciones y recursos legales y financieros) y otros no ¿por qué? ¿qué explica la diferencia?

Analiza, entonces, la asociación entre modernidad económica y eficiencia de las instituciones públicas, aunque su análisis no revela si la causa de esa modernidad es la buena administración, si ambas variables están influenciadas por una tercera o si relación es aún más compleja. Comienza a realizar algunas especulaciones teóricas sobre la comunidad civil analizando un conjunto de indicadores. En ellos observa que existen diferencias notables y consistentes que representan el corazón de la distinción entre comunidades 'cívicas' y 'no cívicas'. La vida colectiva en las primeras se facilita por la expectativa (basada en su experiencia) de que los otros, probablemente, seguirán las reglas. En las comunidades no cívicas, en cambio, casi todos esperan que los demás violen las reglas, lo que haría parecer tonto no hacerlo también.

Pero ¿por qué algunas regiones son más cívicas que otras? Para responder esta pregunta, realiza un rastreo histórico de las raíces de la comunidad cívica. Su mirada se remonta mil años atrás, considerando que los comportamientos sociales desde entonces hasta la fecha han sido decisivos para explicar la situación actual.

Pasa entonces a analizar la durabilidad de las tradiciones cívicas y su relación con el desarrollo económico. Concluye que hace un siglo no había correlación entre economía y civismo, pero que 'como un poderoso campo magnético', las condiciones de civismo se han alineado a las socioeconómicas, hasta que en los años setenta éstas estuvieron muy correlacionadas con aquellas. Las evidencias de este capítulo dramatizan el poder de las continuidades históricas (*path dependency*) para afectar las disparidades del éxito institucional. Una vez establecida la cultura cívica, la riqueza puede favorecerla y la pobreza disminuirla.

Finalmente, Putnam explora las razones de la cooperación en busca del beneficio mutuo. Comienza criticando fuertemente los enfoques individualistas para centrar sus explicaciones en la existencia del capital social.

Define al capital social como ciertas características de la organización social como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando la coordinación de acciones. De este modo, el capital social sirve para superar el dilema de la acción colectiva.

El capital social es un bien público y tiende a ser subvalorado o subofertado por los agentes privados por lo que debe ser frecuentemente producido como un elemento

adicional de otras actividades sociales. La confianza es su componente principal. La confianza en los complejos escenarios modernos surge de dos fuentes relacionadas: las normas de reciprocidad y las redes de compromiso cívico. Las normas que sostienen la confianza social evolucionan porque disminuyen los costos de las transacciones y facilitan la cooperación.

Esto se relaciona estrechamente con el desempeño del gobierno: se necesita cooperación entre el legislativo y el ejecutivo; entre trabajadores y empleadores; entre el gobierno y grupos privados; etc. El crecimiento sostenido del capital social es una componente crucial de los círculos virtuosos del civismo en Italia.

Putnam dice que hay, por lo menos, dos grandes equilibrios hacia los que evolucionan las sociedades que enfrentan problemas de acción colectiva, y cuando se han alcanzado tienden a reforzarse: primero, la existencia de normas de reciprocidad generalizadas y de redes de compromiso cívico que favorecen la confianza social y la cooperación y; segundo, el opuesto, donde predomina la estrategia de nunca cooperar.

La evidencia presentada en su estudio le permite afirmar que las normas y las redes de compromiso cívico que dan forma al capital social han impulsado el crecimiento económico, y que la existencia de redes de organizaciones ciudadanas estaría fuertemente asociada con instituciones públicas eficientes. Una sociedad fuerte significa una economía fuerte y un Estado fuerte.

En la práctica, desde esta perspectiva, el capital social se equipara con el nivel de involucramiento asociativo y de participación en actividades comunitarias. Es medido por tres indicadores centrales: los niveles de lectura de periódicos, de membresía en asociaciones voluntarias, y de las expresiones de confianza en las autoridades políticas.

Esta forma de medirlo ha sido fuertemente criticado. En primer lugar, los seguidores de Coleman, consideran que los indicadores sobre confianza interpersonal son erróneos ya que el capital social es un atributo de las relaciones interpersonales, y no una característica psicológica individual (Welzel, et. al., 2005: 122).

En segundo lugar, el énfasis puesto en la membresía en asociaciones voluntarias, demostraría una fijación en formas institucionalizadas de implicación de la comunidad. Dejándose incorrectamente de lado otras formas de participación no institucionalizadas que juegan un papel central en el desarrollo comunitario (Welzel, et. al., 2005: 122).

Normalmente, las formas no institucionalizadas de participación son las más desafiantes y agrupan demandas de los sectores menos favorecidos de la comunidad.

Sin embargo la crítica central al trabajo de Putnam gira en torno a su argumento causal. Portes considera que posee una lógica circular. Como una característica de las comunidades y de las naciones antes que de los individuos, el capital social sería simultáneamente una causa y un efecto. Lleva a resultados positivos, tales como desarrollo económico y disminución del crimen, y su existencia se deduciría de los mismos resultados. Las ciudades que son bien gobernadas y se desarrollan económicamente, lo hacen porque poseen altos niveles de capital social; las ciudades más pobres, en cambio, carecen en esta virtud cívica (Portes, 1998: 19).

El capital social colectivo o el civismo carece de una separación entre sus fuentes y sus efectos. Cuando se lo trata como una característica de ciudades y naciones, se dice que el capital social lleva a mejorar el gobierno y las políticas, y su existencia se deduce simultáneamente de los mismos resultados (Portes, 2000: 4).

Las redes sociales.

Muchos autores resaltan la importancia de las redes como mecanismo generador del capital social (Glanville y Bienenstock, 2009: 1508). Para otros (Katz, 2006), las redes constituyen el corazón de la sociedad civil, e incluso llegan a considerarlas como un sinónimo del sistema político en su totalidad (Requena Santos, 2008).

Katz reclama una mayor relevancia de las redes sociales en los estudios sobre sociedad civil. Para él, las redes y las conexiones no son simplemente otro síntoma, sino un elemento básico de la sociedad civil. Por lo tanto, debe ocupar el centro de cualquier definición operativa de la sociedad civil (Katz, 2006: 175).

Las redes están en la base de varias definiciones de sociedad civil. Walzer (1990) sostiene que la sociedad civil constituye el espacio de asociaciones humanas no forzadas y el conjunto de las redes de relaciones sociales que se derivan. Noción que, como bien indica Katz (2006: 175), es compartida por otros investigadores.

Requena Santos (2008: 46) destaca que el sistema político de manera completa se puede entender como una red social. Una red donde las unidades básicas no son los sujetos sino las posiciones o los roles ocupados por los actores sociales y las relaciones o conexiones entre estas posiciones.

Desde su perspectiva, los roles no son sólo una etiqueta social que define un conjunto determinado de actividades, sino que indican la forma que debería asumir la interacción con otros roles en un conjunto determinado de circunstancias (Requena Santos, 2008: 46). La red constituye, entonces, un complejo entramado que controla las expectativas sociales.

Plantea que este enfoque es particularmente importante porque tiene la capacidad de desarrollar modelos explicativos de las estructuras de poder, de influencia y, en general, de las relaciones entre los diferentes actores presentes en los sistemas políticos complejos (Requena Santos, 2008: 47). Permite una mirada integral e integrada de los procesos políticos y sociales más relevantes en la actualidad.

El estudio de redes facilita la conexión de los modelos tricotómicos, y entonces ofrece un modelo para el análisis de la relación entre el mercado, la sociedad civil y el Estado (Requena Santos, 2008: 47). El análisis de redes surge con el objetivo de captar la diversidad de las formas de intermediación de intereses entre sectores y entre instituciones.

Las redes políticas son, por tanto, el soporte de las interacciones basadas en las relaciones de intercambio que se producen entre los diversos actores pertenecientes a las más variadas organizaciones (civiles, mercantiles, burocráticas, gubernativas), con el fin de obtener unos objetivos determinados (Requena Santos, 2008: 47-48). Desde esta perspectiva, no habría acción humana que se escape de una posible interpretación reticular.

Por ello, el análisis de redes contribuiría a explicar el funcionamiento de la sociedad civil en las sociedades democráticas. La sociedad civil se estructura en forma de redes que interactúan en la esfera pública (Requena Santos, 2008: 58). Entonces, las variables de análisis se pueden definir en términos de relaciones de poder entre el Estado y los diversos grupos sociales, y cómo esas relaciones son útiles para entender los problemas públicos (Requena Santos, 2008: 48).

Para Requena Santos (2008: 51), la acción de los sujetos está condicionada por las situaciones en las que se desarrolla. La cuestión no es, entonces, si el actor es así, sino más bien cuáles son las situaciones en las que un actor se comporta como si fuera así. Dicho de otro modo, la situación en la red influye en la conducta del actor según sea su posición en ésta. Esta posición relativa sería la que hace que un actor se comporte de una forma determinada o de otra bien distinta.

Considero que la posición que defiende Requena Santos ofrece posibilidades de análisis muy interesantes, sin embargo, hay que ser cuidadoso de no caer en una posición de defensa de una sobre determinación estructural. Si bien 'las estructuras' y las 'instituciones' moldean el comportamiento de los sujetos, también dejan un espacio abierto en su capacidad de agencia.

3. d- Las organizaciones de la sociedad civil.

Asociaciones, asociaciones voluntarias, organizaciones no gubernamentales, organizaciones del tercer sector, organizaciones no lucrativas, organizaciones de la sociedad civil, son diferentes nombres que acentúan diferentes componentes de una problemática común. En esta sección repasaré algunas definiciones de organizaciones de la sociedad civil con la intención de encontrar elementos comunes que ayuden a adoptar una posición conveniente en función de los objetivos de la investigación.

Comenzaré la exposición con una de las definiciones más simples, la propuesta por Knoke (citado en Smith y Shen, 2002: 95). Este autor, considera que una asociación es un grupo formalmente organizado, cuya mayor parte de sus miembros -sean personas u organizaciones- no son recompensados financieramente por su participación. Smith y Shen (2002: 95), proponen ampliar un poco dicha definición considerando que las asociaciones pueden ser también semi formales, es decir, poseer un nombre propio, una clara estructura de dirección, pero fronteras difusas o fluidas.

Para dichos autores, las asociaciones pueden ser clasificadas de acuerdo a su alcance territorial -el área en la que reclutan a sus miembros⁶- en internacionales, nacionales, o locales (de base). Las asociaciones de base, serían las de mayor importancia a nivel numérico y gozarían de una autonomía substancial (Smith y Shen, 2002: 95).

Un componente esencial de las asociaciones voluntarias es que son una forma no lucrativa una presencia importante de altruismo. Según Smith y Shen (2002: 95), las asociaciones voluntarias se diferencian de otras formas no lucrativas, porque poseen la forma asociativa de organización, lo que implica membresía, líderes electos, y democracia en la determinación de las prioridades básicas. La mayoría de las organizaciones de base, estarían compuestas por 'voluntarios', aunque esto no implica dejar de reconocer que muchas organizaciones cuentan con personal permanente rentado (Smith y Shen, 2002: 95).

⁶ Aquí hay que destacar que no se trata de un criterio unánime, otros autores prefieren realizar una clasificación territorial en base al área de influencia de las actividades que desarrolla la organización.

Para Diamond (1997: 2), las organizaciones de la sociedad civil comprenden un amplio conjunto de grupos formales e informales, con diferentes intereses: a) económicos ⁷(asociaciones y redes productivas y comerciales) ; b) culturales (asociaciones e instituciones religiosas, étnicas, comunales y de otros tipos que defienden derechos colectivos, valores, creencias y símbolos); c) informativos y educativos (dedicados a la producción y divulgación -con o sin fines de lucro- de conocimiento público, ideas, noticias e información); d) de interés (diseñadas para promover o defender el funcionamiento común o los intereses materiales de sus miembros, ya sean trabajadores, veteranos, pensionados, profesionales, etcétera); e) de desarrollo (organizaciones que combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de vida de la comunidad); f) con una orientación específica (movimientos para la protección del medio ambiente, derechos de la mujer, reformas agrarias o de protección al consumidor); y g) cívicos (que buscan de manera no partidista mejorar el sistema político y hacerlo más democrático mediante el monitoreo de los derechos humanos, la educación del voto y la movilización, estudios de opinión, esfuerzos contra la corrupción, etcétera).

Según él, las organizaciones de la sociedad civil, más allá de ser voluntarias, autogeneradas, autónomas y autorreguladas, son distintas de otros grupos sociales en cuatro aspectos centrales: 1) tienen que ver con fines públicos antes que privados; 2) se relacionan con el Estado pero no buscan el poder formal dentro de sus estructuras (aunque, en ocasiones busquen de manera deliberada 'transformar al Estado', no persiguen un deseo de alcanzar el poder estatal para el grupo per se); 3) implican pluralismo y diversidad, ninguna organización se puede arrogar el monopolio de un espacio funcional o político en la sociedad, sosteniendo que representa la única vía legítima y; 4) son imparciales, lo que significa que ningún grupo busca representar al conjunto de los intereses de una persona o de una comunidad (Diamond, 1997: 3).

De acuerdo con Ossewaarde (2006: 202), los extraños no comparten las mismas tradiciones, hábitos o cultura, pero pueden compartir las mismas ideas, valores sociales e intereses. Justamente, las asociaciones serían los espacios que reflejan las representaciones colectivas de tales elementos comunes.

⁷ Esta finalidad se contradice con su definición de sociedad civil como una esfera no económica.

Frente a la existencia de una multiplicidad de asociaciones, se daría una situación de competencia entre ellas por conseguir miembros y donantes (Ossewaarde, 2006:205 - 206). Los recursos económicos (fondos públicos o privados) y humanos (el tiempo se puede 'gastar' sólo una vez) son limitados, y la solución es procurarse la mayor cantidad posible.

Salamon et al. (2001), ofrecen una de las definiciones más conocidas de 'organizaciones no lucrativas'. Para calificar como tal, una asociación tiene que ser organizada, privada, no lucrativa, autónoma y voluntaria. Se trata de una definición que tiene la flexibilidad de adaptarse a muchos contextos culturales diferentes. Sus trabajos han sido muy exitosos en explicar el impacto de estas organizaciones en las economías de un grupo importante de países.

Para Sills (citado en Requena Santos, 2008: 118-119) las asociaciones son grupos de personas que cumplen en general, con tres condiciones: en primer lugar, se han formado con el fin de perseguir intereses comunes de un grupo de personas que, normalmente, son sus miembros; en segundo lugar, la pertenencia al grupo y la participación es voluntaria y; en tercer lugar, existen de forma independiente del Estado.

Malagamba Otegui (2009: 3) propone recuperar la denominación de organizaciones no gubernamentales, si bien reconoce las críticas que ha sufrido el concepto por su labilidad y negatividad, considera que da cuenta de un tipo organizacional que emerge en un momento histórico específico: el fin de la Segunda Guerra Mundial. En ese sentido, el término tendría la ventaja de mantener su anclaje histórico en las dinámicas a escala global que marcaron el surgimiento de un tipo de organización como parte de un proceso la reconfiguración del vínculo de los Estados con sus ciudadanos.

Hasenfeld y Gidron (2005: 100-101) postulan que las organizaciones de la sociedad civil no son iguales, sino que capturan una amplia variedad de formatos que pueden ser clasificados en torno a dos variables: relación con el Estado (con tres categorías: neutral, oposición y cooperativa o dependiente) y, relación con sus miembros (también con tres categorías: participación total, participación limitada y participación simbólica). La combinación de estas dos variables, daría como resultado nueve tipos diferentes. Sin embargo, los límites entre estos diferentes tipos son fluidos, a lo largo de

su vida las organizaciones pueden cambiar alterando la relación con el Estado o la composición de sus miembros.

Si bien no hay acuerdo sobre las definiciones, cada una acentúa o deja de lado ciertas características, habría un núcleo de variables comunes en todas ellas: son entidades independientes de cualquier instancia gubernamental o estatal, no persiguen el lucro, nacidas en el seno de la sociedad civil, poseen una estructura estable, con un cierto grado de presencia social y apoyo de la ciudadanía y con un componente importante de voluntariado (Luna Berges, 2000). A su vez, se reconoce una gran heterogeneidad en las áreas temáticas del mundo asociativo: organizaciones de derechos humanos, de paz, de cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, trabajo social, medioambiente, etc. .

Para el presente trabajo, consideraré como organizaciones de la sociedad civil a “la organización libre, en este sentido voluntaria, de ciudadanos, que a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social realizan acciones tendientes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad. Son agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica”⁸ (Canto, 2002). Se dejarán de lado los sindicatos porque constituyen una forma organizativa con características especiales (De Piero, 2005: 42) que requeriría un análisis diferenciado para cada etapa.

Sin dudas, en la bibliografía, existe una visión normativa de la sociedad civil donde ésta “se opondrá al Estado y consistirá exclusivamente en aquel tejido asociativo cuya sola existencia asegura la participación y, en último término, apunta a la forma de autogobierno. La sociedad civil, es así, la dimensión siempre positiva de una comunidad

⁸ Se decidió utilizar esta definición a pesar de que el último elemento puede generar confusión. La variable señalada, presencia o ausencia de personería jurídica, al ser formulada de manera dicotómica e incluir ambos valores, pierde su poder de discriminación. Con la formulación propuesta, sería indiferente la posesión o no de personería jurídica y por lo tanto no aporta ningún criterio para clasificar a las organizaciones.

política, no formando parte de ella los ‘malos’ actores” (Garretón, 2006: 46). La sociedad civil es -se supone- la solución mágica contra los viejos y nuevos enemigos de la democracia. Un alto nivel de involucramiento en una red densa y diversa de asociaciones voluntarias sería esencial para la calidad de la democracia y el desempeño del sistema político (Van Deth, 2010: 641).

De acuerdo a los defensores de las asociaciones voluntarias, interactuar con otros para una causa más amplia que el interés individual, conduce a la gente a cambiar sus actitudes. Ellos aprenden a valorar las diferencias y adquieren valores democráticos básicos (tolerancia, confianza, entre otros). Lo que redundaría también en una mejora del comportamiento político más amplio: una vez que las personas tienen esas nuevas habilidades de comportamiento, se sienten más cómodos de usarlas en diferentes esferas. Las personas que son activas en asociaciones voluntarias tenderían a ser activas en política y esto, sería intrínsecamente bueno para la democracia.

Las asociaciones voluntarias fortalecerían los lazos sociales y desarrollarían un sentido de comunidad. Al engendrar cooperación, facilitan la coordinación de actividades, resolviendo los problemas de acción colectiva en las comunidades. A su vez, cuando los ciudadanos están altamente involucrados en grupos, las instituciones democráticas deberían ser más efectivas, receptivas y responsables (Putnam, 1993).

Sin embargo no hay acuerdo sobre estos efectos. Varty (1997: 45) afirma que la fuerte conexión entre sociedad civil y democracia sólo emergió durante el reciente ‘redescubrimiento’ del término. Para Kopecký y Mudde (2003: 1), la investigación empírica sobre sociedad civil debe estudiar la naturaleza de la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y la democracia, antes que asumirla. En el siguiente capítulo realizaré un análisis exhaustivo del vínculo entre sociedad civil y democracia.

Capítulo 4. Las relaciones y efectos entre sociedad civil y democracia.

En base a los capítulos anteriores, aquí se explora la literatura existente en torno a la conexión entre sociedad civil (en sus diferentes formas de aproximación) y democracia. Se realizó un barrido exhaustivo, abarcando los autores que trabajan: en términos 'normativos'; los que utilizan casos (históricos o actuales) empíricos precisos y; los que recurren a otros conceptos asociados (capital social, asociativismo, movimientos sociales, entre otros) para proponer sus hipótesis.

Este capítulo, plantea entonces varios desafíos. En primer lugar, obliga a indagar sobre la forma en que se piensa la causalidad en las ciencias sociales y algunos cambios que se han producido gracias a las investigaciones en torno a la democratización. En segundo lugar, y para ordenar el extenso debate, se propone un formato de clasificación de las diferentes posiciones.

4. a- Algunos criterios para reflexionar sobre la causalidad en las ciencias sociales.

Uno de los máximos referentes en metodología de las ciencias sociales, Blalock (1982: 147) sostiene que cualquier modelo explicativo de una realidad compleja debe, inevitablemente, ser sobre simplificado. Siempre será necesario omitir muchas variables en un modelo causal, fundamentalmente, debido a límites prácticos que impone toda tarea de investigación. Sin embargo, tales omisiones deben ser justificadas en términos teóricos y metodológicos.

Al mismo tiempo, se ha dado un gran debate en torno a la definición de causa y al tipo de evidencia necesaria para establecer sólidamente la causalidad (Díez Medrano, 1992: 9). Respecto al concepto, la mayor confrontación se produce entre las definiciones deterministas y probabilísticas. Gerring (2005: 169) propone una definición mínima con la intención de superar tales problemas. Para él, las causas hacen referencia a eventos o condiciones que *aumentan la probabilidad* de que ocurra un resultado (bajo condiciones *ceteris paribus*).

Ahora bien, ¿cómo se pueden evaluar los diferentes argumentos causales en nuestra disciplina? Para Hérítier (2008: 62) los diferentes enfoques sobre explicaciones causales se esfuerzan por alcanzar, en diferentes grados, regularidad y generalización (el alcance de las proposiciones); confiabilidad y replicabilidad (sobre la calidad de los datos utilizados y la posibilidad de replicar los resultados siguiendo los mismos pasos), validez (tanto interna, si los indicadores utilizados miden lo que querían medir y; externa, que evalúa la posibilidad de aplicar el análisis a otros casos), predicción (su funcionamiento en fenómenos aún no observados) y parsimonia (en situaciones de complejidad, las hipótesis deben ser limitadas y no deducibles entre ellas).

La autora distingue cinco¹ grupos de estrategias en la formulación de explicaciones complejas para fenómenos políticos y sociales: enfoques deductivos e

¹ Creo que el primer grupo de estrategias que señala, enfoques deductivos e inductivos, tendría que haber sido considerado en otro plano del análisis ya que el debate (deducción, inducción, o combinación de ambas) también se da al interior los cuatro enfoques siguientes.

inductivos; comparaciones estáticas; mecanismos causales; marcos explicativos y explicaciones modulares y; reconstrucción causal (Héritier, 2008: 62-77).

Siguiendo a la autora, cuando se procede deductivamente, la explicación de un evento es derivada de una hipótesis teórica, es decir, que las teorías existentes son escrutadas para buscar respuestas a la pregunta de investigación. El enfoque inductivo, en cambio, comienza desde una investigación empírica del fenómeno de interés. El objetivo es lograr una nueva visión de lo que es relevante en el área empírica bajo estudio. Estas dos formas, rara vez se producen en estado puro, lo más frecuente es un procedimiento iterativo entre deducción e inducción. Se desarrollan hipótesis a partir de las teorías existentes, y luego se realiza un trabajo de campo de modo de obtener 'inspiración' para formular nuevas hipótesis. Estas últimas son confrontadas entonces con las teorías existentes, pudiendo producir una modificación de las mismas y por lo tanto una alteración de las hipótesis preexistentes.

El enfoque de comparación estática, por su parte, se basa en la idea de que un fenómeno requiere la medición de un conjunto de variables independientes. Pero, una variable independiente explicará sólo una parte de la variación de la variable dependiente². Entonces, para evitar los problemas de explicaciones multicausales, la comparación estática utiliza un 'experimento conceptual' basado en la comparación de dos casos. La idea subyacente es hacer variar un indicador mientras se mantiene el resto de las variables explicativas constantes, así se mide cómo tal variación impacta sobre el resultado. Es un método que busca, fundamentalmente, eliminar relaciones espurias.

El tercer enfoque presentado es el de mecanismos causales. Asumiendo que se ha observado empíricamente una relación sistemática entre una causa y un resultado particular, es posible ir más lejos y tratar de dar cuenta de la naturaleza del proceso que une la variable independiente con la dependiente, es decir, identificar el mecanismo causal subyacente. La ventaja de este enfoque es que al abrir la 'caja negra de las explicaciones' ayuda a distinguir entre 'causalidad genuina y asociación por

² Normalmente, se trata de modelos que se basan en un supuesto de linealidad en las relaciones causales. Un elemento bastante discutido en las ciencias sociales, y en los estudios sobre la democracia en particular. Más adelante, siguiendo el trabajo de Munck (2001), se presentarán algunos elementos para un análisis más profundo de este tema.

coincidencia', reduciendo el riesgo de explicaciones espurias donde se confunde correlación con causalidad.

Los enfoques explicativos modulares constituyen el cuarto grupo. En los análisis de fenómenos políticos complejos, se suelen utilizar teorías que cubren sólo parcialmente al problema, por lo tanto el mecanismo causal resultante tiene sólo un alcance limitado. Como consecuencia de ello, se hace necesario conectar varias teorías parciales en un constructo modular para explicar el problema completamente. Las conexiones entre los módulos se pueden establecer mediante narrativas o, preferentemente, a través de una nueva teoría que explique las interacciones en los diferentes niveles.

El quinto y último enfoque que señala Héritier (2008) es la reconstrucción causal, que enfatiza que los resultados políticos son producto de efectos de interacción complejos y de varias formas de multicausalidad. Busca, entonces, dar cuenta de un macro fenómeno identificando los procesos e interdependencias de factores en su origen. Requiere un profundo y detallado conocimiento del tema de investigación. Se consideran varios factores causales, factores que también están causalmente vinculados, y luego se identifican condiciones particulares o contingentes bajo las cuales las estructuras causales complejas de variables interdependientes surgen. La reconstrucción causal, al describir estructuras y procesos que ocurren bajo determinadas condiciones también hacen referencia a 'mecanismos causales'. Aunque los autores de este enfoque resaltan la distinción entre enfocarse en procesos (especifica la dimensión temporal y el carácter dinámico de las relaciones causa-efecto) y hacerlo en mecanismos.

Tilly (2001: 22-26), pensando particularmente en las teorías sobre democratización, propone una clasificación levemente diferente de los enfoques de explicación causal. Según el autor, se pueden distinguir cinco visiones explicativas: escepticismo, leyes generales, propensión, sistemas y mecanismos.

El escepticismo considera que los procesos políticos son tan complejos, contingentes, impenetrables o, particulares que desafían la posibilidad de producir explicaciones. En la visión escéptica, los investigadores pueden, quizás, reconstruir las experiencias de los actores, pero las tentativas de generalización fallarán inevitablemente.

En segundo término, la visión de leyes generales, se encuentra en el extremo opuesto, la explicación consiste en someter generalizaciones empíricas robustas a niveles

cada vez más altos de generalización. En este enfoque, los modelos son invariables, funcionan de la misma manera bajo todas las condiciones. Los investigadores buscan condiciones necesarias y suficientes de los resultados estipulados, concebidos normalmente como de variables dependientes. Los estudios de covariación entre causas y efectos presumidos sirven como pruebas de la validez para las explicaciones propuestas. El trabajo de los analistas de este enfoque busca establecer uniformidades empíricas, y luego incluirlas bajo tales generalizaciones.

En la versión de propensión, la explicación consiste en reconstruir el estado (motivación, sentido, necesidad, organización) de un actor dado en el umbral de la acción. Bajo el supuesto de que la comprensión de ciertas orientaciones de los actores pueden ser universalmente favorables, e incluso esenciales, para el resultado. Los actores en cuestión pueden ser individuos, pero los analistas frecuentemente incluyen organizaciones u otros agentes colectivos. Por ejemplo, los investigadores de la democratización intentan caracterizar las actitudes de agentes importantes en las transiciones, después verificar esas caracterizaciones con entrevistas, análisis de contenido o reconstrucciones biográficas.

La cuarta visión, la sistémica, consiste en especificar un lugar para cierto acontecimiento, estructura o proceso al interior de un conjunto de elementos interdependientes y demostrar cómo el acontecimiento, la estructura o el proceso en cuestión es el resultado de las interacciones del conjunto más amplio de elementos. Las explicaciones funcionalistas se encuentran dentro de este enfoque, puesto que explican la presencia o la persistencia de un cierto elemento por sus consecuencias positivas sobre un cierto sistema más grande y coherente de relaciones o procesos sociales. Los investigadores sostienen aquí que solamente ciertas clases de marcos sociales mantienen la democracia ya que las instituciones democráticas sirven o expresan valores, intereses o estructuras dentro de esos marcos.

La última visión está formada por los argumentos centrados en mecanismos y procesos. Buscan explicar características salientes de episodios, o diferencias significativas entre ellos, identificando en su interior mecanismos robustos de alcance relativamente general. Buscan concatenaciones recurrentes de mecanismos en procesos más complejos con la intención de arribar a una explicación selectiva de características

salientes. Los mecanismos pueden clasificarse en torno a tres tipos: ambiental (son influencias externamente generadas en condiciones que afectan la vida social); cognitivo (funcionan a través de alteraciones de la opinión individual y colectiva) y; relacional (alteran las conexiones entre personas, grupos y redes interpersonales). Los investigadores que utilizan 'explicaciones mecánicas' niegan generalmente que existan procesos o estructuras sociales de gran escala que sean recurrentes. En segundo lugar, aunque los mecanismos por definición tienen efectos inmediatos uniformes, sus efectos agregados o acumulativos, de más largo plazo, varían considerablemente dependiendo de las condiciones iniciales y de la combinación con otros mecanismos.

Tilly sugiere distinguir dentro de este último enfoque, tres conceptos diferentes. Los mecanismos, que forman una clase delimitada de acontecimientos que cambian las relaciones entre conjuntos específicos de elementos de manera idéntica -o muy similar- en una variedad de situaciones. Los procesos, que -en cambio- son frecuentemente combinaciones o secuencias de mecanismos. Y finalmente, los episodios que son eventos limitados de la vida social.

Gerring (2005: 165) sostiene que el tipo de argumento causal que elijamos es probable que afecte las decisiones que debemos tomar sobre el diseño de investigación. Citando a otros autores, afirma que diferentes tipos de causas, requieren diferentes enfoques de análisis empíricos. Aunque tal afirmación es un tanto discutible por la secuencia planteada³, es indudable que debe existir una vinculación entre la formulación del problema, los objetivos de la investigación, el tipo de mecanismo causal sugerido y la pruebas empíricas realizadas.

En lo referente a un examen crítico de los argumentos causales, el aporte de Gerring es fundamental. El autor sugiere una serie de criterios⁴ para evaluar los argumentos causales y otros para los diseños de investigación. Respecto a los primeros, que son los que consideraré con mayor profundidad en el análisis de esta sección, propone distinguir dieciséis: (1) especificación (incluye clarificación, operacionalización y falsación); (2) precisión; (3) alcance (o rango, dominio, población); (4) límites (no

³ Mecanismo causal, luego diseño de investigación, cuando considero que sería más correcto pensar en el diseño de investigación y luego en el mecanismo causal.

⁴ Citando a Cavell los define como especificaciones que una determinada persona o grupo de personas formulan, y en base a lo cual se puede juzgar si algo tiene un determinado valor o status.

arbitrariedad y coherencia); (5) completitud (poder, riqueza, detalle); (6) parsimonia (economía, eficiencia, simplicidad, reducción); (7) diferenciación (exogeneidad y endogeneidad); (8) prioridad (secuencia temporal); (9) independencia (simetría o asimetría); (10) contingencia (anomalías); (11) mecanismo (narrativa causal); (12) utilidad analítica (no idiosincrasia); (13) inteligibilidad (accesibilidad); (14) relevancia (significancia social); (15) innovación (novedad); y (16) comparación (existencia de explicaciones alternativas).

En cambio, para analizar los diseños de investigación, propone distinguir siete criterios: (1) plenitud (evidencia empírica, tamaño muestral); (2) comparabilidad (equivalencia, homogeneidad de las unidades, validez inter casos); (3) independencia (evitar la contaminación de los casos, control de interdependencias); (4) representatividad (validez externa); (5) variabilidad (de los casos respecto a las variables independientes, la dependiente, evitando la colinealidad); (6) transparencia (seguimiento del proceso de investigación); y (7) replicabilidad (Gerring, 2005: 182-190).

Munck (2001: 135 y ss.) cuando analiza algunos trabajos sobre democratización, ofrece algunos parámetros metodológicos adicionales para analizar las relaciones causales que son pertinentes para los argumentos de este capítulo. Los ubica en torno a tres grandes temas: linealidad, aditividad, y unifinalidad.

Respecto al primer tema, el autor sugiere que debemos prestar atención a tres asunciones presentes en los modelos. En primer lugar, la constancia, es decir, considerar que la fuerza del efecto es la misma en todos los valores de la variable explicativa⁵. En algunos trabajos, como se mostrará en las siguientes subsecciones, se discute este supuesto cuando se sostiene que niveles medios de participación en actividades de la sociedad civil tienen efectos positivos en la democracia, mientras que niveles altos pueden revertir el efecto provocando un quiebre de la misma (como en el caso de la República de Weimar).

⁵ Munck (2001: 136) explica que distintas teorías que estudian la democracia desafían esta creencia. Por ejemplo, la tesis de O'Donnell sobre los orígenes de los autoritarismos burocráticos, propone que a cierto nivel de desarrollo económico, la asociación entre nivel de desarrollo y democracia no sólo se debilita, sino que cambia su signo de positivo a negativo.

En segundo lugar, se encuentra la simetría, que supone que el efecto no es alterado por la dirección del cambio en la variable independiente⁶. Esto quiere decir que la misma variable (o conjunto de variables) explica los diferentes resultados que puede asumir la variable a explicar.

Finalmente, en tercer lugar, se encuentra la proporcionalidad, que afirma que la fuerza del efecto es conmensurable con la magnitud del cambio en la variable explicativa. Este criterio también es discutido en muchos estudios sobre democracia ya que hay variables que no admiten 'gradaciones' y, debido a que algunos investigadores consideran que existen pequeños eventos que son críticos para generar cambios en situaciones de equilibrio.

Munck avanza en el análisis haciendo una crítica de las "teorías monocausales", que fueron descartadas rápidamente por los analistas de los regímenes políticos, y continua con los "modelos multivariados" que especifican la conexión entre múltiples factores explicativos en términos de aditividad. La aditividad implica pensar que las diferentes variables explicativas afectan individualmente (de forma autónoma) a la variable dependiente. Rompiendo con esta presunción, muchas teorías plantean efectos de interacción, donde el efecto de una variable es afectado por el valor de otras variables.

Para terminar, el criterio de unifinalidad, también ampliamente discutido en los estudios sobre la democracia, asume que existe una relación uno a uno entre variables independientes y dependientes que implica que la misma causa tiene el mismo efecto (homogeneidad de la unidad). Sin embargo, muchas teorías han mostrado ejemplos de causalidad múltiple o heterogénea, cuando las variables (o combinaciones de variables) generan efectos distintos o cuando la producción histórica de un mismo resultado puede producirse a través de múltiples vías (equifinalidad)⁷.

⁶ El autor señala que varios trabajos sobre democracia han cuestionado este supuesto al mostrar que no son los mismos factores los que producen el quiebre y las transiciones a la democracia.

⁷ La crítica a los problemas de aditividad y unifinalidad están en el centro de los argumentos de Ragin (1989: 19-33; 2000: 88-119). Su propuesta de análisis cualitativo comparativo supone la existencia de una causalidad compleja caracterizada por ser: coyuntural, asimétrica, con multi o equifinalidad.

4. b- La sociedad civil (o las organizaciones de la sociedad civil) y la democracia

Respecto al rol desempeñado en el régimen político, en el trabajo pionero de O'Donnell y Schmitter (1986) sobre transiciones a la democracia⁸, estos autores le otorgan a la sociedad civil un papel crucial en lo que llaman proceso de liberalización de los regímenes autoritarios, esto es, la recuperación y a veces incluso la creación ex nihilo de derechos civiles tales como los de expresión, reunión y organización que sirvieron luego como precondition para los procesos de transición propiamente dichos.

Según O'Donnell y Schmitter (1986: 79-91), la dinámica de la transición desde la dominación autoritaria no depende sólo de las predisposiciones o decisiones tomadas desde las élites. La 'resurrección de la sociedad civil' es un proceso crucial para comprender las transiciones. Los gobiernos autoritarios estudiados por los autores, buscaron de manera deliberada y con éxito despolitizar y atomizar a sus respectivas sociedades. Sin embargo, cuando se perciben signos de debilitamiento, las identidades políticas previas vuelven a surgir y otras aparecen, ampliando los espacios públicos disponibles.

Las diferentes 'capas' de la sociedad civil, tienen distintos momentos de activación y efectos sobre la democratización. Entre ellos se destacan los movimientos de base, que se organizan mayoritariamente en torno de dominios territorialmente circunscriptos, y las organizaciones de derechos humanos. Además, en algunas circunstancias y en momentos particulares de la transición, muchas de las diversas capas de la sociedad pueden confluir en lo que los autores llaman 'levantamiento popular'. Donde los diferentes actores sociales se apoyan mutuamente en la búsqueda de la democratización.

⁸ En un trabajo anterior de O'Donnell (1983: 17-19) plantea que para explicar las causas de la democratización hay que abandonar modelos causales lineales que van desde lo macro hacia lo micro. Pensando en el caso argentino, no alcanzaría con la democratización del Estado y la política, la democraticidad de la sociedad serían un condición necesaria para la consolidación y expansión del régimen democrático.

En el mismo sentido, Alexander (1994: 74) advierte que la democracia requiere mucho más que arreglos formales, poniendo a la sociedad civil en un lugar destacado: “hablar exclusivamente en términos de mecanismos formales institucionales ignora el ámbito social que aporta a las estructuras políticas independientes su apoyo crítico social más relevante”. Sin embargo, el autor también busca rebatir las críticas marxistas tradicionales sobre la democracia ‘liberal’ argumentando sobre las condiciones sociales sobre las que la democracia depende. Según Alexander, esas condiciones van más allá de las estructuras de igualdad económica, “debe ampliarse para incluir a la esfera de la sociedad, que es relativamente independiente no solamente del estrecho ámbito político, sino también del económico” (1994: 75).

Más allá de esta breve presentación sobre la importancia de la sociedad civil en la democracia, para avanzar en el análisis de los efectos, es necesario hacer una aclaración de tipo teórico-metodológico. Algunos enfoques, especialmente aquellos que son catalogados como ‘republicanos’, suelen incluir a la sociedad civil, o a las organizaciones de la sociedad civil, como un elemento constitutivo de la propia definición de democracia. Sin embargo, como recomienda Munck (2001: 127) -aunque su mirada está puesta en la consolidación de la democracia- es conveniente extraer de la definición de la variable a explicar, aquellos elementos cuyos efectos buscan comprobarse. Es decir, si consideramos a la sociedad civil como un componente fundamental del concepto de democracia, será imposible analizar qué efectos producen las organizaciones de la sociedad civil sobre ella.

A continuación se presentan diferentes autores que estudian la relación causal entre sociedad civil y democracia. Hablo de sociedad civil en sentido amplio, porque ayuda a contener diferentes argumentos que conducen, en todos los casos, a las organizaciones de la sociedad civil.

Existe una amplia variedad de hipótesis, que se fundamentan en distintas variables explicativas y en los efectos que producen sobre la democracia o el régimen político. Decidí utilizar este último criterio para clasificarlos debido a que es más adecuado conforme a los objetivos de la investigación. Por ello, se destacan cinco grupos de hipótesis: efectos positivos sobre la democracia; efectos negativos; inversión de la relación; efecto condicionado por el contexto político y; retroalimentación positiva.

Los efectos positivos de la sociedad civil sobre la democracia.

Los autores presentados en esta sección se encuentran, en su mayoría, inspirados en el trabajo de Tocqueville sobre la democracia en América. En términos generales, le atribuyen un conjunto de beneficios cívicos al verlas como ‘escuelas para la deliberación y la cooperación, fomentando la confianza y la tolerancia.

Hipótesis: Las asociaciones fomentan la deliberación y la cooperación mejorando los niveles de confianza y tolerancia en la sociedad.

Sin dudas, Putnam (1993) es uno de los exponentes más importantes de este grupo. Es un claro defensor de los efectos positivos del capital social sobre el sistema político. Como se dijo en el capítulo anterior, define al capital social como ciertas características de la organización social como confianza, normas y redes de compromiso cívico (y su indicador central sería la participación en asociaciones), que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando la coordinación de acciones. La cooperación espontánea es facilitada por el capital social.

El autor piensa que, al igual que sucede con el ‘capital convencional’, quien posee capital social tiende a acumular más. El capital social, a diferencia de otras formas de capital, incrementa con el uso y disminuye con el desuso. Por esta razón, sostiene que la creación o destrucción del capital social se da en forma de equilibrios sociales estables que se refuerzan (círculos virtuosos y círculos viciosos)⁹.

Pero, ¿de qué manera la confianza personal se transforma en confianza social? Para Putnam (1993: 171), esta última puede surgir de dos fuentes relacionadas: las normas de reciprocidad y las redes de compromiso cívico. Las primeras, son fundamentales porque disminuyen los costos de transacción y facilitan la cooperación. La más importante de estas normas es la reciprocidad. Que a su vez, puede ser de dos formas, equilibrada (o específica, cuando en los intercambios se producen entre items de similar valor) o generalizada (o difusa, cuando en un determinado tiempo es

⁹ Como sostienen Boix y Posner (2000: 177), la ventaja de pensar en el capital social en términos de equilibrios es que permite aprehender la circularidad de la relación entre el acto de cooperar y la probabilidad de colaboración mutua en el futuro.

desequilibrada pero existe expectativa que sea compensada en el futuro). La reciprocidad generalizada ayudaría a reconciliar en interés individual con la solidaridad.

Ahora bien, una “norma efectiva de reciprocidad generalizada es probablemente asociada con una densa red de intercambio social” (Putnam, 1993: 171). Algunas de estas redes pueden ser fundamentalmente ‘horizontales’ (cuando reúnen agentes con status y poder equivalente) o verticales (uniendo agentes desiguales en relaciones asimétricas de jerarquía y dependencia).

Las redes¹⁰ de compromiso cívico, tales como las asociaciones de vecinos, las sociedades corales, las cooperativas, los clubs deportivos, representan intensas relaciones horizontales y por lo tanto constituyen la forma esencial del capital social. Mientras más densa sean tales redes en una comunidad, más probable será que sus ciudadanos quieran cooperar en actividades de beneficio mutuo (Putnam, 1993: 173).

Hipótesis: La membresía generalizada en asociaciones incrementa la probabilidad del comportamiento cooperativo de los ciudadanos de una comunidad en actividades con beneficio mutuo.

El autor señala que esto se debe a que las redes: 1) incrementan los costos de un desertor en transacciones individuales; 2) fomentan normas sólidas de reciprocidad; 3) facilitan la comunicación y mejoran los flujos de información sobre la confiabilidad de los individuos y; 4) expresan éxitos anteriores de cooperación, lo que funciona como un patrón para el futuro.

Sin embargo, no todas las redes tendrían efectos positivos sobre la democracia. Sólo las redes horizontales ayudan a sus participantes a resolver problemas de acción colectiva: mientras más horizontalmente esté estructurada una organización, más debería fomentar el éxito institucional en la comunidad. En cambio, las redes verticales¹¹ no tienen los mismos efectos, no importa cuan densas o cuan importantes sean para sus participantes, no pueden sustentar la confianza y la cooperación.

¹⁰ En realidad Putnam, supone que las asociaciones conforman una densa red ‘de facto’. Supuesto que, como mostraré en los capítulos siguientes, no es del todo correcto.

¹¹ Debido a este efecto, Putnam (1993: 174 y 177) releva a estas redes de la sociedad civil y las considera parte de la ‘sociedad incivil’. Volveré sobre este punto con mayor profundidad en el apartado sobre sociedad civil y sociedad incivil en este mismo capítulo.

Hipótesis: las asociaciones apuntalan una cultura cívica saludable de confianza y cooperación. Las asociaciones organizadas horizontalmente generan comportamientos que se transfieren a la arena política y producen instituciones democráticas¹² efectivas (más receptivas y rendidoras de cuentas).

Entonces, pueden distinguirse dos tipos de efectos de las asociaciones: a) internamente, fomentan entre sus miembros hábitos de cooperación, solidaridad y espíritu público y; b) externamente, una densa red de asociaciones secundarias facilita la articulación y agregación de intereses y contribuye a la colaboración social efectiva¹³. Pero como el capital social es acumulativo y se auto refuerza, Putnam tiene que recurrir a una explicación 'histórica' (*path dependence*) para dar cuenta del origen de las comunidades cívicas.

Siguiendo con esta línea, un importante estudio realizado por Welzel, Inglehart y Deutsch (2005) buscó establecer una doble relación de causalidad: los efectos del capital social en la comunidad y en el rendimiento institucional¹⁴. Para los autores, la participación en asociaciones voluntarias termina siendo el único indicador empírico en el que todos los analistas del capital social se ponen de acuerdo (Welzel, et. al., 2005: 122). Sin embargo, proponen incorporar un indicador adicional, vinculado a formas de participación no institucionalizadas, cuya diferencia central consiste en el componente desafiante de las mismas. La participación en acciones que desafían a las élites constituye -entonces- un segundo componente esencial del capital social.

¹² Es fundamental no dejar pasar por alto, como se señaló en el capítulo anterior, lo que busca explicar Putnam es la diferencia en el "desempeño institucional", el capítulo 3 de su libro está dedicado íntegramente a ello, el salto al efecto sobre la democracia está poco explicado. Tal como señala Tarrow (1996: 396) "si definimos a la democracia como un desempeño efectivo de políticas públicas, corremos el riesgo de caer en una definición elitista de la democracia".

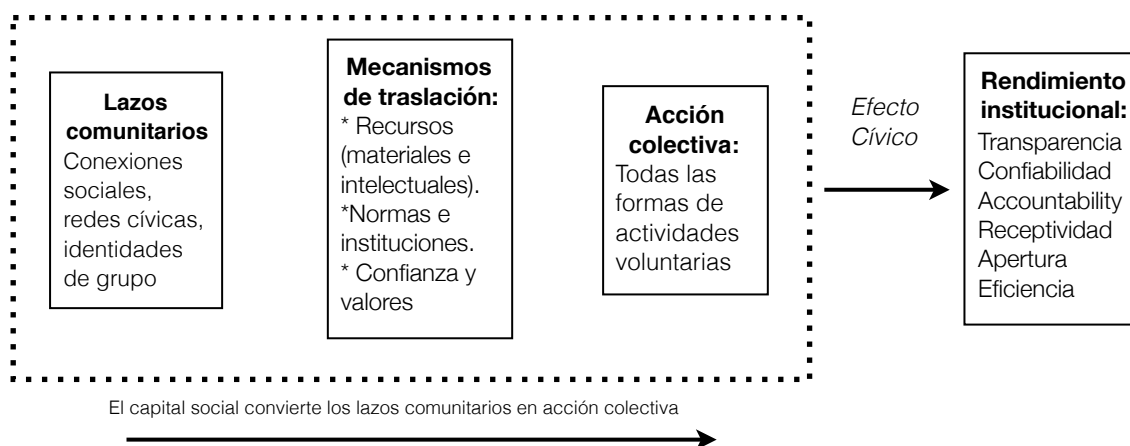
¹³ Berman (2001: 408) sostiene que el caso de la república de Weimar demuestra que estas aseveraciones son falsas.

¹⁴ Esta variable es operacionalizada utilizando (siempre individualmente) indicadores de Freedom House (libertades políticas y civiles), Banco Mundial (accountability, estabilidad política, efectividad gubernamental, calidad regulatoria y Estado de derecho) y; PNUD (empoderamiento de género).

En su argumento, el efecto principal del capital social en la comunidad consiste en su contribución para superar los problemas de acción colectiva¹⁵, esto se logra a través del funcionamiento de tres mecanismos de traslación: capacidades basadas en recursos (los recursos tanto materiales como intelectuales serían necesarios para que la gente convierta sus ‘vínculos’ en acción colectiva); incentivos institucionales (normas e instituciones ‘apropiadas’ configuran incentivos positivos para motivar la acción colectiva); motivadores basados en valores (la confianza disminuye los costos de transacción para iniciar acciones colectivas y ‘orientaciones adecuadas’ de otros valores proveen motivadores intrínsecos para la acción colectiva).

El segundo paso, responder “qué formas y aspectos del capital social contribuyen a la calidad de la democracia y el rendimiento de las instituciones”, tiene una respuesta ambivalente. Mediante el análisis de correlaciones determinan que la participación en asociaciones está relacionada de manera insignificante con los indicadores de calidad de gobernanza, mientras que las actividades desafiantes estarían positivamente vinculadas (especialmente con la accountability). Su argumento, de manera simplificada, se puede esquematizar en el Gráfico 8.

Gráfico 8. Efectos del Capital Social según Welzel et. al. (2005).



Fuente: Elaboración propia en base a la Figura 5 de Welzel et. al. (2005: 141)

¹⁵ Es imposible dejar de notar circularidad en el argumento. Se utilizan como indicadores de capital social los niveles de participación en asociaciones y actividades ‘desafiantes’ que son, de hecho, formas de acción colectiva.

Hipótesis: El capital social facilita la acción colectiva y uno de sus componentes, las acciones desafiantes, tienen un efecto positivo en los indicadores de rendimiento institucional.

Su trabajo plantea elementos novedosos e interesantes sobre los efectos del capital social. Si bien combinan distintas teorías clásicas para comprender los mecanismos mediante los que se desactivarían los problemas de acción colectiva (movilización de recursos, costos de transacción, incentivos institucionales, cultura política¹⁶), dejan sin especificar 'la caja negra' de los efectos cívicos. Las correlaciones y regresiones que calculan los autores, ayudan a comprobar la asociación entre capital social y ciertos indicadores de rendimiento institucional, pero no explican cómo se produce este impacto. Además, los modelos estadísticos seleccionados, al suponer la independencia de los indicadores, no permiten analizar el efecto combinado de las variables.

Por su parte, Tusalem (2007) también busca probar el funcionamiento¹⁷ de la teoría elaborada por Putnam con información de 60 Estados que pertenecen a la 'tercera y cuarta ola democratizadora'. Sus resultados validarían que, la fortaleza de la sociedad civil anterior a las transiciones y su densidad post transicional, no sólo juega un rol fundamental en la profundización de las libertades políticas y civiles, sino que también produce un mejor rendimiento institucional.

La mejora del rendimiento institucional sería el resultado de la mejora de la capacidad estatal en: el fortalecimiento del cumplimiento de la ley; el control de la corrupción; la promoción de la efectividad gubernamental, la capacidad reguladora, la rendición de cuentas y la estabilidad política (Tusalem, 2007: 363).

Hipótesis: sociedades civiles fuertes y densas promueven el cumplimiento de la ley, disminuyen la corrupción, generan más efectividad del gobierno, mejor rendición de cuentas y estabilidad política.

¹⁶ Aunque esta última de manera algo parcial e incompleta.

¹⁷ Es importante destacar que sus hallazgos son exactamente opuestos a los de Armony, cuya posición es desarrollada más adelante en este capítulo.

Aguado (2007: 25) reconoce que el compromiso cívico, a través de membresía voluntaria en asociaciones, se promociona como la piedra angular de la comunidad. Es al interior de estos grupos donde la gente tiene una oportunidad de reunirse para formar las redes sociales necesarias para lograr resultados colectivos. El compromiso cívico puede tener un efecto 'puente', reuniendo a comunidades y personas diferentes. Sin embargo, también se reconoce que a partir de la construcción de fuertes lazos internos puede tener un efecto de reforzamiento interno de sus miembros, generando rechazo a los extraños.

El autor se pregunta entonces, si las asociaciones cívicas funcionan como instituciones de integración, creando puentes entre personas diferentes; o si sirven para inhibir la diversidad social de sus miembros debido a un excesivo sentido de pertenencia intragrupal. En su investigación, que está centrada en el caso estadounidense, llega a la conclusión que la participación en organizaciones cívicas está positivamente relacionada con la diversidad social (Aguado, 2007: 34). Pero observa que la dirección causal de la relación es 'incierto'. Es decir, no está claro si esta relación se debe a que la participación en asociaciones lleva a sus miembros a integrarse en otras asociaciones, reuniéndose con personas diferentes; o si se debe al hecho de que el tipo de personas que tiende a reunirse con personas diferentes son -justamente- más propensas a reunirse en asociaciones (Aguado, 2007: 35).

Más allá de toda esta 'incertidumbre', Aguado considera que la participación en asociaciones siempre genera un efecto positivo y que en aquellos casos en los que tiene un efecto de reforzamiento de clivajes sociales tradicionales (como por ejemplo la raza), surgirá otra asociación para tratar de contrarrestar sus efectos.

Otro autor interesante en este grupo¹⁸ es Uhlin (2009: 272), quien busca aportar mayor precisión al debate sosteniendo que lo interesante es preguntarse qué aspectos de las organizaciones están vinculados con qué aspectos de la democracia.

¹⁸ Si bien reconoce que las organizaciones de la sociedad civil puede tener efectos positivos y negativos sobre la democracia, su trabajo tiene un fuerte sesgo a suprimir cualquier referencia a prácticas antidemocráticas por parte de las organizaciones, por ello decidí mantenerlo en este grupo.

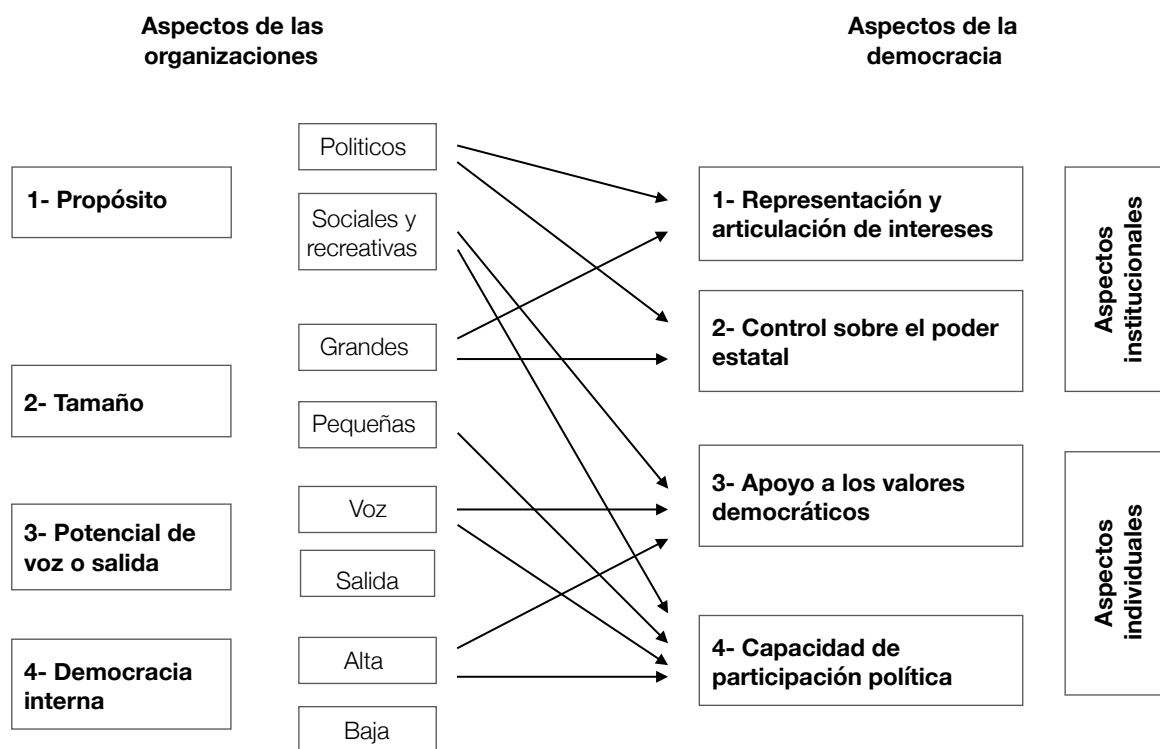
Propone que existen cuatro aspectos de la democracia que son, probablemente, afectados por la sociedad civil. Primero, a nivel institucional, las organizaciones de la sociedad civil pueden conectar a los ciudadanos con el sistema político formal a través de la representación de sus miembros y la articulación de sus intereses. Las OSC actúan como intermediarias entre el Estado y la sociedad. Segundo, otro aspecto institucional, tiene que ver con su acción como control del poder estatal, mejorando la rendición de cuentas estatal. Tercero, un aspecto importante para la consolidación de la democracia, tiene que ver con el apoyo público a los valores democráticos. Cuarto, las organizaciones tienen efectos de desarrollo sobre los individuos, específicamente en su capacidad de participación política (Uhlin, 2009: 275-276).

Hipótesis: Las organizaciones de la sociedad civil pueden promover la democracia a través de la articulación y representación de intereses; controlando al Estado, promoviendo los valores democráticos e incrementando las capacidades individuales para participar políticamente.

Respecto a las características de las organizaciones de la sociedad civil propone considerar el propósito (políticas, actividades sociales o de caridad y, recreativas); el tamaño de la organización (en función de la cantidad de miembros); el potencial de 'voz' o 'salida' en su interior; el nivel de democraticidad en su funcionamiento interno (Uhlin, 2009: 276-278). A partir estos elementos es posible desplegar una batería de hipótesis (también representadas en el gráfico 9):

Hipótesis: Las OSC orientadas hacia actividades políticas tienen un fuerte efecto en los aspectos institucionales de la democracia. Las OSC orientadas hacia actividades recreativas tienen un fuerte efecto sobre los aspectos individuales de la democracia. Las organizaciones grandes tienen un mayor efecto en la articulación de intereses y el control del Estado, y las pequeñas en el incremento de las capacidades de participación política. Los activistas que están en organizaciones donde la 'voz' es una opción tienen mayor apoyo a los valores democráticos y tienen mayor capacidad de participación política. Un bajo nivel de democracia interna tiene un impacto negativo en aspectos individuales de la democracia.

Gráfico 9. Efectos de las OSC según sus características en diversos aspectos de la democracia¹⁹.



Fuente: Elaboración propia en base a Uhlin (2009)

¹⁹ En el gráfico las líneas representan un efecto causal positivo. Hay dos características de las organizaciones (cuando predomina la opción 'salida' y cuando existen bajos niveles de democracia interna) que no han sido considerados en este gráfico ya que para el autor tendrían un efecto negativo sobre los aspectos individuales de la democracia.

Los efectos negativos de la sociedad civil en la democracia.

Un número significativo de investigadores afirman que no todo es bueno y positivo en el mundo de las organizaciones. Los estudios sobre el capital social acentúan fuertemente sus efectos positivos. Según Portes (1998: 15) se trata de sesgo sociológico que siempre ve buenas cosas emergiendo de la sociabilidad; las malas cosas, en cambio, se asocian más comúnmente al comportamiento del homo economicus. Si bien en el capítulo anterior, destacamos que para Portes (1998 y 2000) el capital social es un atributo de los individuos que posee tres funciones básicas (fuente de control social; fuente de apoyo familiar y; fuente de ventajas a través de redes extra familiares), aplicables en una variedad de contextos, también reconoce que estos mismos mecanismos apropiables por los individuos y los grupos que aporta el capital social pueden fortalecer grupos mafiosos, xenófobos, antidemocráticos (Portes, 1998: 15).

A su vez, afirma que habría por lo menos cuatro consecuencias negativas del capital social que afectarían a todo tipo de grupos e individuos (Portes, 1998: 15-18):

1. Exclusión de los extraños: los mismos fuertes lazos que benefician a los miembros de un grupo, normalmente, les posibilita prohibir el ingreso de otros.
2. Demandas excesivas a los miembros del grupo: este efecto es el anverso del anterior ya que el grupo o el encapsulamiento de una comunidad, bajo ciertas condiciones, previene el éxito de iniciativas individuales de sus miembros.
3. Restricción a las libertades individuales: la participación grupal o comunitaria necesariamente crea demandas de conformidad. El nivel de control social se vuelve tan fuerte que es restrictivo de las libertades individuales.
4. Normas que nivelan hacia abajo: en determinadas situaciones, la solidaridad del grupo está afirmada por una experiencia común a la adversidad en oposición a la tendencia dominante de la sociedad. En estos contextos, las historias individuales de éxito, debilitan la cohesión del grupo ya que esta última está fundada precisamente en la imposibilidad de tales ocurrencias.

Theiss-Morse y Hibbing (2005: 229-233) tienen una posición crítica sobre las teorías que consideran a las asociaciones voluntarias como un remedio universal para las sociedades democráticas. En su trabajo, rebaten especialmente tres argumentos sobre los efectos positivos de las asociaciones, a saber:

1. Participar en asociaciones inculca valores cívicos: de acuerdo a los defensores de las asociaciones voluntarias, interactuar con otros para una causa más amplia que el interés individual conduce a la gente a cambiar sus actitudes. Ellos aprenden a valorar las diferencias y adquieren valores democráticos básicos (tolerancia, confianza).
2. La participación en asociaciones mejora el comportamiento político: las personas aprenden habilidades 'cívicas' cuando participan en organizaciones, entonces una vez que las personas tienen esas nuevas habilidades de comportamiento, se sienten más cómodos para usarlas en diferentes esferas. En segundo lugar, al participar en asociaciones, conocen una mayor cantidad de gente y por lo tanto, aumenta la probabilidad de que puedan ser 'reclutados' para alguna actividad política. En conclusión, las personas que son activas en asociaciones voluntarias tienden a ser activas en política.
3. Las asociaciones mejoran la sociedad y la democracia: las asociaciones voluntarias fortalecen los lazos sociales y desarrollan el sentido de comunidad; ellas engendran cooperación y facilitan la coordinación para ayudar a resolver problemas de acción colectiva en las comunidades. Respecto a la democracia el argumento es el siguiente: las instituciones democráticas deben ser más efectivas, receptivas, y responsables cuando los ciudadanos están altamente involucrados en grupos. Además, como el poder está más ampliamente distribuido, la libertad está mejor salvaguardada, se impide que el gobierno se vuelva 'demasiado fuerte'.

Respecto al primer argumento, sostienen que pesar de las diferencias que muchos autores realizan entre el 'bonding social capital' y 'bridging social capital', la participación suele darse en grupos homogéneos (similares también en edad, sexo, creencias, opiniones, etc), e incluso cuando se produce en grupos heterogéneos, la

gente tiende a reunirse con aquellas personas más similares. Según los autores, los grupos tienden a ser homogéneos por dos razones; primero, atraen a la gente que es similar a sus miembros y; segundo, los grupos apartan aquellos que 'rompen las normas'. Por otra parte, los grupos homogéneos suelen brindar a sus miembros un entorno relativamente libre de conflictos (puntos de vista conflictivos pueden disminuir el deseo de involucrarse en actividades de participación cívica), y la confianza es intragrupo y no se convierte necesariamente en una confianza generalizada. La homogeneidad de los grupos incrementa la participación dirigida a la ayuda de los miembros del grupo pero disminuye la participación dirigida a mejorar la comunidad como un todo (Theiss-Morse y Hibbing, 2005: 232-235). En su estudio, la evidencia que sostiene que la participación en asociaciones voluntarias, sean homogéneas o heterogéneas, incrementa los valores cívicos, es decididamente débil.

Hipótesis: La gente tiende a participar en grupos homogéneos, que no enseñan valores tales como la confianza [generalizada], la cooperación con gente diferente, y tampoco confronta a sus miembros con información proveniente de diferentes perspectivas. Las comunidades heterogéneas suelen tener tasas de participación cívica significativamente menores que las homogéneas.

Respecto al segundo argumento, el efecto de traslación a la política, Theiss-Morse y Hibbing afirman -en línea con otros investigadores- que poniendo un fuerte énfasis en la participación cívica, en realidad, podría provocarse que la gente se vuelva menos involucrada políticamente. La gente ve al proceso democrático como desordenado, ineficiente, sin principios y lleno de conflictos. Las asociaciones voluntarias ofrecen un ambiente libre de conflictos. Entonces, la participación en asociaciones refuerza el mensaje acerca de la bondad del consenso y la armonía, mientras que se muestra al conflicto y el desacuerdo como malos e indeseables, debilitando la esencia de la democracia. Los voluntarios normalmente creen que su participación es no política. Finalmente, alertan que cuando se analiza la relación entre la participación cívica y la participación política, suele haber un sesgo que complica el análisis. Normalmente, las personas que se unen a las asociaciones voluntarias son 'por naturaleza' personas más activas (Theiss-Morse y Hibbing, 2005: 235-239).

Hipótesis: La participación en asociaciones cívicas transmite una imagen negativa sobre la política (como un espacio desordenado, ineficiente, lleno de conflicto), haciendo menos probable que la gente se involucre en actividades políticas.

En tercer lugar, rebaten el argumento sobre el efecto positivo en la sociedad y la democracia. En este apartado, especialmente siguen a otros autores que condicionan los efectos a los objetivos y valores del grupo, al contexto político y a la forma de organización interna de las asociaciones²⁰. Si los objetivos del grupo no son democráticos, probablemente sus miembros aprenderán valores antidemocráticos. No hay garantía que los grupos serán tolerantes o activamente democráticos, por ello la membresía a asociaciones voluntarias no necesariamente mejorará la democracia. Poniendo el ejemplo de la Alemania Nazi, afirman que la vida asociativa activa funcionó para reforzar antes que superar los estrechos intereses particularistas. Las asociaciones pueden servir a fines no democráticos, especialmente cuando las personas en posiciones dominantes de la sociedad se ven amenazadas. Por otra parte, cuando el contexto político es incivil, incluyendo cuando las élites políticas se unen con las asociaciones para mantener el statu quo contra el cambio democrático, el resultado de la participación cívica será negativo. Finalmente, el efecto sobre la democracia dependerá de la forma de organización interna de las asociaciones. Si esta es democrática (horizontal) ayudarán a crear mejores ciudadanos que si se organizan de manera autoritaria (vertical) (Theiss-Morse y Hibbing, 2005: 239-242).

Resumiendo, Theiss-Morse y Hibbing (2005: 227) se encuentran entre los más escépticos y concluyen que “los buenos ciudadanos necesitan aprender que la democracia es desprolija, ineficiente y con conflictos repetidos. Las asociaciones voluntarias no enseñan esas lecciones”.

Skocpol (1999) analizando el caso estadounidense, también se muestra muy escéptica sobre los efectos positivos de la sociedad civil. Desde su óptica, las asociaciones estadounidenses tradicionalmente han sido racialmente exclusivas, segregadas genéricamente, y con esfuerzos sectoriales de incidir en las políticas públicas. Si bien en los últimos tiempos, varios autores afirman que la vida pública

²⁰ Muchos de los argumentos presentados en este párrafo son tratados en mayor profundidad en otros apartados del presente capítulo.

estadounidense se ha rejuvenecido a partir de los movimientos sociales y los grupos de incidencia, para Skocpol (1999: 5) el nuevo universo cívico continua siendo notablemente oligárquico. Los grupos dedicados a actividades de incidencia están centrados en su staff rentado, en investigación, en proyectos de comunicación mediática. En definitiva, están manejados desde arriba, con pocas oportunidades de participación de sus bases. Finalmente, critica que la mayoría de las asociaciones reclutan a sus miembros con la intención de que 'hagan para otros' (alimentando a los necesitados, realizando apoyo escolar, etc) en lugar de que 'hagan con otros'; mientras que un mundo cívico fuerte debe promover ambas (Skocpol, 1999: 5).

Por su parte, Levi (1996) también se muestra escéptica sobre el efecto positivo de las asociaciones sobre el sistema democrático. Su argumento parte de una crítica a la posición de Putnam sobre el origen y los efectos del capital social. Si para Putnam los ciudadanos que poseen una densa red de compromiso cívico, no sólo confían entre ellos sino que también producen un buen gobierno, un gobierno democrático y, más importante, un buen gobierno democrático; para Levi (1996: 48), los links entre asociaciones, confianza y buen gobierno no están nada claros.

En cuanto al origen, considera que la explicación de tipo *path dependence* de Putnam es incorrecta ya que los eventos pasados pueden circunscribir las decisiones actuales, pero estos no determinan ni predicen todas las decisiones que se toman a lo largo del tiempo. Está presente, entonces, un problema para explicar la producción, el mantenimiento y el crecimiento del capital social.

Por otra parte, la posición de Putnam para explicar el efecto del capital social sobre la democracia es débil. En primer lugar, porque suponer que la superación de los problemas de acción colectiva en un sector de la sociedad se pueden trasladar o otro, es muy discutible. Esto quiere decir que existe una gran brecha entre los clubes de avistaje de aves y el activismo político. En segundo lugar, incluso asumiendo que los ciudadanos superan el problema del *free rider* y que se encuentran movilizados para la acción política, su capacidad de hacer demandas efectivas y sancionar al gobierno resta limitada (Levi, 1996: 49 y ss.).

En tercer lugar, sostiene Levi, las demandas efectivas que se plantean desde las asociaciones, pueden no ser demandas democráticas o sólo representar un pequeño

espectro del electorado. Finalmente, la autora sostiene que el análisis de Putnam está centrado en la sociedad y descuida otros actores importantes, mayormente aquellos ubicados en el gobierno. El gobierno también puede ser una fuente de capital social, ya que los resultados de las políticas públicas pueden ser una fuente de confianza y no sólo un resultado. Según Levi, hay una considerable evidencia que las instituciones del Estado pueden, bajo ciertas circunstancias, sentar las bases para una confianza generalizada.

La autora considera que Putnam romantizó la imagen de 'comunidad', ya que las densas redes fomentan el localismo, que es extremadamente resistente al cambio. Ciertas redes de compromiso cívico pueden ser una fuente de confianza pero también de desconfianza (Levi, 1996: 51).

Hipótesis: La participación en asociaciones no se traduce de manera automática en participación política. La capacidad de las asociaciones de controlar al gobierno es limitada y muchas de sus demandas pueden ser sectoriales o no democráticas. Las redes comunitarias pueden ser una fuente de desconfianza (especialmente a los extraños).

Inversión de la dirección: la democracia es quien afecta a la sociedad civil.

Las posiciones presentadas en este grupo, buscan invertir la dirección causal de la relación. La forma democrática de gobierno se entiende no sólo como un límite al poder del Estado, sino también como un control del poder y las pretensiones de las asociaciones de la sociedad civil.

Stadelmann-Steffen y Freitag (2011) buscan analizar el efecto opuesto al señalado por Tocqueville, Putnam y otros, indagando sobre la influencia de diferentes concepciones de democracia en la propensión de los ciudadanos a comprometerse cívicamente.

Siguiendo un enfoque neoinstitucionalista, afirman que el compromiso cívico es una consecuencia de las diferencias sobre el contexto participativo que promueven distintos modelos de democracia. ¿De qué forma? Los arreglos institucionales, que constituyen un marco de condiciones exógenas, pueden influenciar los valores y patrones de comportamiento de los individuos. Los autores suponen que los modelos más puros de democracia representativa y de democracia participativa promueven el compromiso cívico, mientras que las formas de democracia que combinan ambos tipos ideales, son menos ventajosos (Stadelmann-Steffen y Freitag, 2011: 527).

Estas afirmaciones se basan en el argumento de otros estudios que muestran que el rol de la sociedad civil y las asociaciones voluntarias depende, fundamentalmente, de su relación -de oposición- al Estado. Interactuando con las estructuras institucionales y los mecanismos estatales, los individuos aprenden sobre la lógica y mecanismos del contexto político en el que viven y adaptan su comportamiento (voluntario) de acuerdo a ello (Stadelmann-Steffen y Freitag, 2011: 527). Los diferentes modelos de democracia se caracterizan por lógicas diferentes de delegación de poder, 'desde' o 'hacia' los ciudadanos.

Los modelos de democracia entonces son vistos como "estructuras de oportunidades" que tienden a moldear las preferencias individuales y, estimulan o limitan las opciones de comportamiento a través de distintos incentivos institucionales (Stadelmann-Steffen y Freitag, 2011: 529). Si bien los autores reconocen que las teorías

que hablan del rol del contexto político e institucional son vagas, asumen que el canal a través del cual las estructuras institucionales moldean el compromiso cívico depende del rol de las asociaciones en el sistema político y social. La movilización de la sociedad civil estaría primariamente formada por las relaciones que las asociaciones (de toda clase) pueden mantener con el Estado (Stadelmann-Steffen y Freitag, 2011: 529).

Hipótesis: Los modelos de democracia son los que impactan sobre el compromiso cívico. Esto se debe a que las instituciones (políticas y sociales) tienen una función de modulación de las preferencias y comportamientos de los individuos. Central para comprender este proceso, es la forma que asumen las relaciones entre las asociaciones y el Estado.

Ahora bien, ¿por qué los modelos puros incentivan el compromiso, mientras que las formas mixtas son menos favorables? Según Stadelmann-Steffen y Freitag (2011: 530-533) el modelo puro de democracia representativa crea esferas políticas y sociales bien diferenciadas: los individuos delegan el poder político en el parlamento y el gobierno por un lado, y las organizaciones de la sociedad civil cumplen roles de agregación de intereses y de control sobre los líderes políticos. En este modelo hay una primacía de la participación 'social' sobre la participación 'política', ya que la segunda es más restrictiva.

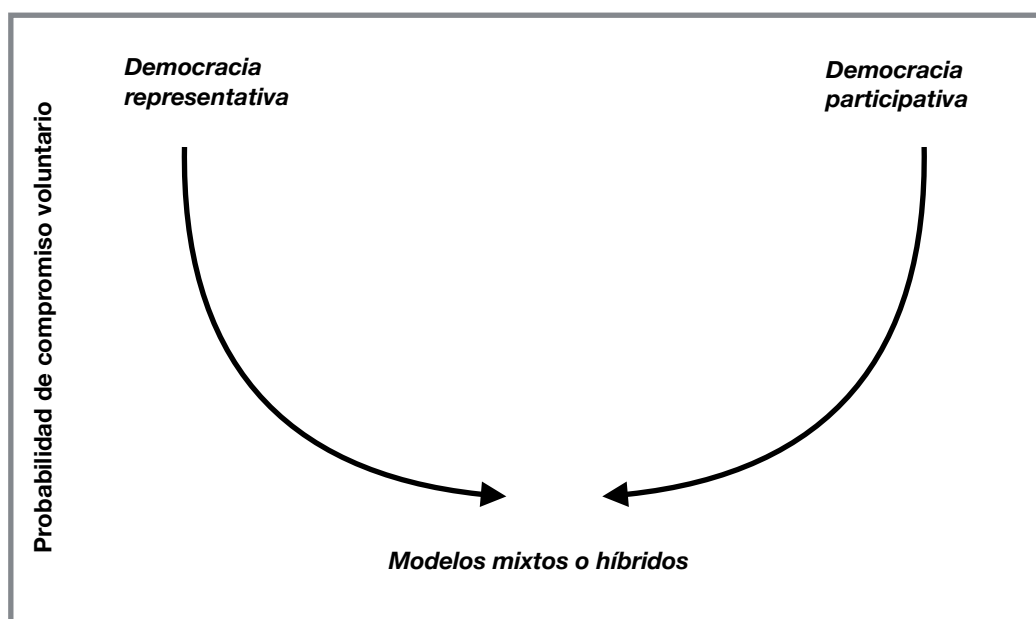
En el modelo participativo (o democracia directa) se produce una delegación de poder hacia los individuos. Delegando el poder a los ciudadanos antes que al Estado, la democracia directa fortalece las actividades voluntarias. Los contextos participativos generan incentivos para el compromiso cívico desplazando una gran cantidad de actividades colectivas hacia las asociaciones.

En los modelos mixtos de democracia, los incentivos que antes operaban (en cada modelo ideal), dejan de tener sentido. En primer lugar, el rol de las asociaciones se vuelve poco claro y; en segundo lugar, se generan nuevas oportunidades para la delegación del poder de los ciudadanos restringiendo el compromiso cívico. Resumiendo, las dos lógicas se anulan mutuamente, ya que envían señales difusas y poco claras a los ciudadanos, disminuyendo los niveles de participación en asociaciones voluntarias.

Hipótesis: los modelos puros de democracia representativa y participativa generan incentivos positivos (aunque por razones opuestas) para el compromiso cívico.

En cambio, las lógicas mixtas de democracia generan incentivos poco claros por lo que tienden a disminuir los niveles de compromiso cívico.

Gráfico 10. Impacto de los modelos de democracia sobre el compromiso cívico



Fuente: (Stadelmann-Steffen y Freitag, 2011: 534).

Lewis (2013) también plantea que las organizaciones de la sociedad civil se encuentran fuertemente condicionadas por el régimen político. Sin embargo, su centro de atención está en los gobiernos autoritarios y la forma en la que regulan el comportamiento de las organizaciones. Para el autor existe una importante corriente que se muestra escéptica a los 'relatos heroicos de la sociedad civil en el siglo XX' y que por lo tanto no deberíamos asumir que todas las organizaciones de la sociedad civil -en entornos autoritarios- trabajan en favor de la democratización (Lewis, 2013: 3).

Lo que sucede en los regímenes autoritarios, es que el Estado posee suficiente capacidad para regular la sociedad civil. Habrían tres marcos de explicación que se centran en aspectos culturales; en cuestiones organizacionales y en aspectos actitudinales y de comportamiento de la sociedad civil (Lewis, 2013: 3).

El argumento cultural sugiere que muchas organizaciones en lugar de inculcar valores democráticos, reflejan las dinámicas, comportamientos, y actitudes del Estado autoritario en sus propias estructuras y actividades. Por ello, en lugar de desafiarlo, las organizaciones reafirman, legitiman y reproducen los elementos de las estructuras autoritarias (Lewis, 2013: 3-4).

Un segundo enfoque acentúa aspectos funcionalistas, afirmando que las asociaciones cívicas sobreviven y prosperan bajo regímenes autoritarios porque llevan adelante importantes funciones que se superponen con los objetivos del Estado. Entonces, el Estado y los grupos de la sociedad civil están alineados para conseguir determinados resultados, lo que ofrece a las asociaciones una fuente importante de recursos (Lewis, 2013: 4).

Hipótesis: en caso de gobiernos autoritarios, existe suficiente capacidad estatal para regular la sociedad civil. Esto sucede a través de aspectos culturales y cuestiones organizacionales y funcionales.

En definitiva, lo que sostiene Lewis (2013) es que no debe verse a la sociedad civil como un espacio ontológicamente distinto del Estado. Las organizaciones y el Estado están inmersos en una compleja red de transacciones materiales, conexiones personales y organizacionales. La autonomía de la sociedad civil sería, entonces, una 'ilusión óptica'. En los gobiernos autoritarios se dejaría una mayor autonomía en el 'proceso de autoregulación' de las organizaciones pero se limitaría ampliamente las actividades discursivas en la 'esfera pública' (Lewis, 2013: 13).

Finalmente, Tarrow (1996: 394-395) critica especialmente la ausencia del Estado como una variable explicativa en el modelo de Putnam, un modelo que considera que las capacidades cívicas son el lugar de nacimiento de las estructuras estatales, antes que formas que son moldeadas por los patrones de construcción del Estado. Para Tarrow (1996: 396) la ausencia de capacidad cívica es en realidad un subproducto de la política, la construcción del Estado y la estructura social. Entonces, los hacedores de políticas públicas que atacan la falta de capital social promoviendo la creación de asociaciones estarían atacando los síntomas y no las causas del problema.

El efecto de la sociedad civil en la democracia depende del contexto político.

Kopecký y Mudde sostienen que no existe relación entre la ideología de las organizaciones de la sociedad civil y su efecto sobre la democracia o, en otras palabras, los movimientos ‘civiles’ no son por definición buenos para la democracia, y los movimientos ‘inciviles’ son malos. El efecto depende en su mayor parte de la interacción entre las organizaciones de la sociedad civil y su ‘ambiente’, incluyendo al Estado (Kopecký y Mudde, 2003: 11).

Friedman y Hochtetler (2002: 22) destacan especialmente uno de los puntos señalados por Paxton. Para ellos, las organizaciones de la sociedad civil ayudan a vincular a los ciudadanos con los líderes políticos y por lo tanto mejoran la representación política. Sin embargo, este efecto no es directo, sino que está mediado por los regímenes representativos en los cuales las organizaciones de la sociedad civil se encuentran (Friedman y Hochtetler: 2002: 37).

En la misma línea, se encuentra el trabajo de Mercer (2002) que llama la atención sobre una ‘visión normativa’ (de base liberal) en la literatura que resalta los efectos positivos de las organizaciones de la sociedad civil sobre la democracia. Sin embargo, la realidad sería mucho más compleja, según la autora, hay varios elementos que deben ser tenidos en cuenta para comprender el efecto de la sociedad civil sobre la democracia.

En primer lugar, es necesario considerar que hay sectores de la sociedad civil que son más vibrantes (y por tanto su efecto más positivo) en aquellos lugares donde las formas democráticas han sido la norma política por más tiempo. La sociedad civil no es espacial ni temporalmente homogénea por lo que se requiere un enfoque más contextualizado que preste atención a las historias y dinámicas locales (Mercer, 2002: 12-13).

En segundo lugar, y en consonancia con lo anterior, afirma que los clivajes sociales, políticos, culturales o económicos, probablemente serán replicados (e incluso exacerbados) por las organizaciones (Mercer, 2002: 13-14).

En tercer lugar, plantea condicionamientos y restricciones producto de la globalización. Alerta que el rol democrático de la sociedad civil está cada vez más

condicionado por las fuerzas políticas y económicas del neoliberalismo, especialmente mediadas por las instituciones financieras internacionales, los Estados y los donantes (Mercer, 2002: 14-16). Se produce una pérdida de legitimidad de las organizaciones que están más preocupadas por reconfigurar sus agendas en función de las posibilidades de financiamiento, que de los intereses de la sociedad.

En cuarto lugar, el fomento de la provisión de servicios a través de organizaciones de la sociedad civil, ha producido un debilitamiento de los Estados. Generando, además, que la participación en organizaciones sirva para legitimar el statu quo en lugar de cuestionarlo.

Hipótesis: El efecto de la sociedad civil sobre la democracia depende del contexto. Importa la historia de práctica democrática en el lugar que se analice (reconociendo que el efecto tampoco es homogéneo), importan los clivajes sociales, económicos, políticos y culturales existentes, importan las fuerzas económicas y políticas del neoliberalismo e, importa la fortaleza del Estado.

En la investigación que llevó adelante Newton (2001: 207), se afirma que los miembros de asociaciones voluntarias no son particularmente propensos a manifestar actitudes de confianza social y, aun más escasamente, confianza política. La escuela, el trabajo, la familia, parecen ser espacios más importantes que las asociaciones en la generación de confianza.

En segundo lugar, de acuerdo al autor, es complicado analizar la relación causa-efecto entre asociaciones voluntarias y confianza. La relación parece ser recíproca, pero el camino más fuerte parece ir desde la confianza hacia la participación en asociaciones. Es menos probable argumentar que la gente tiene confianza porque aprendieron esta actitud en la participación voluntaria en organizaciones, que decir que la participación en organizaciones refuerza niveles de confianza preexistentes.

Entonces, si la confianza social y política no están fuertemente asociadas con la membresía en asociaciones voluntarias, las teorías que unen a estas asociaciones y la democracia son altamente cuestionables (Newton, 2001: 207). La confianza social y política se basan en la experiencia más amplia del mundo social y político en el que se

insertan los individuos. Por lo tanto, la relación entre la confianza social y política está mediada por la efectividad de las instituciones políticas y sociales.

Llega así a una explicación un tanto circular replicando el modelo de Putnam (Newton, 2001: 211):

Hipótesis: la confianza social individual ayuda a construir relaciones sociales cooperativas sobre las cuales descansan las efectivas organizaciones políticas y sociales (proceso de abajo hacia arriba); organizaciones políticas y sociales efectivas ayudan a crear gobiernos legítimos y efectivos, que luego ayudan a crear las condiciones para altos niveles de capital social (proceso de arriba hacia abajo).

Forbrig (2003: 2 y ss.) tomando la definición de sociedad civil propuesta por Schmitter, plantea una clasificación de las virtudes²¹ y vicios de la sociedad civil considerando su contribución a la democracia. Entre las virtudes destaca: el control del poder estatal (función lockeana); la mediación de intereses (función hegeliana); la integración social (función pluralista); la socialización política (función toquevilliana); la provisión de servicios (la función del tercer sector).

Entre los vicios, que pueden tanto entorpecer los efectos positivos de la sociedad civil sobre la democracia como directamente socavar el régimen democrático, encuentra: la cooptación política; procedimientos oscuros de toma de decisiones; sesgo en la representación de intereses; segregación social; procedimientos, objetivos y estrategias no democráticas.

Ahora bien, para Forbrig (2003: 6), cualquier sociedad civil existente presenta una combinación específica de las virtudes y vicios señalados. Claramente, estos vicios y virtudes están relacionados; a veces directamente, como pares opuestos; a veces indirectamente, como un impedimento para su correcto funcionamiento. Pero ¿qué condiciones provocan que prevalezca un escenario u otro? El autor considera que existen una serie de 'características estructurales' de la sociedad civil que afectan su potencial democrático. Sistemáticamente, encuentra una propiedad estructural para cada uno de

²¹ La selección de estos términos 'virtudes' y 'vicios' plantea un fuerte contenido normativo y ayuda a comprender su posición, que considera los efectos positivos sobre el sistema democrático como lo 'propio', mientras que los efectos negativos constituyen una 'impureza', una 'desviación'.

los pares de vicios y virtudes, su presencia garantiza los efectos positivos, mientras que su ausencia promueve las disfuncionalidades democráticas (Forbrig, 2003: 7).

La primera propiedad es la autonomía organizacional de cara al Estado y los actores políticos. Esta autonomía se extiende más allá de la mera independencia técnica de estructuras organizacionales, significa también que la formulación, expresión y búsqueda de los intereses de las organizaciones debe ser libre de limitaciones e interferencias de las autoridades estatales o de los actores políticos. Claramente Forbrig (2003: 7) reclama un absoluto carácter no político de la sociedad civil.

La segunda es la transparencia y eficiencia en la representación de intereses. Transparencia significa que la mediación está basada en reglas que facilitan la articulación de diferentes intereses, permite el acceso igualitario a los procesos decisorios que los afectan y, regulan el proceso de negociación entre ellos. Eficiencia en cambio, hace referencia a la extensión en la que los grupos sociales y los intereses están efectivamente organizados en la sociedad civil.

El entrecruzamiento entre estructuras organizacionales y clivajes sociales constituye la tercera propiedad. Sólo cuando las organizaciones entrecruzan los clivajes sociales a través de estructuras que superponen y tienden puentes entre los grupos divididos de la sociedad, sus efectos son positivos para la democracia.

En cuarto lugar, Forbrig afirma que debe existir un comportamiento organizacional respetuoso de las normas democráticas. Puntualmente, los objetivos de las organizaciones deben ser democráticos y pluralistas y, deben estar internamente estructuradas de forma democrática.

Finalmente, la quinta propiedad que el autor reclama, tiene que ver con la existencia de un ambiente favorable. Esta propiedad está vinculada a la capacidad de la sociedad civil para prestar bienes 'cuasi-públicos'. Hay tres aspectos centrales de este ambiente positivo: el Estado debe reconocer la necesidad de articular con la sociedad

civil; debe haber un marco legal y material para que las organizaciones puedan prestar los bienes y servicios; y debe haber aceptación de la sociedad acerca de este rol²².

Hipótesis: Las organizaciones de la sociedad civil pueden tener efectos positivos o negativos sobre la democracia, dependiendo que presenten cinco propiedades: no estar politizadas; ser transparentes y eficientes en la representación de intereses; deben entrecruzar clivajes sociales; ser respetuosas de las normas democráticas y; deben tener un ambiente propicio.

Armony (2004: 2) también se encuentra en este grupo de autores. En su trabajo sostiene que la sociedad civil puede o no conducir a la democracia. El asociativismo no sería inherente y universalmente positivo para la democracia, lo importante es el contexto en el cual la gente se asocia.

Cuando examina el impacto del contexto en la asociación, estudia las formas en las cuales el compromiso cívico es afectado por las instituciones políticas y moldeado por las condiciones sociales y de desigualdad económica. Concluye que el contexto sociohistórico influye la naturaleza, disposiciones y orientaciones, y el impacto del compromiso cívico (Armony, 2004: 3).

Hipótesis: Las condiciones institucionales y sociales determinan el potencial democrático de las asociaciones²³.

Según Armony, para que la sociedad civil tenga un efecto positivo sobre la democracia, debe estar firmemente anclada y respaldada en el cumplimiento de la ley. La desigualdad económica y social erosionan el imperio de la ley.

Por otra parte, propone que no sólo se estudien las condiciones domésticas, sino también que se preste atención al contexto internacional. Los cambios políticos y

²² Considero que la posición de Forbrig presenta un par de debilidades. En primer lugar, no supera los sesgos normativos clásicos (como el hecho de pensar que el Estado es un actor negativo y que la práctica política es sólo aquella que está vinculada con los partidos políticos). Y, en segundo lugar, las propiedades que señala como necesarias, muchas veces no son propiedades sino efectos que producen las organizaciones, cayendo entonces en argumentos tautológicos.

²³ Uhlin (2009: 276) critica a Armony porque considera que su modelo no permite explicar por qué algunas organizaciones en contextos favorables, donde deberían ser pro democráticas, tienen actitudes antidemocráticas.

económicos en la arena internacional influyen en la forma en la que la gente se organiza. Mediante la imposición de determinadas agendas, la acción internacional puede ayudar o perjudicar a la sociedad civil, influyendo en la relación entre las asociaciones y el Estado (Armony, 2004: 4-5).

De esta forma, se opone a las visiones neo-tocquevillianas que consideran que los efectos se producen con una direccionalidad que va desde la sociedad civil hacia la democracia. Se deriva de ello, que pierden sentido las sugerencias de ‘manipulación sobre la sociedad civil’ para generar resultados sobre la democracia. Finalmente, cuestiona a Putnam sosteniendo que el capital social no es un resultado automático del compromiso cívico, sino que depende de la capacidad de los actores de acceder y movilizar recursos.

Berman (1997) realiza un trabajo muy completo sobre la sociedad civil y el colapso de la República de Weimar, mostrando que el crecimiento de las asociaciones no generó un aumento de los valores liberales o de las estructuras políticas democráticas. En lugar de ello, reflejó e impulsó la fragmentación de la vida política alemana y la deslegitimación de las instituciones políticas nacionales (Berman, 1997: 413).

Se creó un círculo vicioso, en el cual la debilidad de los partidos burgueses y las estructuras políticas nacionales llevaron a muchos ciudadanos a buscar auxilio y apoyo en las organizaciones de la sociedad civil, que estaban organizadas centralmente a partir de fuertes clivajes. A su vez, este fortalecido vigor de las asociaciones, sirvió para deslegitimar aún más las estructuras políticas. El resultado fue una sociedad altamente organizada pero verticalmente fragmentada y desconectada que terminó siendo un terreno fértil para el auge del nazismo (Berman, 1997: 413).

Para Berman entonces, lo que sucedió en Alemania es la inversión de las teorías neo-tocquevillianas. Por lo cual, el asociativismo debería ser considerado como un multiplicador políticamente neutral -ni bueno ni malo en esencia- cuyos efectos dependen del contexto más amplio.

Hipótesis: la sociedad civil no tiene en esencia un efecto positivo o negativo, sino que refuerza las condiciones contextuales.

Schmitter (1993: 4) sienta una posición muy clara respecto al rol de la sociedad civil en la consolidación de la democracia: la sociedad civil contribuye pero no causa la

consolidación de la democracia, la sociedad civil actúa en conjunto con otras instituciones, procesos y cálculos en el proceso democrático.

Sostiene que la sociedad civil está conformada por una amplia variedad de organizaciones intermedias, que cambian a lo largo del tiempo y su impacto sobre la democracia no puede ser valorado simplemente sumando las organizaciones presentes en un momento determinado, sino que deben considerarse las propiedades que emergen de su interacción cooperativa y competitiva (Schmitter, 1993: 12).

Ahora bien, Schmitter (1993: 14) reconoce una serie de procesos mediante los cuales la sociedad civil contribuye con la democracia: 1) estabiliza las expectativas al interior de los grupos sociales entonces brinda información más precisa a la autoridades para poder gobernar; 2) inculca intereses y normas de comportamiento que son 'cívicos', respetuosos del proceso democrático; 3) provee canales de expresión e identificación que son cercanos a los individuos; 4) regula el comportamiento de sus miembros en favor a compromisos colectivos, reduciendo la presión sobre el gobierno y; 5) provee un importante -pero no único- reservorio de resistencia a la acción tiránica y arbitraria de los gobernantes.

Por otra parte, señala una serie de efectos negativos sobre la democracia: 1) puede hacer más dificultosa la formación de las mayorías, disminuyendo la legitimidad de los gobiernos democráticos; 2) puede generar un sesgo de influencias en el mecanismo de elaboración de políticas públicas; 3) puede generar un proceso oscuro de compromiso con la vida política; 4) puede reforzar la tendencia hacia soluciones particularistas (*pork-barrel*) contrarias al interés público y; 5) puede ser más de una sociedad civil sobre el mismo territorio, organizando intereses al interior de comunidades que son diferentes (Schmitter, 1993: 15).

Surge entonces la pregunta central ¿qué factores generan que se produzcan unos u otros efectos? Para Schmitter (1993: 15) todo depende de las propiedades individuales y sistemáticas de las asociaciones y movimientos que emergen. Si son pequeñas, inclusivas, balanceadas, capaces de controlar a sus miembros y congruentes, entonces tendrán una mayor chance de promocionar el diálogo social. Pero ¿qué factores afectan la formación de las asociaciones? La sociedad civil no es un producto automático e irreflexivo del capitalismo, la urbanización, la educación, la movilización

social; su emergencia requiere políticas explícitas de las autoridades públicas y prácticas implícitas de los actores privados (Schmitter, 1993: 16).

Hipótesis: la sociedad civil tiene efectos positivos y negativos sobre la democracia. Que se produzca uno u otro depende de las características internas de las asociaciones. A su vez, estas características dependen del contexto más amplio (capitalismo, urbanización, educación, etc) y de las decisiones explícitas de autoridades públicas y actores privados.

Ahmed (2011) en su estudios sobre el vínculo entre sociedad civil y democracia en los países del Magreb y del Golfo, sostiene que es crucial comprender que las organizaciones de la sociedad civil pueden tener un rol activo en el fortalecimiento de la democracia, pero que existen muchos elementos que lo afectan. Los determinantes más importantes son aquellos vinculados con la estructura estatal, el contexto social y otras características de la sociedad civil.

Desde una perspectiva de teoría crítica, Chambers (2002: 102) inspirada en Habermas, critica a los enfoques republicanistas (puntualmente al 'Neotocquevillianismo de Putnam') en los que la participación en asociaciones normalmente es considerada del lado 'bueno' de la ciudadanía. De esa forma, sólo se llega a producir afirmaciones que terminan siendo circulares y muy cuestionables.

Chambers (2002: 102-103) considera que existen organizaciones que tienen un indudable efecto negativo sobre la democracia. Lo interesante, entonces, es preguntarse bajo qué condiciones o en qué circunstancias una vigorosa vida asociativa promueve la democracia y cuándo la debilita. Para dar una respuesta, se apoya en los trabajos de Benhabid y concluye que el problema surge con la pérdida de 'eficacia política', derivada de 'impedimentos estructurales'. Esta situación puede conducir a la apatía y la pasividad, pero también a la participación en grupos que ofrecen un chivo expiatorio a sus quejas, originando la 'mala' sociedad civil.

Hipótesis: el efecto de la sociedad civil depende del nivel de eficacia política que perciban los individuos, esto último depende de condiciones estructurales.

Para evitar la pérdida de eficacia política en los individuos, la solución sería una esfera pública accesible y eficaz. Si bien reconoce que siempre existirá algún grupo que

rechace las normas democráticas, el hecho de disponer un espacio público de interacción, disminuirá las expresiones antidemocráticas (Chambers, 2002: 104).

En cambio, desde su perspectiva no sería significativo que los grupos tengan internamente una organización democrática. Si se organizan vertical y jerárquicamente, lo importante es que todos sus miembros adopten ese esquema como propio, y no si dichos criterios son 'socialmente aceptados' (Chambers, 2002: 106).

Para Elliott (2003: 4) la relación entre sociedad civil y democracia es inherentemente política, inseparable de la naturaleza del Estado y las fuerzas políticas que emergen en la sociedad. Pero la relación depende fundamentalmente del contexto. Por ello, si analizamos diferentes países, es difícil identificar principios generales que permanezcan constantes. Para la autora, cada caso revela el significado de distintos balances, intersecciones y compensaciones.

Según esta posición, existe una importante laguna en la mayoría enfoques sobre la sociedad civil: su anulación de la política. Las asociaciones pueden respaldar a las instituciones democráticas, pero cuando estas instituciones están ausentes o son inefectivas, la sociedad civil puede restarle valor a la democracia (Elliott, 2003: 16-17). Sin un Estado legítimo, la sociedad civil no sería capaz de crear el sentido de comunidad o compromiso necesario para garantizar la gobernabilidad democrática.

Hipótesis: para que las organizaciones contribuyan a la gobernabilidad democrática, deben existir instituciones eficientes y un Estado legítimo.

En un trabajo extenso sobre democracia y sociedad civil en América Latina, Waisman, Feinberg y Zamosc (2006: 3) reconocen que cuando las asociaciones operan como vehículos para el ejercicio de la ciudadanía, como medios para realizar demandas, ofrecer apoyo, auditar las actividades gubernamentales; entonces constituyen una sociedad civil fuerte que produce una democracia cívica. Sin embargo, las organizaciones pueden ser escasas, débiles y dependientes, operando como canales para el clientelismo o el corporativismo estatal. En este caso, son actores pasivos en la democratización e, incluso, pueden colaborar con los procesos de polarización política, contribuyendo a la quiebra de la democracia.

Esto último se produciría en sociedades con fuertes clivajes y escasa adhesión a las normas constitucionales y legales, donde los intereses personales pesan más que la preservación de las reglas del juego democrático (Waisman et. al., 2006: 3).

Ante esta situación, para comprender adecuadamente la relación entre sociedad civil y democracia, proponen revisar cinco temas esenciales²⁴ sobre la naturaleza, dinámica y efectos de la sociedad civil (Waisman et. al., 2006: 8-13):

1. La relación entre las trayectorias históricas y la emergencia y el fortalecimiento de la sociedad civil.
2. La vinculación entre sociedad civil y la economía de mercado.
3. El nexo entre asociaciones y partidos políticos.
4. El problema del corporativismo estatal.
5. Las consecuencias de la movilización política de las organizaciones sociales.

Luego Waisman (2006: 20), en su capítulo individual, profundiza esta posición al afirmar que una sociedad civil fuerte es una condición necesaria pero no suficiente para la democracia. También se requiere analizar el impacto de causas económicas, políticas y culturales.

Waisman (2006: 22-24) entiende por sociedad civil fuerte, aquella que posee altos niveles en tres dimensiones analíticas fundamentales: densidad, es decir, la extensión en la cual todos los intereses y valores existentes en una sociedad son organizados y movilizados; autonomía, implica la independencia del Estado y; la autoregulación, que significa que las unidades de la red de asociaciones actúan dentro de los límites de la constitución y las leyes.

Ahora bien, según el autor, en América Latina, la sociedad civil se encuentra constantemente condicionada por lo que denomina 'dualismo social y económico'. Lo que produce el mantenimiento de algunos residuos autoritarios, un bajo nivel de

²⁴ Estos temas serán importantes en el análisis de los diferentes casos presentados en el siguiente capítulo.

cumplimiento de la ley y, una extensa presencia de prácticas clientelares y corporativismo estatal (Waisman, 2006: 25).

La liberalización económica generó ‘ganadores’ y ‘perdedores’²⁵, reforzando la fragmentación social, con importantes efectos en las instituciones democráticas. A su vez, esta sociedad dualizada genera afinidad con un Estado de ‘doble cara’, o lo que Waisman también denomina ‘Estado bifurcado’. Por un lado, existiría una sociedad civil que interactúa con un Estado orientado por expectativas democráticas liberales. Y por otro lado, una sociedad civil desorganizada que interactúa con un Estado clientelista, corporativo y coercitivo.

Hipótesis: una sociedad civil fuerte es una condición necesaria pero no suficiente para una democracia de calidad. La presencia de una sociedad dual y un Estado bifurcado condicionan el papel desempeñado por la sociedad civil.

Por otra parte, Boix y Posner (2000) hacen un excelente análisis de los argumentos de Putnam y llaman la atención sobre varios puntos problemáticos referidos a las organizaciones y sus efectos sobre la calidad de la democracia representativa, sosteniendo finalmente un argumento donde predomina el peso del contexto político.

En primer lugar, independientemente de su forma de organización vertical u horizontal, sería evidente que “no todas las asociaciones generan capital social: la generación de éste depende de las finalidades de cada asociación” (Boix y Posner, 2000: 165). El capital social podría, entonces, “facilitar la cooperación tanto hacia el bien como hacia el mal”. El tipo de bienes (públicos o privados) que producen las asociaciones también es fundamental desde su perspectiva. Por lo tanto “contar el número de grupos cívicos a partir de un censo nacional de asociaciones o sumar los miembros de

²⁵ Es polémica la posición de Waisman ya que, prácticamente, utiliza esta dicotomía para diferenciar entre pobres y ricos. Los ricos tendrían un comportamiento cívico, con una ciudadanía comprometida que coopera o se opone al gobierno, limitándolo o equilibrándolo. Los pobres, en cambio, serían desorganizados, apáticos, con movilizaciones breves o con participación dependiente (clientelismo). Incluso llega a afirmar que “quienes viven bajo la línea de pobreza, están desempleados o acceden sólo al empleo informal o intermitente, y en algunos casos viven en ambientes caracterizados por la desorganización social, muy a menudo carecen de los recursos o de la motivación para el ejercicio sostenido de la ciudadanía” (Waisman, 2006: 29). Casullo (2013), por ejemplo, cuestiona este tipo de visiones sobre los sectores populares.

asociaciones a partir de encuestas, aunque metodológicamente atractivo, es un método impreciso para medir la cantidad de capital social en una sociedad determinada” (Boix y Posner, 2000: 169).

Hipótesis: no todas las organizaciones generan capital social, esta capacidad depende de los fines que tengan, aquellas organizaciones orientadas a producir bienes públicos son más propensas que aquellas que producen bienes privados.

En segundo lugar, las características que asumen las redes asociativas en una sociedad son fundamentales para comprender las actividades de cooperación que se despliegan. Este punto fue pasado por alto en el análisis empírico de Putnam. La existencia de redes segregadas y no segregadas es un elemento que debería ser tenido en cuenta en los estudios sobre el capital social y sus efectos.

Hipótesis: si las organizaciones conforman redes segregadas sus efectos sobre la calidad de la democracia son negativos.

En tercer lugar, Boix y Posner (2000: 172-173) destacan que si bien el argumento de Putnam sobre capital social y rendimiento institucional es convincente e innovador, no es suficiente. Su falla estaría en que no explica las microconexiones entre la cooperación y la eficiencia administrativa. Falta el mecanismo mediante el cual la capacidad cooperativa de la gente, afecta el rendimiento de las instituciones gubernamentales existentes.

Por último, discuten el argumento sobre el origen del capital social en Putnam, considerando que su exposición sobre la historia y los stocks surgidos en el medioevo, es tautológica. Para los autores la emergencia y acumulación de capital social depende del tipo de relaciones políticas, es decir, del grado de desigualdad, polarización y conflicto existente en cada sociedad (Boix y Posner, 2000: 180). La conclusión que se deriva de ello, es que existe la posibilidad de que los modelos de compromiso cívico, puedan ser tanto el resultado como la causa de ciertas pautas de comportamiento político.

Hipótesis: La emergencia y acumulación de capital social depende de las relaciones políticas (especialmente la desigualdad, la polarización y el conflicto) existente en una sociedad.

El argumento de la retroalimentación positiva.

La expresión más clara de este grupo de autores está en el trabajo de Paxton (2002: 257-259) quien sostiene que el capital social (entendido esencialmente como una vida asociativa intensa²⁶) puede afectar a la democracia de dos maneras:

1- En la transición a la democracia: puede ayudar a crear democracia en un país que no es democrático. Las asociaciones fuertes reducen la posibilidad de que el Estado oprima directamente a los ciudadanos y proveen un espacio para el crecimiento de una oposición organizada al régimen no democrático. Dos vías entonces para ayudar a crear democracia:

a. Capital social como espacio para el discurso: provee un espacio para la creación y diseminación de una discurso crítico al gobierno autoritario vigente.

b. Capital social y acción colectiva: provee una vía para que aumente la oposición activa al régimen, facilita la acción colectiva.

Hipótesis: Las asociaciones fuertes generan un espacio para el discurso crítico a los gobiernos autoritarios²⁷ y facilita la acción colectiva en tales contextos, de este modo, pueden ser esenciales para la transición a la democracia.

2- En el mantenimiento de la democracia: puede ayudar a mantener o mejorar una democracia ya existente. Las asociaciones enseñan tolerancia, promueven el compromiso, estimulan la participación política y, forman líderes, todo esto contribuye con una democracia saludable. El capital social ayuda a mantener la democracia

²⁶ Si bien la definición que propone Paxton, es compleja ya que puede ser "medida en múltiples niveles", la autora considera que el capital social requiere: 1) una asociación objetiva entre individuos y; 2) que dicha asociación sea recíproca, de confianza e involucre emociones positivas (2002: 256). Ahora bien, en la operacionalización que realiza en su trabajo, el capital social es medido a través de dos dimensiones: asociaciones y confianza. Para la primera, suma dos variables: la media del número de membresías de los individuos en asociaciones voluntarias en un país y; la media del número de membresías en asociaciones voluntarias en las cuales el individuo realizó trabajo no remunerado en el último año. La confianza es operacionalizada como el porcentaje de individuos en cada país que creen que los otros son confiables.

²⁷ Esta hipótesis es opuesta a la planteada por Lewis (2013) descrita en una sección anterior de este capítulo.

afectando tanto la **cantidad** como la **calidad** de la participación política de los ciudadanos.

a. Cantidad: citando a Tocqueville, afirma que la participación de los individuos en asociaciones cívicas crearía sentimientos de responsabilidad, incrementaría el sentimiento de interdependencia y produciría el hábito de participación.

b. Calidad: a través de la participación en asociaciones los individuos experimentarían cambios en sus valores, preferencias y capacidad de actuar. Deberían participar más en el proceso democrático y la calidad de la participación se debería incrementar. Al mismo tiempo, es la presencia de asociaciones, no simplemente los cambios en los individuos, lo que proporciona otros recursos para movilizar y para perseguir colectivamente metas específicas en una sociedad. El argumento sobre la relación entre el capital social y la democracia, por lo tanto, se encuentra en ambos niveles, el individual y el de las asociaciones.

Ahora bien, para la autora no todas las asociaciones tienen el mismo efecto. Aquellas que están conectadas con una 'comunidad más amplia' (bridging associations) tienen un efecto positivo sobre la democracia, mientras que las que se encuentran 'aisladas' (bonding associations)²⁸, son más propensas a generar un efecto negativo (Paxton, 2002: 259 y 269 y ss.).

Hipótesis: Las asociaciones que están vinculadas al resto de la comunidad, ayudan a mantener o mejorar la democracia al aumentar la cantidad y la calidad de la participación política de los ciudadanos.

Adicionalmente, Paxton sugiere otros efectos de las asociaciones: 1) expanden el acceso de la ciudadanía a la información política lo que incrementa la accountability gubernamental; 2) proveen un terreno de entrenamiento para nuevos líderes políticos y; 3)

²⁸ La autora decidió utilizar como indicador para testear esta hipótesis la membresía múltiple de los individuos. Suponiendo que las asociaciones cuyos miembros tienen muchos vínculos con otros tipos de asociaciones son más propensas a atravesar las fronteras sociales y promover contacto con 'personas diferentes' (Paxton 2002: 269-270). Se trata de una decisión un tanto polémica ya que incluso tal supuesto debería estar sujeto a algún tipo de comprobación. Que un individuo participe en una iglesia de su comunidad y en la junta vecinal, ¿lo hace relacionarse con personas diferentes? ¿o participa en múltiples organizaciones de gente 'similar'?

ayudan a sus miembros a practicar compromiso y aprender tolerancia (Paxton, 2002: 254).

Sin embargo, los hallazgos más significativos de Paxton (2002: 272) muestran que la democracia puede incrementar el capital social a través de un “efecto recíproco”. Si bien la mayoría de las teorías reivindican que la relación causal va desde el capital social a la democracia, la dirección opuesta también podría ser cierta. Con este modelo, se espera que existan más asociaciones cuando el gobierno les permita existir. Los regímenes no democráticos a menudo se oponen activamente a la existencia de asociaciones, la liberalización entonces ofrece una oportunidad para asociarse que previamente no existía (Paxton, 2002: 259-260).

Una afirmación de este tipo se opone al argumento de creación *bottom-up* del capital social propugnado por Putnam, y abre un nuevo espacio para suponer formas de emergencia de tipo *top-down*. En las pruebas empíricas desarrolladas por la autora, los resultados muestran que la democracia afecta significativamente los componentes del capital social (asociaciones y confianza) y el camino inverso también es cierto, aunque más débil e incluyendo organizaciones internacionales.

Finalmente, debido a que su análisis es a nivel agregado, resulta imposible adjudicar si el efecto del capital social sobre la democracia se debe a los diferentes valores que las ‘vibrantes asociaciones’ pueden impartir a sus miembros o si se debe a determinadas acciones tomadas por las mismas asociaciones (Paxton, 2002: 273).

Hipótesis: Se espera que la relación entre capital social y democracia sea recíproca y se refuerce mutuamente.

Rosenblum y Post (2003: 19) consideran que la sociedad civil no es una garantía para la existencia de la democracia pero, sin dudas, es una condición necesaria para lograrla debido a que desempeña importantes funciones (foco de resistencia a los excesos del gobierno; organiza a la ciudadanía para la participación democrática, socializa valores políticos necesarios). Pero una floreciente sociedad civil y un fuerte gobierno democrático se refuerzan mutuamente. La sociedad civil no puede existir sin el gobierno, y el gobierno democrático no puede existir sin una sociedad civil.

Heller (2000: 488) está en la misma línea, para él una democracia efectiva tiene dos características interrelacionadas: una sociedad civil robusta y un Estado con

capacidad. Una sociedad civil 'libre' y 'viva' logra que el Estado y sus agentes aumenten su nivel de rendición de cuentas. Pero los patrones de asociatividad son condicionados por el ambiente institucional y, a su vez, la calidad institucional es condicionada por la vitalidad asociativa.

Excursio sobre la distinción entre la sociedad civil y la incivil.

A lo largo de la lectura realizada para cubrir el análisis sobre la vinculación entre sociedad civil y democracia, fue recurrente encontrar afirmaciones sobre la diferencia sustancial entre la sociedad civil y la sociedad incivil. Considero oportuno presentar esta sección como un excursio, algo que se sale de la línea argumental, pero no la rompe completamente y sirve de insumo para la comprensión del tema.

Definitivamente, Whitehead (1997) es quien realiza el mayor esfuerzo para analizar la influencia de la sociedad 'incivil' sobre el funcionamiento de la democracia. El autor afirma que en los intersticios entre la sociedad civil y la sociedad política se producen múltiples variantes de la 'incivilidad'. Este esquema se vuelve fundamental ya que la calidad y estabilidad de la democracia se encuentra afectada por la solidez y estructura de la sociedad civil y, dichas características estarán altamente condicionadas por la naturaleza y fuerza de los desafíos emergentes de los 'intersticios inciviles' (Whitehead, 1997: 95-96).

Hipótesis: la calidad y estabilidad de la democracia es afectada por la solidez de la sociedad civil, y esta última está condicionada por las características de la sociedad incivil.

Basándose en la definición propuesta por Schmitter, Whitehead (1997: 100) resalta uno de los requisitos que será fundamental en la distinción entre civil e incivil: los grupos intermediarios deben acceder a actuar conforme a las reglas preestablecidas de naturaleza 'civil' o 'legal'. Si no cumplen con dicho comportamiento, son considerados parte de la sociedad 'incivil'. Pero continúa dando una mayor precisión del significado de 'civilidad' recurriendo a Collingwood, "actuar civilmente hacia otro significa hacerlo respetando sus sentimientos, absteniéndose de estremecerlo, molestarlo, asustarlo o, (en pocas palabras), despertando en él cualquier pasión o deseo que puede disminuir su dignidad; que atente contra su libertad de conciencia, haciéndolo sentir que su poder de elección está en peligro..." (Whitehead, 1997: 100-101).

Ahora bien, es el mismo Whitehead (1997: 107) quien reconoce que esta distinción entre sociedad civil e incivil es difícil de argumentar teóricamente y, mucho más, empíricamente. Por otra parte, las 'amenazas' sobre la sociedad civil pueden provenir

desde múltiples lugares, pero fundamentalmente de tres fuentes: el particularismo tradicional, el Estado y; la incivilidad moderna²⁹ (el consumismo, los mercados financieros especulativos).

Pero, respecto a su impacto en el funcionamiento de la democracia ¿qué escenario es más conveniente? ¿Aquel donde mientras más fuerte y densa la sociedad civil, mejor es? o ¿aquel donde sólo aquellas formas que contribuyen a la calidad de la democracia son las deseables? Ya que ambas posibilidades son teórica y empíricamente posibles, Whitehead (1997: 106) concluye que el significado moral que podemos atribuir a la sociedad civil es indeterminado. Una adecuada evaluación dependerá en parte del lugar en la estructura social en la que se encuentre el observador y, de qué forma particular la sociedad civil funciona y se relaciona con el sistema político más amplio.

En una posición muy diferente, Kopecký y Mudde (2003: 2) consideran que existe una tendencia en las ciencias sociales a incluir en la sociedad civil sólo a una pequeña esfera de organizaciones ‘pro-democráticas’ y a relegar al resto a categorías residuales como la de ‘sociedad incivil’. Según los autores, la distinción entre sociedad civil e incivil es raramente definida pero bastante utilizada, las organizaciones que parecen ser antiliberales o antidemocráticas (como el Ku Klux Klan o la mafia), o son excluidas (implícitamente) de las consideraciones de la sociedad civil, o son incorporadas (explícitamente) en el ‘impreciso’ concepto de sociedad incivil. Esta categoría normalmente incluye organizaciones que usan violencia para conseguir sus objetivos, o grupos con ideas extremistas (de derecha) o no democráticas. También es posible encontrar informes que definen a la sociedad incivil en función de la organización interna de sus grupos (verticales o jerárquicas). Finalmente, la sociedad incivil también es considerada a partir de su falta de ‘civildad’, ‘espíritu público’, o un ‘sentido de obligación hacia toda la sociedad’ (Kopecký y Mudde, 2003: 2-3).

Los autores critican fuertemente esta clasificación, tanto teórica como empíricamente³⁰, utilizando un caso muy interesante a modo de ejemplo. El movimiento

²⁹ Es posible encontrar un conjunto de amenazas que pueden ser de naturaleza estructural: desempleo; criminalidad; sistema monopolista de control social local; efecto atomizante de la supremacía del mercado, entre otras (Whitehead, 1997: 104).

³⁰ Uhlin (2009: 273) toma una posición similar, y propone evitar conceptualizaciones de la sociedad civil que excluyan normativamente a las ‘malas organizaciones’.

nacionalista eslovaco fue clasificado como parte de la sociedad civil y de la sociedad incivil en un intervalo inferior a tres años. Este cambio no obedeció a cambios en las características del movimiento, sino más bien a la diferencia de 'enemigo'. De manera simplificada, los nacionalistas eran 'buenos' (en 1989) cuando se oponían al régimen 'malo' (la Checoslovaquia comunista); pero pasaron a ser 'malos' (en 1990-1992), cuando comenzaron a oponerse al 'buen' régimen (la Checoslovaquia post-comunista) (Kopecký y Mudde, 2003: 3).

Pero también señalan otra razón práctica sobre la inconveniencia de la distinción entre civil e incivil: la existencia de múltiples actividades en los grupos. En definitiva, muchas veces completan una carencia del Estado, y muchas otras colaboran directa o indirectamente (provocando movimientos 'civiles' de respuesta) con la democratización (Kopecký y Mudde, 2003: 4).

Por lo tanto, para Kopecký y Mudde (2003: 11) no son útiles ni correctas afirmaciones tales como 'una sociedad civil activa es buena para la democracia', ya que esto depende de las características de los grupos que dominan al interior de la sociedad civil en un momento determinado. En segundo lugar, los autores consideran que las distinciones entre sociedad civil e incivil, son sólo útiles en un marco normativo y cuando la sociedad incivil es definida como un subconjunto de la sociedad civil. Empíricamente, en cambio, la distinción suele ser compleja ya que las organizaciones de la sociedad civil son difíciles de clasificar como civiles o inciviles, sus objetivos y acciones son altamente influenciados por el entorno, desempeñan múltiples tareas y muchas veces cambian sus características.

En una línea similar Armony³¹ (2004: 10) sostiene que si decidimos qué asociaciones deben formar parte de la sociedad civil en función de sus características, entonces introducimos un sesgo importante en el análisis. En otras palabras, la presencia de características 'democráticas' en un grupo, no pueden ser utilizadas como un criterio para determinar qué es sociedad civil y qué no lo es.

D'Alisa, Demaria y Cattaneo (2013: 214) reconocen que la esfera de la sociedad civil incluye "lo bueno, lo malo y lo feo", donde ciertos sectores en su interior son agentes de cambio y, otros, promotores del statu quo.

³¹ Opuesto a lo planteado por Forbrig (2003).

Los grupos inciviles son los dinamizadores del cambio, con su “fundamental rechazo a las políticas de crecimiento³², fuerzan a la gente a comprender la conexión subyacente entre capitalismo, propiedad privada (especialmente de la tierra) y los efectos antidemocráticos del crecimiento (D’Alisa et al., 2013: 221). Los grupos civiles también son positivos, aunque sus efectos son más lentos y presentan una alta probabilidad de ser ‘cooptados por las fuerzas tradicionales del mercado’ como sucedió con la mayoría de las cooperativas y los movimientos ecologistas (D’Alisa et al., 2013: 221).

La presentación de estas posiciones en torno a la civilidad y la incivilidad, muestran que para algunos autores la distinción es absolutamente necesaria y ayuda a comprender los efectos que tienen sobre el sistema democrático; mientras que otros piensan que la distinción es teóricamente errónea y, empíricamente infructuosa. Algunos consideran que los actores ‘inciviles’ son negativos para la democracia, mientras que otros sostienen que son los principales dinamizadores del cambio.

³² Los autores se inscriben en una corriente muy reciente (desde el 2008 aproximadamente constituye un área de investigación académica) que destaca el concepto de ‘decrecimiento’ (*degrowth*) como “un eslogan utilizado para desafiar al fetichismo del crecimiento y llamar por una democrática redistribución de la disminución de la producción y del consumo en los países industrializados como un medio para lograr la sustentabilidad ambiental, la justicia social y el bienestar” (D’Alisa et al., 2013: 215)

4. g- Balance general y modelos de causalidad.

Las páginas anteriores dejan entrever la existencia de grandes diferencias en la conceptualización de las relaciones entre democracia y sociedad civil, no sólo desde el punto de vista teórico, sino también desde los hallazgos empíricos. Gran parte de los artículos y libros revisados en este capítulo no resuelven una gama de problemas fundamentales y, por lo tanto, sus conclusiones poseen debilidades para la generalización. En la mayoría de los trabajos, no se conceptualiza la variable dependiente ¿todos tienen en mente la misma definición de democracia? Indudablemente no. Por lo tanto, se hace complicado rivalizar las diferentes hipótesis.

En segundo lugar, si bien la importante cantidad de hipótesis desarrolladas constituyen un avance fundamental para comprender la complejidad del problema, los modelos causales no se encuentran claramente formulados. Predomina la existencia de baches en los mecanismos de conexión entre las organizaciones de la sociedad civil y la democracia³³ (en sus dos direcciones).

Un tercer problema, se refiere a los test empíricos que utilizan los autores, si bien hay estudios de casos que proporcionan información fundamental, la tendencia en los trabajos es la utilización de información cuantitativa a través de variables proxy, aumentando los problemas de validez interna y generalización.

La crítica que ha recibido el trabajo de Putnam (y por extensión, el de los investigadores que siguen su perspectiva) constituye un claro ejemplo de estas dificultades. Portes (2000: 3 y ss), cuestiona el concepto de capital social propuesto por Putnam, ya que considera que no teorizó correctamente el salto de nivel de análisis (de los individuos en la formulación original de Bourdieu y Coleman, a las comunidades) y porque no se separó correctamente las causas (o fuentes) de los efectos que produce.

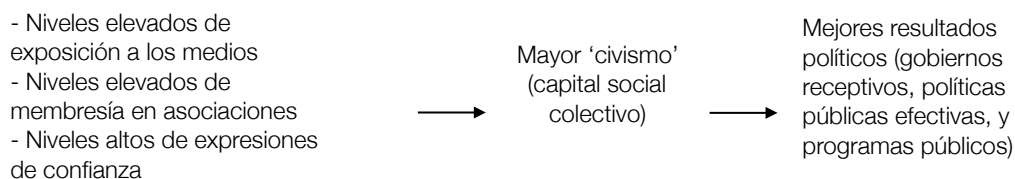
Respecto al argumento causal utilizado en *Making Democracy Work*, Portes es lapidario: considera que es circular (2000: 4), por las deficiencias señaladas sobre la

³³ Incluso Olvera (1999: 18) sostiene que no existen entre los teóricos de la democracia "análisis muy desarrollados de las relaciones entre democratización y sociedad civil". En una línea similar, Levi (1996: 52) afirma que "la relación entre el rendimiento estatal y la sociedad civil resta teórica y empíricamente irresuelto".

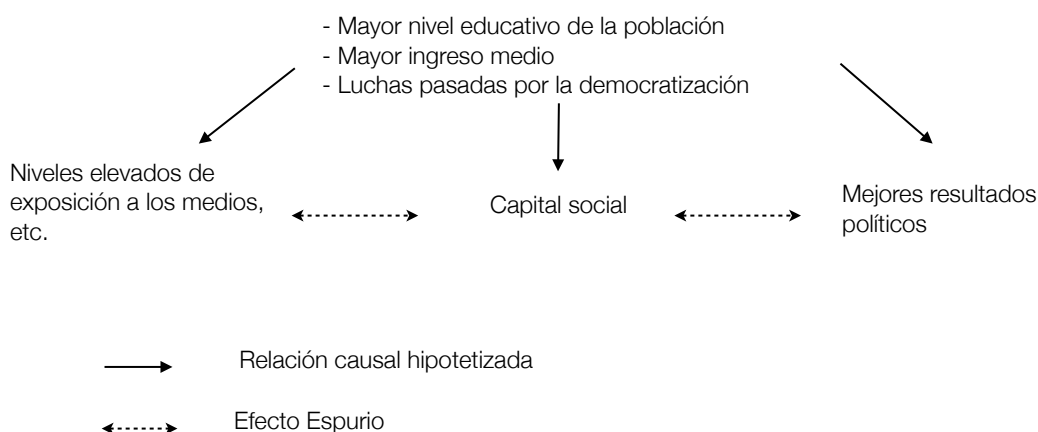
definición del capital social; y espurio (2000: 5) ya que no considera otros factores importantes para explicar el rendimiento institucional (véase Gráfico 11).

Gráfico 11. Capital Social colectivo: argumentos causales alternativos.

I. El argumento del capital social



II. Lo espurio del argumento



Fuente: Elaborado por Portes (2000: 6)

En la bibliografía revisada, la relación propuesta depende, en gran medida, de las posiciones teóricas que suscriban los autores. Y en este sentido es fundamental el valor que se le otorgue al Estado, dentro del proceso de organización política y social. Los defensores de la economía de mercado, consideran que la sociedad civil es el medio adecuado para disminuir la intervención del Estado. Utilizando argumentos referidos a la mayor eficiencia de las organizaciones de la sociedad civil, consideran que debe haber

una transferencia de responsabilidades hacia ese sector. Poco dicen, sin embargo, sobre la relación entre la economía y la sociedad civil.

Los comunitaristas (tanto de izquierda como de derecha)³⁴ critican las posiciones individualistas, acentuando aspectos de responsabilidad y compromiso personal con bienes colectivos. Estos valores 'cívicos' son esenciales, y muchas veces un requisito, para el correcto funcionamiento de la democracia.

Por ello, el problema mayor de estos argumentos (ver también el de Waisman, 2006), es que el asociativismo se convierte al mismo tiempo en un indicador y un requisito de una democracia saludable.

Entre los estudiosos de la sociedad civil, predomina una visión normativa donde ella "se opondrá al Estado y consistirá exclusivamente en aquel tejido asociativo cuya sola existencia asegura la participación y, en último término, apunta a la forma de autogobierno. La sociedad civil, es así, la dimensión siempre positiva de una comunidad política, no formando parte de ella los 'malos' actores"³⁵ (Garretón, 2006: 46). La sociedad civil es -se supone- la solución mágica contra los viejos y nuevos enemigos de la democracia. Un alto nivel de involucramiento en una red densa y diversa de asociaciones voluntarias sería esencial para la calidad de la democracia y el desempeño del sistema político.

De acuerdo a los defensores de las organizaciones de la sociedad civil, interactuar con otros para una causa más amplia que el interés individual conduce a la gente a cambiar sus actitudes. Ellos aprenden a valorar las diferencias y adquieren valores democráticos básicos (tolerancia, confianza, entre otros). Lo que redundaría también en una mejora del comportamiento político más amplio: una vez que las personas tienen esas nuevas habilidades de comportamiento, se sienten más cómodos de usarlas en

³⁴ También en la arena política, especialmente en diferentes organismos internacionales, la percepción de las asociaciones voluntarias como 'cura-todo' para las sociedades democráticas es adoptada tanto por corrientes ideológicas de derecha como de izquierda (Theiss-Morse and Hibbing, 2005: 229). Para la derecha, es un medio para devolver el poder a las comunidades locales y como una alternativa a los programas auspiciados por el gobierno (al exceso de Estado). Para la izquierda, las asociaciones voluntarias son un medio para fomentar las bases políticas e incrementar las voces de las personas comunes (disminuir la exclusión política).

³⁵ Este punto fue desarrollado en el excurso sobre sociedad civil e incivil

diferentes esferas. Las personas que son activas en asociaciones voluntarias tenderían a ser activas en política y esto, sería intrínsecamente bueno para la democracia.

Las asociaciones voluntarias fortalecerían los lazos sociales y desarrollarían un sentido de comunidad. Al engendrar cooperación, facilitan la coordinación de actividades, resolviendo los problemas de acción colectiva en las comunidades. A su vez, cuando los ciudadanos están altamente involucrados en grupos, las instituciones democráticas deberían ser más efectivas, receptivas y responsables.

Como ya se mencionó, las conclusiones sobre los efectos positivos no dejan de ser discutidas, un número importante de autores ha sugerido que la sociedad civil puede también dar lugar al surgimiento de actitudes antidemocráticas. De allí que no todas las formas de capital social serían igualmente valiosas como recursos para facilitar la acción individual o colectiva ya que también puede facilitar transacciones entre grupos fascistas o antidemocráticos (Coleman, 1988). Waisman (2006: 537) afirma que “la proposición según la cual la mera presencia de una sociedad civil, o incluso de una sociedad civil vibrante, es causa necesaria o incluso suficiente para la generación o el mantenimiento de la democracia, tiene poco sentido. Sociedades altamente movilizadas u organizadas podrían estar altamente polarizadas y, por tanto, ser inhóspitas para las instituciones democráticas”³⁶.

Al mismo tiempo y, cambiando el sentido de la relación, otros investigadores consideran que la democracia no sólo fija límites ‘al poder del Estado’, sino que actúa también como un control del poder y las pretensiones de las OSC. “La ausencia de una organización democrática al interior de estas organizaciones es lo que propicia que ellas se conviertan en gremios cerrados, en ‘mafias’, dedicada sólo a defender sus privilegios e intereses” (Serrano, 1999: 75). Es la democracia la que afecta la existencia y el desempeño de las organizaciones.

Según Muller y Seligson (1994: 635), la mayoría de los valores y las actitudes de la cultura cívica no tienen ningún impacto significativo en el cambio democrático. Uno de ellos, la confianza interpersonal, aparecería claramente como un efecto antes que una

³⁶ John Field (2008: 79-100) también ha llamado la atención sobre “el lado oscuro del capital social”. Resaltando especialmente dos elementos centrales en las consecuencias negativas del capital social: la posibilidad de que el capital social ayude a reforzar la desigualdad y; el papel que juega el capital social en el apoyo a comportamientos antisociales.

causa de la democracia. Los niveles bajos de confianza interpersonal no parecerían ser un impedimento para la democratización. Al mismo tiempo, niveles relativamente altos de confianza interpersonal no necesariamente promoverían la democratización (Muller y Seligson, 1994: 646) Lo único que resulta claro en su estudio es que los períodos largos de democracia, estimulan el crecimiento de la confianza interpersonal.

Como se mostró anteriormente, otro grupo de investigadores (Berman, 2001: 427; Gershman, 2004: 30), sostienen que el efecto depende del contexto político. Por lo tanto, una sociedad civil floreciente no es necesariamente una buena señal para la democracia liberal. Sorj (2010: 8) manifiesta que existe un “uso excesivo del ejemplo idealizado de los Estados Unidos” ya que en ciertos contextos, de Estados con democracias frágiles, se corre el riesgo de que las organizaciones “pasen a ocupar el lugar de las instituciones públicas” lo que puede llevar a la destrucción de la democracia representativa.

La evidencia empírica presente en la literatura muestra efectos de todo tipo. Sin embargo, es importante destacar que la mayoría de los trabajos son débiles teóricamente, con una fuerte normatividad. Las conceptualizaciones son imprecisas, en algunos casos inexistentes, y desvinculadas de un relato teórico más amplio. En segundo lugar, los investigadores han descuidado la especificación explícita y clara de los modelos causales que operan. Por lo cual debería ponerse atención en dos aspectos críticos de la construcción teórica, que como sostiene Munck (2001: 131-132) son un requisito previo al testeo de cualquier modelo: el desarrollo de teorías generales y consistentes y; la definición de modelos causales.

En el próximo capítulo se presenta la evolución de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina y Argentina para, luego, abordar los casos de Mendoza, San Luis y Santiago del Estero. El objetivo es brindar un contexto regional y nacional sobre la evolución del mundo asociativo, que posibilite una mejor comprensión de la realidad actual de los casos analizados.

Capítulo 5. La sociedad civil en América Latina y Argentina.

En este capítulo busca encuadrar las características especiales de los casos estudiados, pensando primero en la situación Latinoamericana para luego, examinar las características de la Argentina. La tercera sección, presenta el esquema analítico y la justificación de los casos provinciales elegidos.

Oxhorn (2001) sostiene que en el caso de América Latina fue la participación en la sociedad civil y su lucha en la esfera pública la que explica la evolución de la ciudadanía en la región. Para el investigador, los ciudadanos a través de las organizaciones de la sociedad civil participaron en la construcción social de la ciudadanía. Sin la presencia de una sociedad civil fuertemente organizada, se volvería difícil para los sectores populares hacer efectivos sus derechos políticos.

Coraggio (2002: 15) se pregunta si un único concepto de lo 'asociativo' puede captar la variación acaecida a lo largo de un período histórico plurisecular, o si deberíamos ajustar o diversificar el concepto de manera acorde con las transformaciones de sus referentes reales. Ya se ha mencionado en otros capítulos la inmensa diversidad de formas que suele contener la sociedad civil. Esta variedad, incluye "sentidos contrapuestos: (a) desde asociaciones dirigidas a imponer una estructura social dada y sujetar a las personas, hasta asociaciones libres y abiertas de individuos; (b) tanto el sindicalismo anarquista, formado por activistas proactivos libres de entrar o salir, como el sindicalismo pasivo, por adhesión o por imposición mediante pactos entre cúpulas sindicales y estatales; (c) tanto asociaciones en defensa de los intereses particulares de sus miembros como las creadas para actuar colectivamente en defensa de los derechos de todos" (Coraggio, 2002: 15).

En las páginas siguientes, se muestra información y perspectivas de diferentes autores, buscando dar cuenta de dicha diversidad y tratando de brindar herramientas para una mejor comprensión del fenómeno.

5. a- La sociedad civil en América Latina.

En este apartado, realizo una breve presentación sobre el debate en torno al origen y las formas que asume la sociedad civil en América Latina. Sin la pretensión de ser un análisis exhaustivo, ilustra elementos claves para comprender la situación Argentina y de los casos estudiados en esta tesis.

Para Castro Leiva y Pagden (2001: 179) el origen de la sociedad civil en América Latina, está indisolublemente ligado al debate republicano del período postcolonial. La comprensión del lugar que ocupa la sociedad civil en Latinoamérica es posible por el rol jugado por el republicanismo como una base moral para todas las formas políticas que se desarrollaron.

Los autores consideran que si bien desde el inicio del republicanismo hispanoamericano, se construyó una oposición entre sociedad y Estado; justamente esta corriente de pensamiento siempre buscó la unión entre gobierno y sociedad, y no su conflicto.

De esta forma, la idea de sociedad civil habría impuesto en la imaginación política de la región, la ilusión de que la sociedad civil no sólo es la única fuente verdadera de acción y productividad, sino también la única fuente de una identidad social significativa y relaciones políticas transparentes. Y esta situación se deriva de una “lógica social comunal cuyas raíces... están firmemente localizadas en la experiencia republicana compartida por todos los Estados latinoamericanos modernos” (Castro Leiva y Pagden, 2001: 201).

En una línea similar, aunque de inspiración más tocquevilliana, Forment¹ (1999, 2000 y 2003) sitúa las bases para el establecimiento de la sociedad civil latinoamericana en las primeras décadas del siglo XIX, coincidiendo con las luchas por la independencia y el establecimiento de los primeros Estados republicanos. Es más, para el autor, la

¹ Considero apropiado señalar que el trabajo de Forment ha recibido importantes críticas de historiadores mexicanos, como Fernando Escalante Gonzalbo, quien afirma que lo que Forment “encuentra en la realidad es lo que previamente ha puesto allí, con los conceptos”; señalando que la evidencia se presenta, de manera sesgada, para corroborar las hipótesis. El mismo tipo de críticas recibió Putnam sobre su trabajo de Italia.

sociedad civil prerevolucionaria era más moderna de lo que suponen algunos autores, era activa, cambiante, y tenía formas de sociabilidad individualista e igualitarias. Fueron estas asociaciones las que desarrollaron las ideas y prácticas de la democracia, al margen, a espaldas, o contra el Estado.

En una posición diferente, aunque reconociendo que el desarrollo de la sociedad civil no es un 'fenómeno reciente' en América Latina, Kamrava y Mora (2003: 333) sostienen que la región fue la primera en el 'Tercer Mundo' en "desarrollar una sociedad civil semi-autónoma y semi-democrática, desde 1870". Sin embargo, una sociedad civil "democrática", es decir como un agente de democratización, no comenzó a desarrollarse sino hasta finales de 1960.

Reconocen que este proceso no fue igual en todos los países latinoamericanos, y las diferencias descansarían en los diferentes procesos históricos de industrialización-modernización; desarrollo socio-económico y diferenciación social, entre otros (Kamrava y Mora, 2003: 234). En su argumento, predomina la industrialización como la variable central para explicar el proceso.

El crecimiento de la sociedad civil estaría, entonces, delimitado por diferentes etapas (Kamrava y Mora, 2003: 335 y ss.). La primera (entre 1880 y 1930), marcada por el proceso de desarrollo sustentado en la consolidación del poder estatal y la expansión del sector exportador (principalmente de minerales y productos agrícolas). El auge económico, produjo el crecimiento de los niveles de urbanización y de las clases medias, generando sectores más amplios de profesionales y trabajadores y el incremento de las demandas de inclusión de sectores previamente excluidos.

En la segunda etapa que va entre 1930 y 1960, marcada por una aceleración de la modernización y la industrialización, se da origen a nuevas y más diferenciadas fuerzas sociales que alteraron la estructura social y las formas de relación Estado-sociedad. Comienzan a darse fuertes presiones de inclusión política a partir del aumento del tamaño y de las interacciones entre las clases medias y trabajadores. Este proceso fue más pronunciado en los países que primero se industrializaron: México, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En las economías de exportación agrícola de Centroamérica, el Estado y los partidos clientelistas, moldearon los procesos de articulación política de la sociedad civil, menos diversificada y diferenciada (Kamrava y Mora, 2003: 336).

Los autores reconocen que, en América Latina, se produjo una relación paradójica entre los gobiernos autoritarios y la sociedad civil. Por un lado, sostienen que en algunos casos, grupos de la sociedad civil no fueron inmunes a las ideas de “invitar a intervenciones militares o buscar alianzas con la oligarquía en orden a evitar presiones de las ‘incultas clases bajas’ y obtener (o mantener) ciertos privilegios materiales y políticos” (Kamrava y Mora, 2003: 336-337). Sin embargo, sostienen que “irónicamente, fue la experiencia de represión de los regímenes autoritarios... lo que producirá luego el completo desarrollo de una sociedad civil autónoma y desarrollada, convirtiéndola en un importante agente democratizador, contribuyendo con la erosión de los regímenes autoritarios. Donde los Estados burocrático-autoritarios fueron exitosos en la generación de una mayor industrialización y desarrollo socioeconómico² (como en Argentina, Brasil y Chile), la sociedad civil creció más fuerte y luego de la etapa inicial de represión comenzaron a reclamar una mayor liberalización y re emergió la democratización” (Kamrava y Mora, 2003: 337).

Al mismo tiempo destacan algunos factores que fueron centrales para el fortalecimiento de la sociedad civil. El primero tiene que ver con el profundo cambio que operó en la Iglesia Católica, luego de la conferencia episcopal de 1968 en la ciudad de Medellín, donde se adoptó ‘una agenda para los pobres’ que enfatizaba la reforma social, la justicia, y se manifestaba en contra de las violaciones de los derechos humanos por parte de los Estados. Surgieron una gran cantidad de organizaciones comunitarias en grupos marginales con una práctica participativa intensa, contribuyendo al pluralismo y la diversidad de la sociedad civil (Kamrava y Mora, 2003: 339-340).

En segundo lugar, la izquierda latinoamericana adoptó a la democracia no sólo como ‘una táctica temporaria sino como un valor permanente’, dejando atrás la ‘retórica revolucionaria y militarista’. Esto facilitó que los militares y sus aliados, se sintieran ‘seguros’ al permitir el proceso de liberalización política (Kamrava y Mora, 2003: 340).

Finalmente, en tercer lugar, las fuertes crisis económicas y las políticas de austeridad tomadas por algunos regímenes para corregir los déficit fiscales y las altas

² El argumento, al centrarse exclusivamente en la dimensión económica, deja de lado muchos aspectos fundamentales como los que señalan O’Donnell y Schmitter (1986) en su trabajo.

tasas de inflación, también contribuyeron a la emergencia de una sociedad civil democrática y autónoma (Kamrava y Mora, 2003: 341).

Una línea de revisión histórica, donde el factor central que explica el nacimiento de la sociedad civil latinoamericana, sería el Estado, es la que encarnan Mariani y Garretón. El primero, sostiene que a diferencia de lo que sucedió en EEUU y en Europa, en América Latina la sociedad fue creada por los Estados, signados por la impronta de “regímenes políticos que eran en esencia, *monarquías administradas*, en las que la autoridad fluía verticalmente. La forma de sociedad que habilitaron tales Estados es de tipo jerárquico y estamentalizado”. En América Latina, “lo que primó no fue la tutela del espacio de la libertad individual y la salvaguarda de la libertad negativa, sino las intervenciones públicas socialmente incluyentes y la asociatividad como amalgama de contrapoder”. No hay sociedad sin Estado que la instaure y la sostenga (Mariani 2008: 85-86).

Garretón (2006) reconoce que en América Latina existe una dificultad muy grande para asimilar la sociedad civil al concepto tocquevilliano, es decir a un tejido asociativo de contrapeso del Estado. Ello porque “no estamos ante sociedades organizadas desde abajo, ya sea desde los individuos o desde sus asociaciones, sino por el contrario, es el Estado el que constituye desde el principio simbólico de una nación a la sociedad a través de la política [...] De modo que la sociedad civil no se constituirá principalmente como contrapeso al Estado desde fuera o desde abajo y, en todo caso, se tratará no de cualquier estructura autónoma, sino de aquellos actores sociales con algún nivel de organización o masas movilizadas en torno de algún eje político, personal o institucional [...] De modo que la política y el Estado generan, constituyen, estructuran lo que podría llamarse sociedad civil y ésta, cualquiera sea su contenido y sus niveles organizativos, no existe autónomamente salvo situaciones o casos excepcionales” (Garretón, 2006: 46-47).

A pesar de esta situación, en la actualidad, esta manera de sobredeterminación de la sociedad civil por parte del Estado se transforma. Según Garretón (2006: 47), esa manera de ser de la sociedad civil estalla, y este estallido permite, por primera vez, que pueda hablarse de sociedad civil como algo separado y autónomo, siempre relativamente, de la política y el Estado. Un posición similar puede encontrarse en el trabajo de Cheresky y Pousadela (2001), quienes sostienen que en los últimos años se está viviendo un proceso creciente de ‘autonomización de la ciudadanía’.

Quien ofrece una explicación profunda de la situación latinoamericana es Avritzer (2006: 36). El autor destaca la especial situación que generó el período colonial. Durante los 300 años que duró esta etapa lo que predominó fue una sociedad con un fuerte espacio privado que personalizó las relaciones formales, estableciendo una jerarquía entre todos los miembros libres de la sociedad. Bajo esta estructura social, no había espacio para la sociedad civil por dos razones: primero, porque una sociedad holista y jerárquica no podía conducir a una sociedad de 'iguales' y; segundo, porque la fusión entre la esfera privada y el Estado no podía dejar lugar a ningún proceso de diferenciación. La idea de sociedad civil comenzó a emerger recién en el siglo XX.

Producto de esta aparición tardía, la sociedad civil emergió en América Latina como un concepto ligado a su 'significado tripartito' (diferenciado del mercado y del Estado). Esta sociedad civil contribuía al proceso de reconstrucción de los lazos sociales entre los pobres y las clases medias en un contexto de presión de regímenes autoritarios. Y a su vez, era utilizada como una línea divisoria entre los regímenes autoritarios y su oposición política (Avritzer, 2006: 37).

Pero lo que más me interesa destacar de su trabajo, es su propuesta de tipologización de la sociedad civil. Considerando el momento de constitución, el tipo de tradiciones legales existentes antes del régimen autoritario, el grado de influencia autoritaria existente en el período de postdemocratización, y el formato del modelo económico imperante, Avritzer reconoce una diversidad de procesos de formación de la sociedad civil en América Latina que habrían conducido a la constitución de tres modelos (o tipos ideales) diferentes de sociedad civil: el modelo preliberal, el liberal y el cívico participativo (Avritzer, 2006: 39-40; 51-53). En la Tabla 1 se muestran las características centrales de cada uno de ellos.

Tabla 1. Modelos de sociedad civil en América Latina.

| Modelo | Características |
|-----------------------------|---|
| Preliberal | <ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de un Estado débil que no puede garantizar (a nivel nacional) la estructura de derechos que constituye una precondition para la existencia de la sociedad civil. 2. La economía de mercado aparece como una imposición de relaciones sociales privatizadas sin ser capaz de expandir una red de lazos sociales. 3. En estas condiciones la sociedad civil busca garantizar dos dimensiones: la dimensión de un espacio político pacificado y la dimensión de las necesidades sociales mínimas. La organización política no está conectada con la sociedad política, sea porque esta no existe (Perú) o sea porque está muy fracturada respecto al sistema político (Colombia) |
| Liberal | <ol style="list-style-type: none"> 1. La característica central es la existencia de un Estado 'construido de manera relativamente exitosa' antes del período autoritario. 2. Existen estructuras partidarias que ejercen la mediación entre la sociedad y el Estado. Estructuras que pudieron ser reconstruidas al final del período autoritario. 3. La sociedad civil tiene una dinámica diferente a la sociedad política. La sociedad civil está relacionada a la reconstrucción de la estructura de derechos y a formas de acción colectiva que buscan asegurar al Estado de derecho y la rendición de cuentas (Argentina y Chile). |
| Cívico-participativo | <ol style="list-style-type: none"> 1. La constitución de la sociedad civil también tiene lugar en el marco de un proceso de construcción estatal ya consolidado. 2. La sociedad civil desafía el proceso de mediación entre la sociedad política y el Estado introduciendo nuevas prácticas a nivel social e institucionalizándolas a nivel legal y constitucional (Brasil). |

Fuente: Elaboración propia en base a Avritzer (2006: 51-53)

En conclusión, la sociedad civil en América Latina expresaría al mismo tiempo una serie de características similares y diferentes. La base común está relacionada con la emergencia de formas de acción colectiva que expresan un cambio respecto a las formas tradicionales y homogéneas de movilización, cambio que operó hacia finales de la década del setenta como una reacción al autoritarismo (Avritzer, 2006: 53).

Las características diferenciales, en cambio, están vinculadas a las distintas posibilidades de articulación del Estado, el mercado y la sociedad. La existencia de estados consolidados y no consolidados; sociedades políticas con capacidad de mediación y sociedades incapaces; respuestas diferentes de la sociedad civil ante la falta

de mediación; economías orientadas por el mercado y economías orientadas por el Estado; constituyen las principales dimensiones de la diversificación (Avritzer, 2006: 53).

Analizando el período más reciente, Dagnino reconoce que desde 1990 se han multiplicado los significados de la sociedad civil, tanto teórica como prácticamente. Esto se debe a la influencia del neoliberalismo y de los emergentes gobiernos de izquierda. En el primer caso, consignando a la sociedad civil como el corazón del tercer sector y su rol de prestación de servicios; en el segundo, abriendo nuevas posibilidades para una democracia participativa (Dagnino, 2010: 24).

Según la autora, estos diversos significados de la sociedad civil en la región, deben entenderse en un contexto de notables niveles de desigualdad, sociedades políticas que han sido incapaces -o no han querido- resolver este problema; altos niveles de heterogeneidad cultural (especialmente en los países con importantes poblaciones indígenas); la predominancia de mercados informales; la fachada de una democracia liberal que se caracteriza por la enorme distancia entre las instituciones y sus élites políticas (Dagnino, 2010: 24).

Por último, Dagnino hace una reflexión interesante sobre el supuesto de la homogeneidad de la sociedad civil en América Latina. Para la autora, la resistencia en contra del autoritarismo logró establecer una 'relativa unidad' entre las organizaciones, pero esta unidad desapareció con el regreso a la democracia, "revelando la inherente naturaleza de la sociedad civil como un campo de visiones diferentes y conflictivas" (Dagnino, 2010: 25).

5. b- Las organizaciones de la sociedad civil en Argentina.

El grupo de investigación del Área de sociedad civil y desarrollo social del CEDES, ha sido el más prolifero en la producción de investigaciones sobre las organizaciones de la sociedad civil en nuestro país. Los trabajos de Thompson, Roitter, González Bombal, Campetella, Rippetoe y Salamon³ son ineludibles para comprender la vida asociativa argentina.

Thompson (1994) analiza la historia del tercer sector en la Argentina, y considera que estas organizaciones tuvieron una fuerte presencia aún antes de la formación del Estado nacional. Pero su desarrollo se dio en el marco de “una historia signada por sistemas clientelares, lealtades verticalizadas, padrinazgos y caudillismos [...] el fuerte peso de la Iglesia Católica” (Thompson, 1994: 5).

La caridad y la beneficencia (de la mano de la Iglesia) fueron las notas características de las organizaciones durante la época colonial. Como muy bien advierte Di Stefano (2002: 92), las asociaciones como las cofradías y las terceras órdenes que predominaron en esta época, perseguían finalidades fundamentalmente de tipo espiritual pero además desarrollaban actividades de beneficencia; su adscripción no necesariamente se producía a partir de la voluntad individual y debían contar con la autorización de las autoridades civiles y eclesiásticas para poder existir.

Tanto Thompson (1994: 14) como Di Stefano (2002: 93) reconocen que a partir de 1820 comienza a darse una inédita proliferación de asociaciones impulsadas desde el gobierno. La creación de la Sociedad de Beneficencia es un hito fundamental de este proceso. Comienza a producirse una disputa entre el poder civil y la Iglesia Católica por este espacio que tendrá un desarrollo desigual hasta el advenimiento del peronismo. Las sociedades patrióticas, los clubes⁴ de jóvenes radicales, entre otros ejemplos, constituyen el surgimiento de un tejido asociativo que buscaba constituir un espacio intermedio entre la sociedad y el Estado.

³ La alianza con Lester Salamon en el marco del ambicioso proyecto The Johns Hopkins University, fue importante para la realización de intensos trabajos de campo.

⁴ Es evidente también que estos clubes y sociedades fueron la antesala de lo que, varias décadas después, dieron origen a los partidos políticos.

Se trataba de una “élite letrada”, principalmente urbana que consideraban que el asociativismo era la llave maestra del progreso y la construcción de una nueva sociedad. Este ideal, constituía un “elemento esencial de cohesión social y [...] de la matriz política a construir, un vehículo a la vez de los valores republicanos y de la perspectiva librecambista” (Di Stefano, 2002: 94).

La etapa siguiente se abre con la consolidación del Estado argentino, entre 1860 y 1880 se encuentra marcada por una serie de rasgos característicos. Según Sábato (2002: 165) se produjo una multiplicación de instituciones por todo el territorio nacional, abarcando diferentes temas en su agenda. Este período muestra claramente el comienzo de una gran heterogeneidad y la inclusión de sectores -mujeres y niños- que antes habían permanecido fuera del proceso.

Algo sustancial que se aprecia por estos años, es el auge de la formalización interna de las asociaciones, con la confección de reglamentos y estatutos que regulaban el comportamiento de los miembros y los objetivos de las asociaciones (Sábato, 2002: 165). Sin embargo, el elemento central fue el cambio que se produce en su alcance. Si en la etapa anterior “se hablaba en nombre del bien común”⁵, ahora “la defensa sectorial de intereses se convertía en un objetivo central de las asociaciones” (Sábato, 2002).

A comienzos del siglo XX, con las importantes olas migratorias que recibió nuestro país, se destaca un proceso de diversificación societal de gran impacto. En ese período, cerca de un tercio de la población era inmigrante. Se produce una expansión de las asociaciones de socorros mutuos, educativas y clubes.

La llegada del peronismo al poder, marca una nueva etapa de desarrollo de las asociaciones. Los grandes desplazamientos internos, la intervención estatal en campos nuevos, comienzan a reestructurar este período. Para Romero (2002: 171-271) la expansión asociativa estuvo fuertemente influida por el Estado, en esta relación “muchas asociaciones asumieron un carácter corporativo: en torno a la defensa de un interés compartido, trataron de asegurarse ventajas, franquicias y monopolios”.

⁵ Para Filmus, Arroyo y Estebanez (1997: 22) este cambio se habría producido, en realidad, durante la década de 1970. Para ellos, la característica principal de las ONG entre los años 1940 y 1970 es que “no actuaban en defensa de un interés específico sino que representaban demandas para el conjunto de la sociedad”.

Para García Delgado y De Piero (2002: 14-16) esta etapa registra un alto nivel de incorporación de nuevos actores a la vida política. Esto generó una serie de tendencias donde se destacan el surgimiento de las juntas vecinales y sociedades de fomento; bibliotecas populares; cooperativas, mutuales y sindicatos. Un tejido que comienza a romperse con la instalación del modelo neoliberal con la dictadura militar.

Sin embargo, Thompson (1988: 53) considera que, durante este período de represión, las ONG tuvieron un papel central en la preservación de ciertos espacios democráticos, también fueron un lugar de generación de nuevos valores, símbolos y prácticas más democráticas y menos competitivas.

Estas ONG, cuya existencia era previa al régimen autoritario, se distribuyeron en todo el país, particularmente “junto los grupos poblacionales que, aún en períodos democráticos, [fueron] marginados en lo social, en lo político y en lo económico (Thompson, 1988: 53).

De acuerdo a González Bombal (citada en Thompson, 1988: 55), “las asociaciones vecinales, que eran una de las pocas instancias de participación colectiva no arrasadas por la dictadura militar, en relación tan inmediata con el municipio, se politizaron en un doble sentido. Algunas porque fueron cooptadas por los intendentes, otras porque fueron el lugar donde se gestó la resistencia barrial a las políticas municipales que luego se expresó masivamente en los ‘vecinazgos’”.

Forni y Leite (2006: 216-218) también reconocen estas grandes etapas de desarrollo de las organizaciones del tercer sector⁶ en la Argentina: la etapa colonial con predominio de organizaciones eclesíásticas y de la Sociedad de Beneficencia; la que se inaugura en el siglo XX con las diferentes oleadas de inmigración, con asociaciones de socorros mutuos, educativas y clubes; el advenimiento del peronismo, marcado por la Fundación Eva Perón, organizaciones sindicales, y una mayor penetración del Estado; la dictadura militar, marcada por la fuerte represión sobre las organizaciones sociales y; el retorno a la democracia, con la aparición de nuevas organizaciones y temáticas (derechos humanos, medio ambiente, etc).

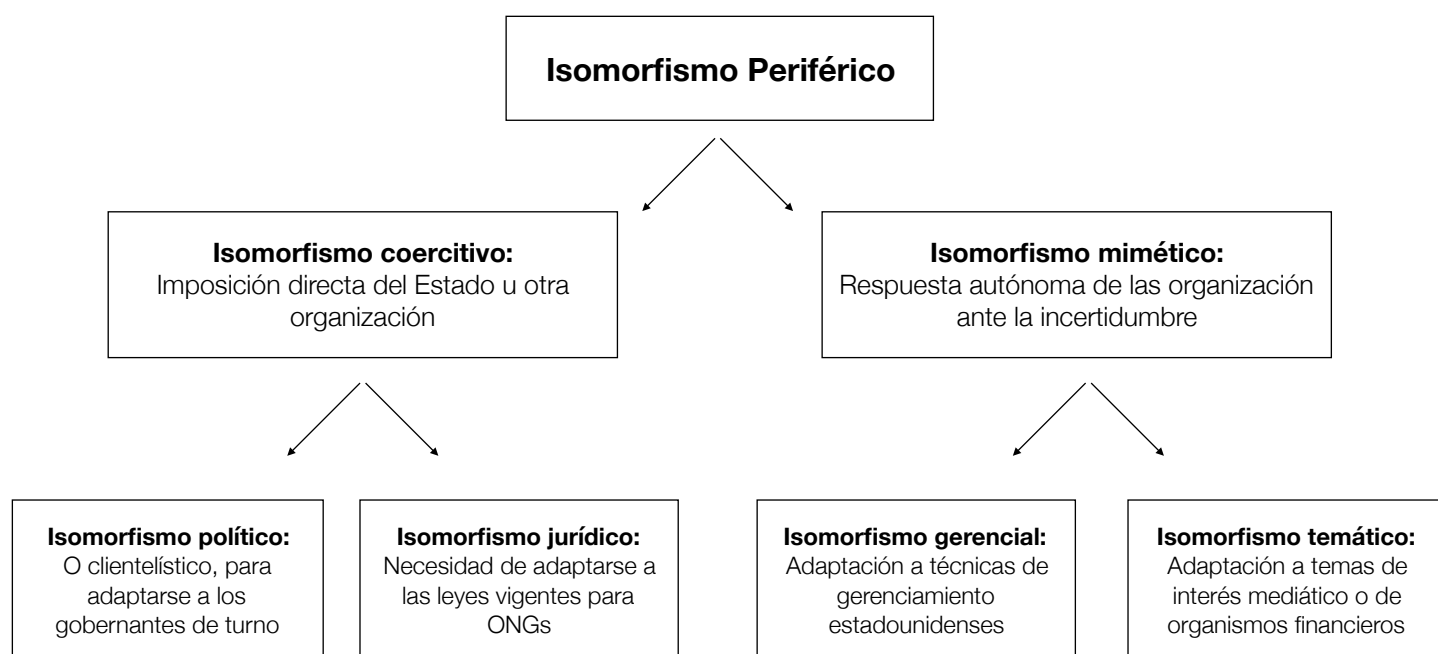
⁶ Los autores recortan su objeto de estudio considerando sólo a las asociaciones sin fines de lucro, legalmente constituidas (Forni y Leite, 2006: 218).

Para los autores, el punto común de todos estos periodos fue que las organizaciones del tercer sector se encargaron de suplir deficiencias dejadas por el Estado y, a su vez, el Estado ha sido siempre la principal fuente de financiamiento para las organizaciones (Forni y Leite, 2006: 218).

Sin embargo, el aspecto central del trabajo de Forni y Leite (2006: 222-223) se encuentra en su propuesta de caracterización del “isomorfismo” que habrían sufrido las ONG que se institucionalizaron a partir de los años 90. Para los investigadores, el rasgo central de todo proceso de institucionalización es el isomorfismo, es decir, una tendencia a la homogeneización del sector que les brindaría la ventaja de ser reconocidas y legitimadas por el entorno y la disminución de la incertidumbre a las que se encuentran sometidas.

Siguiendo un enfoque neoinstitucionalista, consideran que las organizaciones argentinas han vivido una situación particular durante los '90, caracterizada por la retirada del Estado; las dificultades para conseguir financiamiento; la presencia de los organismos multilaterales de crédito; los medios de comunicación y las organizaciones privadas con sus criterios de eficacia-eficiencia (Forni y Leite, 2006: 227-229). Proponen un nuevo concepto para analizar el caso argentino, el de isomorfismo periférico: “la necesidad de adaptarse a los requerimientos e imposiciones, directas o indirectas, de los países centrales, a través de las determinaciones de organismos multilaterales a los que se les pide financiación (Forni y Leite, 2006: 230). Este isomorfismo operaría a través de diferentes subcategorías, tal como se muestra en el gráfico 11.

Gráfico 12. Tipos de isomorfismos que afectan a las organizaciones argentinas.



Fuente: Elaboración propia en base a Forni y Leite (2006)

Una visión diferente de la evolución de la sociedad civil en Argentina es la que presenta Cheresky (2006). Para él se desarrollaron diferentes formas de sociabilidad estimuladas por las olas inmigratorias que recibió nuestro país. Esto llevó a “la proliferación de cooperativas rurales, grupos comunitarios, clubes, asociaciones de ayuda mutua o culturales, bibliotecas comunitarias, etc”. Sin embargo, desde 1930, producto de la inestabilidad política que habría generado la llegada del Peronismo, y de la penetrante organización corporativa (especialmente de los sindicatos); se produjo una importante reducción de la esfera de organizaciones voluntarias (Cheresky, 2006: 89-90).

A partir de dicho período, lo que predominaría, es un escenario “de organizaciones vinculadas estrechamente con las estructuras estatales” (Cheresky, 2006: 91); un escenario de una ciudadanía sin autonomía. Recién en los 70, con la aparición de los movimientos de derechos humanos, y en los 80, con el retorno a la democracia; comienza a revertirse esta situación.

La recuperación de una ciudadanía independiente, se produciría - en el argumento de Cheresky- en la segunda mitad de 1990. Los movimientos piqueteros⁷ son la máxima expresión de una vida asociativa cercana al formato más tradicional de la sociedad civil (Cheresky, 2006: 115). Los piqueteros son el ejemplo de un tipo de sociedad civil comunitaria que se desarrolla en barrios populares y marginales, basados en la solidaridad y la resolución de necesidades básicas (Cheresky, 2006: 113).

Este repaso histórico, con el contrapunto de Cheresky, también abre un interrogante sobre las causas que dan origen a este desarrollo. Según Smulovitz (2007: 16-17) diversas razones explican el crecimiento de las asociaciones. Por un lado, están quienes vinculan la emergencia de las organizaciones con los déficit del Estado y del mercado para cumplir adecuadamente con sus funciones. Por otro lado, se encuentra otro grupo de autores que la asocian al contexto político en el cual surgieron, en especial al carácter autoritario de los sistemas políticos y a las necesidades que confrontan los procesos de democratización.

Este debate, es relevante, ya que “la marca de origen que motorizó el crecimiento de las OSCs [...] parece afectar la elección de las tareas y misiones predominantes que orientan sus acciones” (Smulovitz, 2007: 17-18). Entonces, supone que cuando el origen se vincula con los déficit del mercado y el Estado, las organizaciones darán mayor relevancia a las funciones reparatorias. En cambio, cuando el origen se asocia con los problemas del sistema político; es probable que sus acciones se orienten a la creación de confianza social o al mejoramiento de los mecanismos de representación política y de control gubernamental.

Campetella y González Bombal (2000) proponen un análisis exhaustivo de las diferentes teorías que explican el origen de las organizaciones. Distinguen tres grandes modelos. El primero, corresponde con la teoría de las fallas del mercado y del gobierno, basada en los presupuestos de la economía clásica. Los bienes públicos, según este enfoque, son provistos principalmente por el gobierno, este tiende a promediar las demandas de sus votantes, generando una tendencia a la homegeneización en la provisión de los bienes, dejando vacantes demandas específicas de determinados

⁷ Cheresky también destaca la importancia del movimiento asambleario que se produjo en Argentina con la crisis del 2001.

sectores. Entonces es en el sector no lucrativo donde se puede buscar la oferta de bienes públicos específicos. Por lo tanto, mientras más diversa es la población, mayor será el tamaño del sector no lucrativo, especialmente en educación (Campetella y González Bombal, 2000: 1).

La segunda teoría en cambio, destaca el rol de la religión. Se sustenta en la idea de que las organizaciones son impulsadas fundamentalmente por 'emprendedores sociales', personas especialmente motivadas. En un contexto de diversidad y competencia religiosa, los 'emprendedores', se esforzarán para ampliar la oferta de servicios de sus seguidores, generando un aumento del tamaño del sector no lucrativo, especialmente en educación y salud (Campetella y González Bombal, 2000: 2).

La tercera teoría pone en relieve el rol del Estado. Fundandose en el trabajo de Salamon y Anheier, sostienen que fue refutada la 'teoría del Estado de bienestar' que postulaba una relación inversa entre el desarrollo del tercer sector y la ampliación de los servicios sociales brindados por el Estado. Para Campetella y González Bombal (2000: 4) la existencia de una relación interdependiente entre el Estado y el sector no lucrativo potencia el crecimiento de las asociaciones. Por lo tanto cuanto mayor es el gasto social del Estado, tanto mayor es el desarrollo del tercer sector (especialmente en salud y servicios sociales).

Pero las autoras destacan un cuarto enfoque, desarrollado por Salamon, Sokolowski y Anheir (2000), la teoría sobre los orígenes sociales de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, los fenómenos sociales complejos no pueden ser la expresión lineal de un sólo factor. Por lo cual proponen diferenciar distintas 'vías' de desarrollo del sector sin fines de lucro (Salamon, Sokolowski y Anheir, 2000: 16). Dos dimensiones serían centrales para explicar 4 tipos ideales de desarrollo del sector, el nivel de gastos sociales del gobierno y la escala del sector no lucrativo⁸, la tabla 2 ilustra la situación.

⁸ El desarrollo de la propuesta de la teoría de los orígenes sociales del tercer sector es muy escueta en el trabajo citado. No hay una explicación de todas las dimensiones y variables que fueron consideradas, tal como lo realizan Barrington Moore y Esping-Andersen (citados como ejemplo por Salamon et. al.).

Tabla 2. Modelos sociales de origen de la sociedad civil.

| Nivel de Gasto Social | Escala del sector no lucrativo | |
|------------------------------|---------------------------------------|--------------|
| | Pequeño | Grande |
| Bajo | Estatista | Liberal |
| Alto | Social demócrata | Corporatista |

Fuente: Salamon, Sokolowski y Anheir (2000: 16)

Analizando la historia argentina, Campetella y González Bombal (2000: 9-11) afirman que nuestro país se corresponde con el modelo corporatista y que en los últimos años se estaría acercando tímidamente al modelo liberal⁹.

La sociedad civil argentina en números

Elizalde (2013: 197) reconoce que al intentar cuantificar el tamaño y la importancia del tercer sector en América Latina, se observa la ausencia generalizada de datos cuantitativos a lo largo de todo el continente (salvo las excepciones de México y Chile). El trabajo de Filmus (et. al., 1997) que realiza una “caracterización de las ONGs en Argentina”¹⁰ destaca las limitaciones que existen para acceder a la información respecto del universo de ONG en el país. También señalan la desactualización de las bases de datos existentes. En los últimos años tampoco se han producido mejoras en este campo.

Pensando en la información disponible, es necesario resaltar la existencia de una fuerte tendencia a concentrar información de la Ciudad de Buenos Aires y algunos centros urbanos importantes, y representarla como la imagen del país. En pocos casos se cuenta con información de otras provincias, aunque resta limitada y no permite realizar

⁹ No hay que dejar de notar que el trabajo de Campetella y Gonzalez Bombal no cubre los últimos 15 años, donde se ha producido una modificación de los niveles del gasto social y otras variables relevantes para su modelo.

¹⁰ Aunque la investigación sólo abarca: Ciudad de Buenos Aires, Conurbano bonaerense, Municipio de Chacabuco, Rosario, Córdoba, Salta y Misiones.

un análisis diferenciado. La excepción la constituyen el trabajo del PNUD, BID y Gadis (2004) que presentó el “Índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina” (en adelante IDSC) y; el trabajo del CENOC (2007) que realiza una caracterización de las organizaciones de la sociedad civil en la Argentina. La tabla 3 muestra los principales resultados de ambas investigaciones para las provincias argentinas.

Tabla 3. Información sobre OSC en las provincias argentinas.

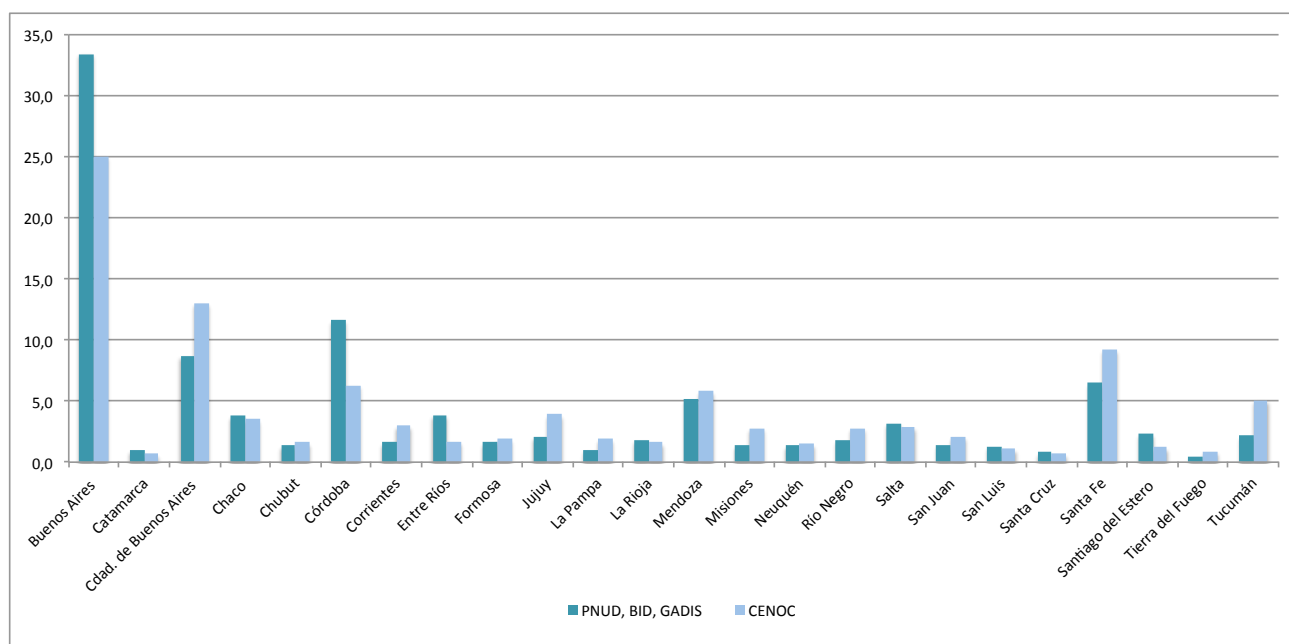
| Provincia | Estudio PNUD, BID y GADIS (2004) | | | | Informe CENOC (2005) | |
|---------------------|----------------------------------|---------|-----------------|-------------|----------------------|-------------|
| | IDSC | Ranking | Cantidad de OSC | % del total | Cantidad de OSC | % del total |
| Buenos Aires | 49,7 | 13 | 34.912 | 33,4 | 3.386 | 25 |
| Catamarca | 48 | 16 | 1.052 | 1,0 | 95 | 0,7 |
| CABA | 57,8 | 2 | 9.130 | 8,7 | 1.761 | 13 |
| Chaco | 61 | 1 | 3.977 | 3,8 | 474 | 3,5 |
| Chubut | 52 | 8 | 1.461 | 1,4 | 217 | 1,6 |
| Córdoba | 50,5 | 12 | 12.149 | 11,6 | 853 | 6,3 |
| Corrientes | 42,7 | 22 | 1.678 | 1,6 | 406 | 3 |
| Entre Ríos | 47,4 | 19 | 4.052 | 3,9 | 230 | 1,7 |
| Formosa | 46,4 | 20 | 1.687 | 1,6 | 257 | 1,9 |
| Jujuy | 55 | 5 | 2.192 | 2,1 | 528 | 3,9 |
| La Pampa | 47,7 | 17 | 1.067 | 1,0 | 257 | 1,9 |
| La Rioja | 56,7 | 3 | 1.920 | 1,8 | 217 | 1,6 |
| Mendoza | 52,9 | 6 | 5.414 | 5,2 | 786 | 5,8 |
| Misiones | 38,2 | 24 | 1.466 | 1,4 | 379 | 2,8 |
| Neuquén | 48,5 | 15 | 1.444 | 1,4 | 203 | 1,5 |
| Río Negro | 52,2 | 7 | 1.921 | 1,8 | 379 | 2,8 |
| Salta | 51,5 | 10 | 3.345 | 3,2 | 393 | 2,9 |
| San Juan | 47,6 | 18 | 1.507 | 1,4 | 284 | 2,1 |
| San Luis | 55,1 | 4 | 1.358 | 1,3 | 149 | 1,1 |
| Santa Cruz | 51,8 | 9 | 830 | 0,8 | 95 | 0,7 |
| Santa Fe | 50,9 | 11 | 6.765 | 6,5 | 1.246 | 9,2 |
| Santiago del Estero | 42,6 | 23 | 2.452 | 2,3 | 163 | 1,2 |
| Tierra del Fuego | 49,4 | 14 | 496 | 0,5 | 122 | 0,9 |
| Tucumán | 44,4 | 21 | 2.266 | 2,2 | 691 | 5,1 |
| Total Argentina | 50 (prom) | - | 104.541 | 100,0 | 13.572 | 100 |

Fuente: Elaboración propia en base a PNUD, BID y Gadis (2004) y CENOC (2007).

Las diferencias que se aprecian sobre la cantidad de OSC, se deben a los métodos de registro de organizaciones. Mientras que el CENOC utilizó la base de datos que disponen a partir del registro voluntario de organizaciones; el informe del PNUD, BID y Gadis, construyó una base propia, agregando la información del CENOC con las bases de los registros públicos provinciales y municipales; Ministerio de Educación, Salud, ANSES, Ministerios provinciales, Programas Nacionales, etc.

Si comparamos los valores proporcionales por cada provincia, se observan diferencias que van desde al 0,1% al 8,4%. El gráfico 13 muestra las divergencias entre ambos estudios por provincia.

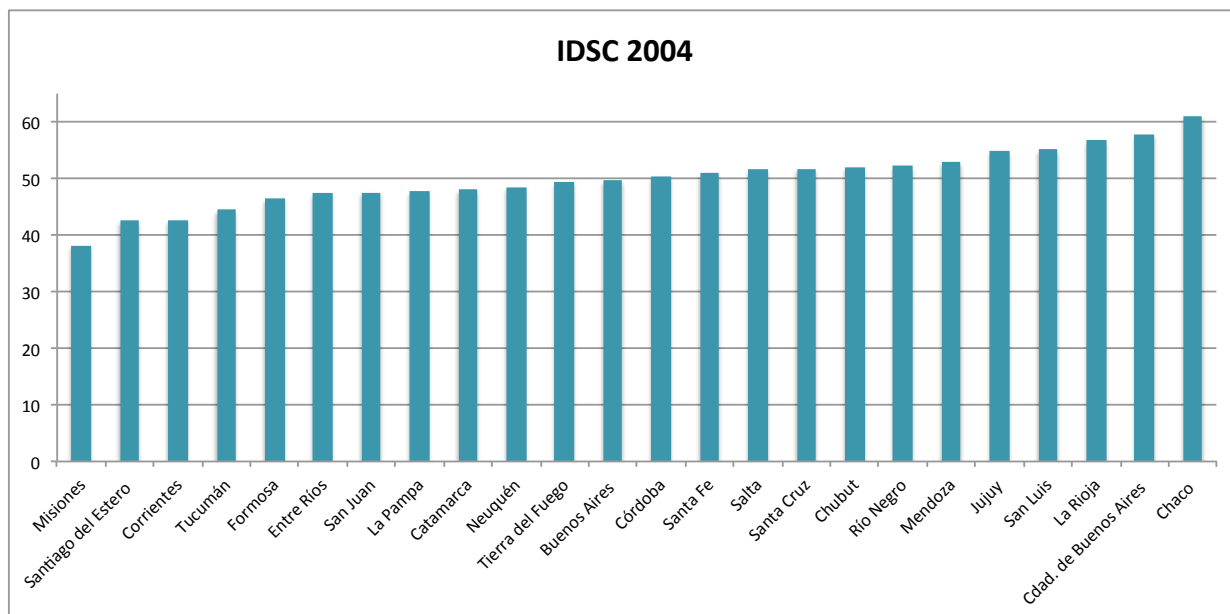
Gráfico 13. Proporción de OSC por provincias (porcentaje sobre total nacional).



Fuente: Elaboración propia en base a PNUD, BID y Gadis (2004) y CENOC (2007).

El IDSC fue construido a partir de la agregación de una serie de indicadores que despliegan información a partir de tres dimensiones fundamentales: estructura, proceso, resultados. La clasificación de las diferentes provincias argentinas tiene rasgos interesantes y se encuentra representada en el gráfico 14, que ordena los casos de menor a mayor.

Gráfico 14. Índice de desarrollo de la Sociedad Civil en Argentina.



Fuente: Elaboración propia en base a PNUD, BID y Gadis (2004).

Para los investigadores que llevaron adelante el trabajo, si bien hay un caso anómalo (Chaco), “se aprecia una fuerte tendencia a la asociación entre el IDSC y los niveles de riqueza o crecimiento medidos en términos de producto bruto interno per capita [...] los niveles más altos del IDSC se corresponde a las regiones con el más alto grado de bienestar económico y al menor nivel de deprivación”¹¹ (PNUD, BID, Gadis, 2004: 17). También sostienen que este entorno favorable no sólo se limita a las condiciones socioeconómicas, e incluyen a la confianza de los ciudadanos con sus instituciones, la transparencia jurídica y los niveles de gobernabilidad, como indicadores centrales de un contexto positivo para el desarrollo de la sociedad civil.

Otros relevamientos, como el Índice Cívico de la sociedad civil argentina (ver Cao, et al. 2011) dejan de lado el esfuerzo de cuantificación y procuran caracterizar a las OSC por su práctica de valores, su compromiso cívico, el nivel de organización y la

¹¹ Incluso los autores afirman que en Argentina se confirmarían las hipótesis de Putnam marcando una correlación positiva entre desarrollo económico y sociedad civil (PNUD, BID, Gadis, 2004: 18).

autopercepción de impacto. Esta caracterización toma al país como una unidad homogénea y no permite matices subnacionales o regionales.

Resumiendo, en Argentina, las OSC vivieron diferentes etapas de desarrollo. Uno de los influjos más importantes es el que se produjo a comienzos del siglo XX con las corrientes inmigratorias. El sistema democrático argentino, consolidado tras la transición, ha asistido primero lentamente, pero después -en torno a finales de los 80- a una verdadera eclosión de las organizaciones de la sociedad civil (PNUD, BID, GADIS, 2004). El período se caracterizó por “la emergencia de nuevas formas organizativas... que impulsaron la renovación de viejas estructuras de participación social” (Ippolito-O’Donnell, 2010). En la nueva etapa democrática argentina, dichas organizaciones han vivido una evolución fuertemente vinculada a la propia transformación del Estado.

5. c- Esquema analítico.

Los argumentos señalados en el capítulo anterior, plantean un desafío particular, debemos estar atentos a las situaciones en las que, como señala Franzese (2009: 30), casi todo importa, donde todas las variables están condicionadas por el 'contexto' y tenemos poca información empírica para resolver esta complejidad.

Esto nos lleva a tres problemas centrales de la política comparada. En primer lugar la **multicausalidad**, cuando el resultado que buscamos explicar, comprender o predecir tiene múltiples causas, es decir, los valores de varias causas potenciales en un contexto determinado, afectan el resultado. En segundo lugar, la **condicionalidad del contexto**, que señala que el efecto de cada causa en el resultado tiende a variar en función del contexto, lo que quiere decir que el efecto de cada causa tiende a depender en el valor de una o varias causas potenciales en un contexto determinado. Finalmente, en tercer lugar, se destaca el problema de la **endogeneidad**, que se refiere al hecho que muchos resultados y muchas causas putativas que intentamos comprender en el mundo político tienden, de hecho en cierto grado, a causarse mutuamente, antes que determinados factores sean sólo causas y otros sólo efectos (Franzese, 2009: 29).

En esta investigación doctoral se busca determinar si las organizaciones de la sociedad civil contribuyen a la calidad de la democracia, y si lo hacen, de qué forma. Para controlar los problemas de multicausalidad, condicionalidad del contexto y endogeneidad, se decidió utilizar un enfoque comparativo de casos, prestando especial atención a las múltiples variables intervinientes en el fenómeno.

Es conveniente recalcar que la estrategia aquí presentada no busca el testeo de una teoría, sino más bien la mejora de las teorías existentes a través de la formación y refinamiento de conceptos (Ragin, 2007: 6).

Prestando especial atención a las interconexiones de actores, eventos y estructuras, consideré apropiado desarrollar una estrategia donde se investigue un gran número de variables en un número pequeño de casos. Con el aumento de número de casos observados se reducen, por regla general, los elementos cualitativos del análisis (Nohlen, 2006: 3).

La lógica comparativa de tipo cualitativo favorece el estudio de combinaciones de procesos multidimensionales complejos. Esta tarea es difícil, y requiere tener una 'vigilancia' para evitar concluir que un grupo particular de factores (y no sus combinaciones) es crítico para un fenómeno determinado.

La selección de los casos incluidos en el estudio es decisiva para la calidad y alcance de los resultados (Nohlen, 2006: 2). Geddes demuestra que la selección de los casos de estudio en base a los valores de la variable dependiente, sesga las conclusiones. Para la investigadora, el único elemento que se puede explicar usando una muestra seleccionada a partir de la variable dependiente, es la diferencia que existe entre los casos seleccionados. Se producen entonces, dos situaciones problemáticas. En primer lugar, se puede llegar a la conclusión que cualquier característica que comparten los casos, sea la causa. En segundo lugar, se puede asumir que la relación (o la ausencia de relación) entre variables al interior del conjunto de casos seleccionados reflejan relaciones en toda la población de casos (Geddes, 1990: 132-133).

De allí la sugerencia King, Keohane y Verba (2000: 139) de seleccionar los casos de estudio en función de la variable independiente. La selección de los casos tiene que permitir que se produzca al menos alguna variación del fenómeno que se busca explicar ¿Cómo podríamos explicar los cambios que se producen en una variable dependiente si esta no cambia? A su vez, tenemos que tener claro que las comparaciones son significativas "entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables)" (Sartori, 1994: 35).

Ahora bien, los análisis de estudio de casos se enfocan en un pequeño número de casos, de los que se espera que provean una serie de indicios sobre una relación causal determinada a lo largo de una población más amplia de casos (Gerring, 2007: 86).

Para elegirlos, además de la sugerencia de hacer cambiar el valor de la variable independiente, Gerring (2007) propone una serie de técnicas. Su argumento de fondo siempre es el mismo "los casos identificados para un estudio intensivo suelen ser seleccionados a partir de una población, y la razón de esta selección depende del lugar que ocupe en esa población" (Gerring, 2007: 89-90). De allí que se hable de casos típicos, diversos, extremos, etc. Analizaré dos de las técnicas sugeridas por Gerring, ya que constituyen el fundamento de la selección de casos realizada en la presente tesis.

Los casos típicos, se caracterizan por presentar “un conjunto de valores” considerados típicos dada una comprensión general del fenómeno (Gerring, 2007: 91). La ‘tipicidad’ puede ser interpretada de acuerdo a la media, mediana o moda de una dimensión particular, o de múltiples dimensiones. Sin embargo, el empleo más común para encontrar la ‘tipicidad’ está vinculado al modelo causal detrás de un fenómeno de interés teórico (Gerring, 2007: 92). Entonces, se suele identificar un resultado particular, y una serie de causas potenciales y se buscan ejemplos típicos de la relación causal. Se trata de casos típicos respecto al modelo causal estudiado.

Un punto importante que destaca Gerring (2007: 93) es que los casos con un resultado atípico en una dimensión particular, pueden seguir siendo ejemplos típicos de una relación causal. La varianza de interés entonces se encuentra al interior de los casos.

Finalmente, también se destaca que la utilización de casos típicos puede ser útil para la exploración de mecanismos causales y en la identificación y resolución de problemas: endogeneidad, relaciones espurias, entre otros (Gerring, 2007: 93).

El opuesto del caso típico lo constituye el caso desviado. Con este método se seleccionan casos que, en referencia a una comprensión general de un tema, demuestra un valor sorprendente (Gerring, 2007: 105). Los casos desviados se vinculan con las investigaciones de las ‘anomalías’ teóricas. De hecho, para Gerring (2007: 106) un caso ‘desviado’ es un caso ‘anómalo’.

Para considerar un caso como desviado, hay que contrastarlo con el modelo general de relación causal. El propósito de estos casos es, normalmente, probar nuevas explicaciones (Gerring, 2007: 106) o mejorar el modelo existente.

Sin embargo la utilización de este tipo de casos suele ser problemática. Uno de los mayores desafíos es evitar que el resultado -derivado justamente de la construcción atípica que representa el caso- sea accidental o idiosincrásico (Gerring, 2007: 107).

Una vez hechas estas aclaraciones sobre el método comparativo y el método de selección de casos, también es conveniente destacar que la elección de la escala subnacional¹² no es casual. Como sostiene Snyder (2001: 93) la tercera ola de democratización que avanzó en el globo durante el último cuarto del siglo también generó

¹² La fundamentación teórica de esta decisión fue presentada en el capítulo 2, apartado d.

una fuerte presión descentralizadora. Sin embargo, existe un vacío teórico para explicar el funcionamiento de la democracia en una escala diferente a la del Estado-nación.

Desde un punto de vista metodológico, la escala subnacional también es pertinente ya que se fortalece la capacidad de precisar ciertas características del problema (Snyder, 2001: 94). En un caso como el argentino, un país con una gran heterogeneidad, una mayor sensibilidad en las variaciones internas ayuda a comprender mejor el fenómeno estudiado.

A su vez, el tema de estudio, favorece la adopción de este tipo de estrategias ya que proporciona un aumento saludable en nuestra capacidad descriptiva de procesos complejos, con sus consecuentes implicaciones para mejorar las construcciones teóricas. La desagregación de países a lo largo de líneas territoriales permite explorar la dinámica de los vínculos entre los distintos niveles de un sistema político. Analizar estos vínculos es un paso imprescindible para entender y explicar procesos fundamentales del cambio político (Snyder, 2001: 94-95).

Justificación de la elección de casos

En la realidad argentina, hay tres casos provinciales que se destacan -en función de los objetivos de la presente investigación- para diseñar una estrategia comparativa: Mendoza, San Luis y Santiago del Estero. Los casos garantizan los dos criterios centrales destacados por Gerring (2007: 149): representatividad (tipicidad) y variación (potencialidad explicativa).

Pensando en la relación causal propuesta por el enfoque mayoritario, es decir, la perspectiva toquevilliana, seleccioné dos casos típicos (con resultados opuestos) y uno desviado. El argumento central de este grupo de investigadores consiste en afirmar que mientras mayor sea el desarrollo de la sociedad civil, mejor será la calidad de la democracia.

En cuanto a su ubicación relativa en el índice de desarrollo de la sociedad civil (PNUD, BID y GADIS, 2004: 17) es posible diferenciar dos subgrupos que se encuentran, prácticamente, en los extremos de la escala. Santiago del Estero ocupa una de las

posiciones más bajas del país (42,6 puntos); mientras que San Luis (55,1 puntos) y Mendoza (52,9 puntos) se encuentran entre las posiciones más altas.

Ahora bien, los tres casos¹³ también se diferencian en sus “grados de democracia”¹⁴. En las dos medidas propuestas por Gervasoni¹⁵ (2010a y 2010b), las provincias seleccionadas se encuentran en posiciones similares. Si vemos los resultados presentados en las tablas 4 y 5, pueden observarse –nuevamente- dos subgrupos que se encuentran en los extremos. Mendoza presentaría una de las posiciones más favorables del país (por encima de la media nacional) mientras que Santiago del Estero y San Luis se ubican en los últimos puestos de la clasificación.

¹³ Con esta elección, se supera el problema de gradualismo señalado por Sartori (1994: 38-39) ya que se trata de tres subsistemas democráticos plenos.

¹⁴ Se utiliza aquí la terminología propuesta por Gervasoni (2008 y 2010). Un mayor desarrollo conceptual fue presentado en el capítulo 2 de la tesis.

¹⁵ Si bien existen otros autores que estudian la calidad de la democracia a nivel provincial en Argentina (Chavez, 2003; Behrend 2010 y 2011; Giraudy, 2010), el único investigador que realiza un análisis diferenciado de todas las provincias es Gervasoni (2008, 2010a, 2010b).

Tabla 4. Índice de democracia subnacional (por provincias).

| Provincia | Índice de democracia |
|------------------|-----------------------------|
| La Rioja | -1,9 |
| San Luis | -1,28 |
| Santa Cruz | -0,86 |
| Formosa | -0,83 |
| Sgo. del Estero | -0,69 |
| Catamarca | -0,3 |
| La Pampa | -0,18 |
| Neuquén | -0,09 |
| Jujuy | -0,07 |
| Santa Fe | 0 |
| Misiones | 0,01 |
| Salta | 0,15 |
| Córdoba | 0,28 |
| Chubut | 0,3 |
| Buenos Aires | 0,31 |
| Corrientes | 0,32 |
| Río Negro | 0,33 |
| Chaco | 0,56 |
| Entre Ríos | 0,59 |
| Mendoza | 0,96 |
| Tucumán | 1,03 |
| San Juan | 1,24 |

Fuente: Gervasoni (2010a: 319).

Tabla 5. Evaluación de la democracia en las provincias argentinas

| Provincia | Evaluación |
|---------------------|-------------------|
| Capital Federal | 5.00 |
| Mendoza | 4.5 |
| Corrientes | 4.20 |
| Santa Fe | 4.20 |
| Entre Ríos | 4.0 |
| Buenos Aires | 3.80 |
| Córdoba | 3.75 |
| San Juan | 3.75 |
| Río Negro | 3.60 |
| La Pampa | 3.33 |
| Catamarca | 3.25 |
| Tucumán | 3.20 |
| Tierra del Fuego | 3.17 |
| Chubut | 3.08 |
| Chaco | 3.00 |
| Neuquén | 3.00 |
| Formosa | 2.86 |
| Misiones | 2.5 |
| La Rioja | 2.40 |
| Jujuy | 2.38 |
| Salta | 2.14 |
| San Luis | 2.00 |
| Santiago del Estero | 1.94 |
| Santa Cruz | 1.91 |

Fuente: Gervasoni (2010b: 49).

Entonces, si consideramos como relación causal esperada que a mayor desarrollo de la sociedad civil, mayor calidad de democracia; entonces las provincias de Mendoza y Santiago del Estero pueden considerarse como casos típicos; mientras que la provincia de San Luis sería un caso desviado. En la Tabla 6 se sintetiza el argumento.

Tabla 6. Casos seleccionados para el estudio

| Provincia | Desarrollo de la sociedad civil | Calidad de democracia esperada | Calidad de democracia efectiva (según Gervasoni 2010a y 2010b) | Tipo de caso |
|----------------------------|--|---------------------------------------|---|---------------------|
| Mendoza | Alto | Alta | Alto | Típico |
| Santiago del Estero | Bajo | Baja | Bajo | Típico |
| San Luis | Alto | Alta | Bajo | Desviado |

Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente capítulo, se realiza una descripción profunda de cada uno de los casos estudiados. Se espera, a partir del mismo, realizar una incorporación, priorización y eliminación de dimensiones y variables de modo de lograr una comprensión cabal del fenómeno y evitar cierres prematuros. Se busca que los casos ayuden a estudiar la naturaleza de la relación entre organizaciones de la sociedad civil y democracia antes que asumirla. Y de esta forma, responder a los interrogantes centrales que se han presentado en esta tesis.

Capítulo 6. Los casos de Santiago del Estero, Mendoza, San Luis.

Tal como se relató en el capítulo 4, en la literatura sobre sociedad civil, se muestran tanto efectos positivos como negativos sobre la democracia. A continuación, se exponen los principales hallazgos del trabajo de campo realizado para esta disertación.

Para explorar en profundidad estos casos, se analizaron fuentes secundarias de información y se realizaron 45 entrevistas en profundidad a representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Las entrevistas fueron realizadas durante 2011 a diferentes tipos de organizaciones (organizaciones de base, barriales, uniones vecinales, fundaciones, etc). Las organizaciones se eligieron a partir de los listados del CENOC, de bases de datos provinciales y de la recomendación de informantes claves en cada provincia.

El trabajo de campo, especialmente a partir de las entrevistas realizadas, contribuyó a una mejor comprensión de la percepción que tienen los propios actores sobre sus relaciones estratégicas con otros, las elecciones que debieron confrontar, sus creencias sobre el problema, su análisis de las alternativas y del contexto más amplio (Wood, 2009: 126).

No se buscó realizar un testeo de hipótesis, sino más bien, teniendo en consideración los desarrollos teóricos existentes, explorar algunas pistas y encontrar las respuestas a los preguntas de investigación planteados en esta tesis.

La guía de pautas para las entrevistas se estructuró en base a grandes dimensiones que permiten tener una amplia cobertura de los principales argumentos teóricos:

1. Características internas (formalización organizativa, objetivos, vínculos con otras organizaciones, formas de resolución de conflictos, entre otros).
2. Estimulación de la participación política en sentido amplio.

3. Repercusión sobre la representación (y *responsiveness*) política.
4. Reclutamiento y formación de nuevos líderes sociales y políticos.
5. Limitación y control del poder estatal y gubernamental.
6. Impacto en la formación y difusión de valores y normas.
7. Separación y mitigación de las polaridades del conflicto político.
8. Prácticas pro democráticas concretas (monitoreo electoral, formación cívica, ampliación de derechos, entre otros).
9. Producción y difusión de información relevante.
10. Características del contexto político más amplio.

Estas dimensiones permitieron reunir una gran cantidad de información sobre diferentes variables fundamentales para comprender el vínculo entre las organizaciones de la sociedad civil y la calidad de la democracia.

Recordemos -tal como se explicó en el capítulo anterior- que en la relación causal propuesta por el enfoque mayoritario, la perspectiva *tocquevilliana*, se sostiene que mientras mayor sea el desarrollo de la sociedad civil, mejor será la calidad de la democracia. Bajo esta mirada, las provincias de Mendoza y Santiago del Estero pueden considerarse como casos típicos; mientras que la provincia de San Luis sería un caso desviado. ¿Qué aportan estos casos al debate teórico sobre el vínculo entre sociedad civil y democracia?

A continuación se presentan los principales hallazgos que permiten caracterizar a cada una de las provincias estudiadas.

6.a- El caso de Mendoza.

En el análisis del funcionamiento de la democracia a nivel subnacional en Argentina, Giraudy (2010: 58) destaca que Mendoza se encuentra en el grupo de provincias con niveles altos y continuos de democracia.

En el índice de democracia subnacional realizado por Gervasoni (2010a: 319), Mendoza ocupa el tercer lugar entre las provincias con mejor rendimiento democrático. En otro de sus trabajos, donde realiza una evaluación de la democracia en las provincias argentinas, Mendoza ocupa el segundo lugar (Gervasoni, 2010b: 49). Mendoza posee en su evaluación, un régimen político con elecciones competitivas, libres y justas; y el poder de los gobernantes electos es limitado y respetuoso de un conjunto amplio de derechos y libertades.

La 'calidad institucional' de la provincia es destacada por investigadores, políticos, empresarios y periodistas. Bertranou (2011: 13-14) señala que Mendoza posee una serie de rasgos estructurales positivos:

1. Sistema político competitivo.
2. Competencia política basada en la mejor gestión.
3. Institucionalidad de control relativamente consolidada e independiente.
4. Institucionalidad participativa de larga data.
5. Sector productivo privado más sólido y diversificado, y menos concentrado.

Es considerada una provincia política y culturalmente 'conservadora', posee una constitución provincial que no ha sido modificada integralmente desde 1916 y que impide la reelección para el cargo de gobernador¹. Desde el retorno de la democracia dos de los tres principales partidos de la provincia han podido ganar elecciones y nueve personas diferentes han conducido el poder ejecutivo provincial (ver Tabla 7).

¹ Pero permite la reelección indefinida en el resto de los cargos electivos.

Tabla 7. Gobernadores de la provincia de Mendoza desde 1983.

| Período | Partido Político | Nombre | Porcentaje de votos del ganador y del 2do |
|----------------|-------------------------|-------------------|--|
| 1983 - 1987 | Unión Cívica Radical | Felipe Llaver | 47,1% / 36% |
| 1987 - 1991 | Partido Justicialista | José Bordón | 46,7% / 37% |
| 1991 - 1995 | Partido Justicialista | Rodolfo Gabrielli | 54,1% / 33,5% |
| 1995 - 1999 | Partido Justicialista | Arturo Lafalla | 43% / 20,5% |
| 1999 - 2003 | Alianza UCR-Frepaso | Roberto Iglesias | 37,9% / 32,2% |
| 2003 - 2007 | Unión Cívica Radical | Julio Cobos | 42,9% / 35,7% |
| 2007 - 2011 | Partido Justicialista | Celso Jaque | 37,88% / 30% |
| 2011 - 2015 | Partido Justicialista | Francisco Pérez | 42,8% / 34,6% |
| 2015 - 2019 | Partido Justicialista | Alfredo Cornejo | 48,4% / 41% |

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al desarrollo de su sociedad civil, Mendoza ocupa el sexto puesto en el país según el índice de desarrollo de la sociedad civil elaborado por PNUD, BID y GADIS (2004). El informe señala que en la provincia existe un número importante de organizaciones, 3,5 cada mil habitantes, con gran participación de miembros voluntarios y una diversidad institucional donde se destacan las organizaciones de base y las cooperadoras escolares. Casi un tercio de las organizaciones de la provincia se crearon entre 1999 y 2002. Cerca de ocho de cada diez organizaciones se encuentran formalizadas jurídicamente (cuentan con personería jurídica). Predomina la articulación con organismos de gobierno y la participación en redes de organizaciones es similar al promedio nacional.

En Mendoza, las organizaciones entrevistadas se caracterizan por tener una amplia diversidad, tanto en sus características organizativas, como en sus objetivos, composición, trayectoria y vinculación con el régimen político y el Estado.

Sin embargo, hay dos grupos de organizaciones que se diferencian claramente. Se diferencian no solamente por su origen, composición y actividades, sino fundamentalmente por la inclinación político-ideológica de sus miembros. Esto tiene significativas implicancias tanto en su vida interna como en la forma en que entienden a la política, su vinculación con el sistema democrático y con el Estado.

En las perspectivas teóricas revisadas en los capítulos anteriores, el clivaje político-ideológico de los miembros de las organizaciones no ha sido un tema relevante. Los autores ponen el foco en otros elementos. Se preguntan si las organizaciones tienen una forma de organización vertical u horizontal; si su composición es homogénea (socialmente) o heterogénea; si con 'civiles' o 'inciviles'; si tienden puentes (*bridging*) o si refuerza lazos (*bonding*); si proveen bienes públicos o bienes privados; y de acuerdo a ello se formulan distintas hipótesis sobre su aporte al funcionamiento de la democracia.

Las entrevistas en profundidad me permitieron reflexionar sobre todos estos elementos, con una vigilancia especial a los problemas de endogeneidad. Que las organizaciones 'civiles' son positivas para la democracia, mientras que las 'inciviles' no lo son; es un argumento débil y polémico. ¿Qué genera que una asociación se organice vertical u horizontalmente? ¿Se debe sólo a la confianza que se tienen sus miembros o al stock de capital social como dice Putnam?

El caso de Mendoza, ofrece un excelente escenario para pensar algunos de estos elementos. El contexto político puede considerarse positivo, tal como se dijo anteriormente, muchos investigadores resaltan su calidad democrática. Económicamente, es una provincia con una matriz diversificada, con niveles de desarrollo entre las principales del país.

Luego de la tercera revisión del material de las entrevistas, se valoró la fecundidad de introducir una variable ideológica y clasificar las organizaciones desde el punto de vista ideológico en torno a dos grandes grupos: liberales y comunitaristas. Considero como organizaciones liberales, aquellas cuyos miembros tienen un discurso con orientación individualista, con una visión normalmente negativa sobre el Estado, más próximas a posiciones de 'derecha'. En cambio, las organizaciones comunitaristas son aquellas, con un perfil de 'izquierda', con el acento puesto en la organización comunitaria, vecinalista, donde las posiciones respecto al Estado son variables.

Incluso los propios entrevistados marcan estas diferencias, pero en otros términos. Hablan de ONG para referirse a las organizaciones ‘liberales’; y de organizaciones sociales o territoriales, para referirse a las ‘comunitaristas’.

6.a.1. Características internas

En ambos tipos de organizaciones², fue posible observar que tienen una gran estabilidad en la composición de sus miembros. Normalmente, sus autoridades o dirigentes se mantienen durante largos períodos de tiempo en la conducción de sus organizaciones. Salvo algunas pocas excepciones, es común que se originen y extingan con sus ‘fundadores’.

Se trata de organizaciones medianas con entre cinco a veinte miembros. Los niveles de personal rentado son bajos y, en los que existen, suelen ser profesionales. Los fundadores de las organizaciones manifiestan que hacen el trabajo de manera voluntaria y que no reciben ningún pago por ello.

En este punto se encuentra la primera diferencia entre las organizaciones liberales y las comunitaristas. Para los fundadores de las primeras, el trabajo es un ‘hobby’, orientado a brindar un servicio a la comunidad, fundamentalmente, a los que consideran ‘grupos vulnerables’ o ‘necesitados’. Varias de ellas, han sido creadas por grupos de empresarios con la misma vocación, donde predomina una mirada al estilo de las tradicionales organizaciones de caridad. En cambio para los comunitaristas, el trabajo voluntario en las organizaciones es un trabajo de ‘militancia social’.

“Nosotros no cobramos, cada uno tiene su trabajo en el ámbito privado, esto es un hobby... ad honorem” (Aldo, OSC, Mendoza).

“Nosotros somos netamente militantes sociales que encontramos en el formato de la organización una herramienta para militar socialmente... (Laura, OSC, Mendoza).

² Las afirmaciones que se hacen a continuación, no pretenden tener un objetivo de generalización sobre el universo de organizaciones, se trata de un recurso para discutir los enunciados teóricos de los capítulos anteriores.

Por otra parte, en las organizaciones liberales se destaca como un problema el trabajo de los voluntarios, lograr involucramiento y sostener los niveles de actividad es una tarea compleja. En cambio, las organizaciones comunitaristas resaltan los altos niveles de participación y movilización que poseen.

“El trabajo de los voluntarios a veces es muy intermitente y en algunas tareas necesitás que sea algo más constante” (Diego, OSC, Mendoza).

“Queremos hacer una convocatoria para que se incorporen uno o dos voluntarios con tareas muy precisas y con la perspectiva de que se queden como empleados permanentes. Especialmente porque tratamos de profesionalizar la organización. De esta forma el voluntariado lo consideramos como un paso de aprendizaje para que luego se incorpore” (Eliana, OSC Mendoza)

Las organizaciones liberales suelen declarar que poseen una estructura formal, muchas veces con ‘consejos de administración’ o ‘comisiones directivas’ que funcionan como espacios de definición de las actividades y proyectos. Se respeta la organización jerárquica. En esas situaciones, sus miembros se reúnen mensual o bimestralmente y discuten los avances de las actividades con el personal rentado que trabaja en la organización. En otros casos, la estructura formal sirve para cumplir con los requisitos legales pero reconocen que hacia el interior *“todos hacemos todo”*.

Las organizaciones comunitaristas, en cambio, tienden a organizarse horizontalmente, a tomar decisiones a partir de debates en los que participan todos sus miembros, suelen ocupar los cargos institucionales de manera rotatoria.

6.a.2. Participación en redes.

En ambos tipos de organizaciones es poco común que sus miembros participen en otras asociaciones, y en los casos afirmativos no se produce ni una coordinación de actividades, ni existen orientaciones compartidas.

El trabajo en red tiene muchas aristas y lecturas. En primer lugar, las organizaciones reconocen que implica un trabajo difícil, que requiere un tiempo y

dedicación especiales. El enfoque en el interés particular, las diferencias políticas, la falta de mecanismos que generen consensos, son los puntos centrales que señalan los entrevistados.

“Nosotros creemos que fue una utopía creer en las redes sociales, siempre se quiso imponerla y nunca funcionó en ningún lado... Desde los 90 se viene forzando esa idea de red, algo que no funciona ni dentro del Estado, no coordina un ministerio con otro... No funciona porque todas las organizaciones tienen un interés distinto, nadie renuncia ni cede a su interés particular, sin esto es imposible ponerse de acuerdo... Entonces tratamos de no forzarlo. Eso hizo que termináramos siendo, sin querer, una red, fue algo espontáneo en función de las necesidades de cada organización” (Andrés, OSC, Mendoza).

“El trabajo en red es deseable, pero a veces hay mucha desigualdad entre los integrantes de la Red. Algunos tienen plata para dedicarle tiempo y concentrarse en actividades y otros no. En Mendoza es muy difícil trabajar en red porque no existen organizaciones que trabajen en la misma temática” (Eliana, OSC, Mendoza).

“El trabajo en red es muy, muy interesante, nos fortalece en un montón de aspectos, pero es muy difícil... La práctica de la articulación es complicada, el aprender a consensuar, el aprender a hacer un proceso colectivo ya es un aprendizaje enorme, que nos fortalece como equipo y como organización. Ese desafío de intentar consensuar, siendo organizaciones que venimos con distintas historias y con distintos objetivos ya es muchísimo... Pero para consensuar hay que ponerle mucha cabeza, muchas ganas, las reuniones se suelen hacer muy largas y tensas... ahí se pone en juego la verdadera intención de articular” (Laura, OSC, Mendoza).

Las organizaciones liberales valoran los espacios promovidos por organismos de financiamiento internacional, algunas de ellas participaron del GTONG³.

³ Grupo de trabajo de ONG y el Banco Mundial, en Argentina comenzó sus actividades en 1998 y tenía como pilares de sus actividades: a) la realización de seminarios temáticos; b) el seguimiento de programas bajo préstamo del Banco y; c) la incidencia para la modificación de políticas y programas.

“En los 90 hubo muchos espacios de participación y articulación, mucho espacio para las ONG, que es lo opuesto a lo que está sucediendo hoy... En los 90 eran redes muy heterogéneas, organizaciones que estaban de acuerdo con el gobierno con otras que no” (Aldo, OSC, Mendoza).

Las organizaciones comunitaristas, en cambio, valoran las redes constituidas con sus pares, como una forma de ‘unir fuerzas’ con quienes tienen ‘intereses comunes’. Al mismo tiempo valoran muy positivamente el rol del Estado⁴ en la promoción del trabajo en redes cuando las organizaciones son ‘diferentes’.

“Con el tiempo, estas percepciones también van cambiando, después de dos años de trabajo, quizás organizaciones que creíamos que no iban a aportar en nada porque tenían un perfil muy diferente al nuestro, resulta que después nos encontramos laburando re bien... Si no hubiese estado la propuesta desde el ministerio no se hubiese dado este trabajo naturalmente... entonces buenísimo que la propuesta salió desde arriba, desde el ministerio, que si bien nos dio muchísimos dolores de cabeza... pero es buenísima esta concepción del Estado de que las organizaciones se fortalecen trabajando en red” (Laura, OSC, Mendoza).

“Nos ha permitido un salto de escala que te permite ver los trabajos locales, contextualizarlos y ponerlos sobre una agenda más amplia, así se supera la lógica de trabajo sobre los intereses particulares de los grupos locales” (María Rosa, OSC, Mendoza)

“Hay diferencias en las redes en las que participamos. Con el Banco, las dificultades están justamente porque fuimos forzados a compartir un espacio, no nos convocamos tan naturalmente... Nos encontramos organizaciones muy diversas que a veces no nos sentimos tan hermanadas... En cambio en la red de Las Heras, hubo una intención muy genuina de estar juntos... nos encontramos organizaciones muy parecidas” (María Laura, OSC, Mendoza).

⁴ A partir de la implementación del programa del “Banco Popular de la Buena Fe”, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El trabajo en redes plantea elementos interesantes para comprender los enfoques que resaltan los problemas de homogeneidad y heterogeneidad al interior del mundo asociativo. Estos hallazgos también plantean un contrapunto sobre las funciones de integración que habitualmente son conferidas a las asociaciones, especialmente en su capacidad de atravesar clivajes sociales. Las entrevistas permiten ver que ha sido la intervención del Estado, la que ha facilitado el trabajo conjunto entre organizaciones diferentes.

“Históricamente ha sido costoso el trabajo en redes, pero en los últimos 3 años han sucedido cosas muy interesantes... La redes se pueden armar por diversos motivos, por temática, por departamento... las que han tenido mayor éxito son aquellas redes que trabajan en función de lo local, en un municipio, porque la cotidianidad, los objetos específicos de intervención están muy cercanos a las organizaciones... entonces funcionan más las redes locales que las redes temáticas” (Patricia, OSC, Mendoza)

También estas organizaciones destacan los beneficios que genera el trabajo en red para la incidencia política. Los procesos de negociación estarían condicionados por la “representatividad” que poseen los interlocutores. Los funcionarios evalúan si las organizaciones son representativas de un sector o un territorio y, en función de ello, varían los resultados.

“Lo territorial tiene una potencia muy importante para ir a hablar con el municipio. No es lo mismo sentarse a hablar como organización que como una red de organizaciones” (Laura, OSC, Mendoza).

“Con el banquito trabajamos en una red de organizaciones, nos unió el banquito, y somos organizaciones barriales, vecinales, y cada una tiene su relación particular con el municipio, pero desde que tenemos la red, trabajamos distinto con el municipio, como unión vecinal sola, sólo puedo pedir un arreglo o algo así, pero entre todos podemos pedir más. Con el presupuesto participativo se da mucho este tema” (Andrés, OSC, Mendoza).

6.a.3. Vinculación con el Estado y la política.

Estas diferencias antes señaladas se acentúan cuando se analiza la vinculación con el Estado y la política. La dictadura militar; las reformas neoliberales impulsadas en los años noventa; la crisis del año 2001 y; la llegada de Néstor y Cristina Kirchner a la presidencia; son puntos claves en los argumentos de los entrevistados y han tenido un fuerte efecto tanto hacia adentro como hacia afuera de las organizaciones.

Las organizaciones comunitaristas, consideran que durante la dictadura militar, el trabajo en la sociedad civil les ofreció un espacio de contención y refugio.

“Durante la dictadura se convierte en un refugio de mucha gente que sale despedida de la Universidad” (María Rosa, OSC, Mendoza).

Las organizaciones liberales, tienen una visión positiva de lo sucedido durante los años ‘90, muchas de ellas, tuvieron su origen en este período. Para este tipo de organizaciones el punto de quiebre lo marca la crisis del 2001.

“En el 2001 es otro el escenario, desaparece el Estado benefactor, y empezó el hambre, la desocupación, y ante ese espacio vacío aparecen las ONG... La gente agrupada en distintas organizaciones de base se ocupó de los temas que el Estado dejó... La crisis también generó que la gente tuviera que ser más creativa para encontrar salidas, oportunidades de trabajo, vincularse” (Aldo, OSC, Mendoza).

En cambio, para las organizaciones comunitaristas, la crisis del 2001 fue una consecuencia de las políticas aplicadas durante los ‘90.

“Las organizaciones somos fuertemente críticas de lo que pasó en los ‘90, porque entendemos que no fue una descentralización, sino más bien un desentendimiento... si bien muchas de nuestras organizaciones vienen de esa época, hoy esas mismas organizaciones discuten la desresponsabilización que tuvo el Estado en temas que creemos que debían ser de su injerencia” (Patricia, OSC, Mendoza).

“Sobre todo en los '80, estaba presente que el desafío era la acción política desde el Estado, porque era un Estado democrático y por la escala de posibilidad de acción... Después, en los '90 ... se planteó un dilema en nuestra organización ¿debíamos replegarnos y resistir o había que buscar los intersticios que nos permitieran trabajar y seguir articulando acciones en los sectores populares de manera tal que la organización de esos sectores les permita un mejor horizonte de vida? ... El debate era cuánto nos funcional a las políticas de los 90, de retiro del Estado, con las que estábamos en desacuerdo, pero por otro lado, te guardás y que la gente sobreviva como pueda, o articulás uno de los muchos programas que habían en ese momento... sobre todo los de financiamiento internacional” (María Rosa, OSC, Mendoza).

Estas visiones diferentes también incluyen una discusión profunda sobre cuáles son las tareas que debe cubrir el Estado. Las comunitaristas piensan que hay tareas o responsabilidades a las que el Estado nunca debe renunciar, las liberales, en cambio, suelen argumentar que su trabajo es más eficiente.

“Nosotros trabajamos con algunos fondos del BID, que buscaban en las organizaciones hacer el pie que no podían o, que no querían con los Estados... Pero bueno, esos programas, con esas lógicas con las que nosotros no estábamos de acuerdo, permitía a la vez generar una trama organizativa que permitía algunas otras cosas... entonces siempre fue ese dilema... hoy para nosotros el debate sigue atravesado por esta situación” (María Rosa, OSC, Mendoza).

“Las ONG estamos para lo que el gobierno no está. Es entendible que el gobierno no puede estar en todo pero debería tener más consideración con el trabajo de las ONG, no te dan accesibilidad a sus cosas. Después las ONG terminan siendo como algo molesto para el Estado, algo que está ahí y es un control. Y no debería ser así, el Estado debería aprovechar las estructuras que tienen las ONG. Entonces, con un subsidio el Estado debería decirle: bueno vos como ONG ocupate de esto, que yo como Estado no me puedo ocupar, hacerlo vos. Es más fácil controlar a una fundación que a toda una estructura” (Diego, OSC, Mendoza).

Para los dos grupos de organizaciones, el ciclo de gobierno iniciado en 2003 por Néstor Kirchner marca posiciones contrastadas, pero que han tenido un fuerte impacto tanto hacia el interior de las organizaciones como en la vinculación con el gobierno. Para las liberales se han reducido los espacios de participación. Para las comunitaristas se han ampliado, pero alertan sobre la resignificación que implica para la autonomía de las organizaciones.

“Hay un declive de ONGs, porque no hay espacios de participación... El Estado empezó a movilizar muchos planes sociales entonces, esa razón de ser de las organizaciones empezó a desaparecer porque el Estado empezó a recuperar parte del espacio que había perdido. Al principio, para aplicar los planes, el Estado necesitó el auxilio de las organizaciones, pero luego eso cambió, buscó otros mecanismos, como por ejemplo a través de los municipios” (Aldo, OSC, Mendoza).

“Me guste o no me guste, este gobierno, el gobierno nacional es el único que contactó a las ONG e hizo un registro nacional, que si cumplís ciertos requisitos, podés administrar fondos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación” (Diego, OSC, Mendoza).

“El Foro también trae enredado todo el tema de cómo el ministerio trabaja con las organizaciones. Por ejemplo, como en algunos casos nosotros consideramos que elige organizaciones acertadamente y en otros casos que elige organizaciones por alguna simpatía de algún contacto o de cierto apadrinamiento de algún partido, o de algún color político particular...” (Laura, OSC, Mendoza).

“Nosotros acá en Argentina por la matriz política, por la cultura política, es más difícil pensar la acción política desde las organizaciones sociales. Acá o pasamos de un modelo absolutamente neoliberal de las funciones, de las organizaciones de la sociedad civil a lo que tenemos ahora, que es una mirada de bastante recelo de las organizaciones o que tenemos que estar absolutamente sumidas en el proyecto nacional y popular y de ahí se desdibuja todo margen de autonomía.” (María Rosa, OSC, Mendoza)

Respecto a su visión sobre la política y el grado en que internamente discuten sobre cuestiones políticas; las organizaciones liberales hacen una fuerte distinción, en el ámbito institucional no se habla de cuestiones políticas, eso queda para las ‘charlas de café’ o para el fuero personal e individual. Esto se observa incluso en aquellas organizaciones que definen como su tarea principal ‘la incidencia en políticas públicas’. El espacio institucional de las organizaciones debe mantenerse libre y limpio de política. En su interpretación, la política se reduce a la práctica en partidos políticos.

“La fundación siempre ha mantenido una línea que es totalmente apolítica y agnóstica” (Diego, OSC, Mendoza).

“En lo personal, hablamos de todos los temas políticos, sociales, pero en lo institucional no... Porque en lo institucional nosotros no tenemos ni charlas políticas ni inclinaciones políticas, cada uno en lo personal lo puede tener... Hablamos de política en las charlas de café...” (Aldo, OSC, Mendoza).

“Yo se que Gabriela y Gustavo están en algo... pero yo como no participo de ningún partido, no hablo de política con ellos. Creo que ellos militan en un partido, cuando estamos los tres no hablamos de política” (Fernanda, OSC, Mendoza).

En cambio, en las organizaciones comunitaristas reconocen que hablan mucho de política, incluso consideran que su trabajo es un trabajo político, y ponen el acento en la diferencia que implica su trabajo con el de los partidos.

“Hablamos de política, no partidaria, pero hablamos de política” (Andrés, OSC, Mendoza)

“Nos sentimos más bien militantes... hay algunos de nosotros que venimos haciendo un debate sobre nuestra forma de vinculación con la política... hay dudas, miedos, incertidumbre, no sabes qué puede ser pasar a un plano más político... nosotros no estamos postulando a ningún cargo, pero queremos incidir en política... tenemos que sentirnos protagonistas... también se ve cuando hablás con la gente en los barrios, ya se animan a opinar, y uno se siente con la responsabilidad de incentivar que ese debate se produzca” (Laura, OSC, Mendoza).

“La sensación compartida es ‘así no se está logrando nada’, y la contracara es esa sensación positiva, esa motivación de que el contexto es favorable... la propuesta entonces es diseñar un poco más la política desde adentro, hay compañeros que dicen que no queremos ser más los marginales de la política, porque nosotros tenemos un trabajo territorial fuerte, serio, apasionado, con convicción que cuando aparece en años electorales movidas partidarias, se nos puede ir todo de las manos. No queremos perder ese laburo y no queremos que otros capitalicen ese trabajo que nosotros hemos hecho con la gente” (María Laura, OSC, Mendoza).

En este tipo de organizaciones, la vinculación con los partidos políticos es compleja. Por un lado, algunos de sus miembros reconocen que participan en partidos o provienen de familias con trayectoria en la vida política de sus comunidades.

“Con el gobierno radical, la gente que estaba en la dirección de niñez era radical, y me conocían, sabían que yo era peronista pero nunca tuve problemas. Sabían que era un trabajo genuino el que hacíamos nosotros... mientras que vos cumplas con las normas legales y hagas tu trabajo como corresponde, no te ponen palos en la rueda” (Silvia, OSC, Mendoza).

“Cuando hay algún partido político que quiere hacer una propuesta o hay algún candidato que quiere caminar el barrio, se nos consulta siempre antes a nosotros y bueno nosotros le decimos caminá por esta cuadra porque te va a ser fácil, o los acompañamos nosotros, eso pasa con todos los partidos políticos... La mayoría tenemos actividades en otras organizaciones y en política. Y todo eso está conectado” (Andrés, OSC, Mendoza)

“Tenés cooperativas, fundaciones, asociaciones, partidos ¿pero cuál es la forma? Nosotros tampoco conocemos la forma de tener una militancia social y política... Hay muchos militantes políticos trabajando en organizaciones sociales y hay muchas organizaciones sociales que no hacen trabajo social sino que hacen trabajo político y partidario... (Laura, OSC, Mendoza).

Por el otro lado, es un tema en el que se reconocen tensiones. Los miembros de las organizaciones pueden tener una afiliación política partidaria, incluso muchas

organizaciones lo plantean como una cuestión estratégica para ampliar el alcance de su incidencia, aunque con costos al interior de las organizaciones.

“En la apertura democrática, hubo algunos miembros que fueron casi traspolados al gobierno. Desde ahí queda esto de que había como toda una estrategia de ocupar lugares en el poder. Era tener la oportunidad de lo que estábamos haciendo en una escala mayor, de tener un ministerio... Había mucho conflicto en la organización por estos temas, muchos de ellos dejaron de pertenecer orgánicamente, no rompen con la organización pero dejan de pertenecer a los equipos institucionales...” (María Rosa, OSC, Mendoza).

“El tema de la militancia ha sido todo una historia, porque el origen de la organización estuvo ligado a que los dirigentes que la fundaron tenían militancia en un partido político, el Justicialismo... por eso la organización en un primer momento era asociada con el Partido Justicialista... pero a poco andar eso empezó a generar un problema, porque te dividía las aguas en la gente... por eso desde hace un tiempo a esta parte se vienen eligiendo presidentes que tengan un perfil no político, o no partidario por lo menos... eso ha tenido un mejor funcionamiento, porque no deja gente afuera... La idea central de nuestro trabajo es la vinculación con el Estado, sea del partido que sea...” (Patricia, OSC, Mendoza).

“Hay organizaciones cuya sobrevivencia, no sólo económica, sino como su razón de ser, surgió al calor de las reformas de los '90... Hay otras organizaciones sociales que están absolutamente articuladas y alineadas a la acción política gubernamental y son casi el brazo social del Estado... entonces su trama organizativa está muy vinculada a la trama político partidaria... Y nosotros que tenemos una cuestión que viene de una matriz bien política en cuanto a su concepción, pero con una práctica de autonomía” (Laura, OSC, Mendoza).

En los capítulos anteriores, varios autores reconocen que las organizaciones aportan líderes formados, con experiencia, que mejoran los mecanismos de representación política. Las organizaciones comunitaristas lo consideran como algo natural.

“Donde se nace políticamente y se hace política todo el tiempo es en una organización social, o desde un barrio, después la política partidaria es otra cosa, pero la base está acá. Es muy raro que un vecinalista no sea un futuro dirigente o candidato a algo” (Andrés, OSC, Mendoza).

Para otros, implica un debate profundo sobre los roles que desempeña cada sector, y el dilema se encuentra en pensar si son una forma de competencia a las estructuras vigentes, o un complemento.

“Eso va a implicar que todas tengamos que replantearnos hacia dónde se orientan nuestros esfuerzos de mayor democratización, si ha combatir o competir con las estructuras políticas o a complementar ciertos esfuerzos en mejora de ciertas políticas públicas, es muy distinto el enfoque... Pero esto no pasa por casualidad, convergen muchas cosas, un escenario político diferente, un escenario de opinión pública diferente y un escenario de donantes diferente” (Eliana, OSC, Mendoza).

En las organizaciones liberales, discursivamente, se rechaza el trabajo en partidos políticos.

“Soy apolítica... Yo trabajo porque quiero un mundo mejor, pero no quiero estar vinculada a la política. Si algo hubiese estado vinculado a un partido, me hubiese alejado. Porque creo en trabajar por el bien, más allá de las ideologías... No es porque desconfíe de la política, pero quiero tener libertad, sin tomar partido” (Viviana, OSC, Mendoza)

6.a.4. Incidencia en políticas Públicas

Respecto a su rol de incidencia en políticas públicas, las organizaciones liberales no ven como prioritario la instalación de temas en la agenda, sino que trabajan sobre temas que ya están instalados, durante los años noventa, normalmente siguiendo la agenda del Banco Mundial por su participación en el GTONG.

“Usamos los temas que ponía en agenda el Banco Mundial y ayudábamos a sentar a las organizaciones para hacerlos efectivos, temas a los que las

organizaciones de base no tenían acceso... Los que instalan temas son organizaciones más grandes como CIPPEC, nosotros generamos el espacio para el diálogo nada más... Pero es algo que el Banco ya no hace más” (Aldo, OSC, Mendoza).

Para otras, la incidencia implica necesariamente una relación de oposición con el gobierno. Esta situación, tendría un efecto negativo en sus estrategia de búsqueda de recursos en el sector privado y, por ello, debe restringirse.

“Nunca pensamos trabajar o impulsar estos cambios de forma conjunta con las autoridades, porque los cambios que nosotros impulsamos no les convienen, justamente es a ellos a quienes buscamos controlar” (Diego, OSC, Mendoza).

“Hay como una necesidad de influir en políticas públicas... lo intentamos espasmódicamente. Pero es muy delicado, porque que vos vengas y les digas acá hay gente que se muere de hambre, no le gusta a nadie. Al gobierno es una realidad que no le caemos muy simpáticos, desde el gobierno no había un ambiente político favorable para incidir, porque no nos daban cabida, así de fácil. Si vos sos muy crítico y estás muy metido en la vereda de enfrente, también nos puede pasar que perdamos apoyo de nuestras organizaciones y de nuestros donantes. Entonces hay que buscar un equilibrio, no se quiere perder el contacto con el Estado, ni con las empresas que nos apoyan” (Virginia, OSC, Mendoza).

En las organizaciones comunitaristas el enfoque es diferente. La incidencia es vista como la posibilidad de dar un ‘salto de escala’, como un proceso de colaboración con el gobierno y como una posibilidad para la instalación de temas en la agenda y mejorar el alcance de sus proyectos.

“Por esta unión vecinal se han hecho todas las obras del barrio, el barrio era un lote y la unión vecinal hizo todo, desde un primer plano para construir una casa, hasta las acequias, las plazas, todo... Yo me siento con cualquier director o a manejar cualquier tema” (Andrés, OSC, Mendoza).

“Uno va militando con los programas pero también con las personas... Acá en Mendoza, como hay una gran historia de organizaciones sociales, suele suceder que cuando viene un cambio de gobierno, hay una cantidad de cargos técnicos que son ocupados por gente que viene de las organizaciones... esa es nuestra primera mira, festejamos cada vez que alguien de las organizaciones asume un cargo, nos trae muchísimos dilemas pero festejamos la situación. El dilema surge del hecho que está inmerso en un sistema en el que no puede cambiar todo lo que pensaba, todo lo que había prometido, entonces se lo presiona demasiado... tenemos mucho cuidado de no quemar a compañeros de las organizaciones porque consideramos que es estratégico que estén, cuando sabemos que es muy dilemática la situación, no los acosamos... sabemos que el cambio en el Estado es más lento que lo que las organizaciones estamos proponiendo” (Patricia, OSC, Mendoza).

Hay una mirada de competencia y desconfianza con los funcionarios del gobierno, consideran que están menos capacitados que ellos y que responden a lógicas partidarias que desvían los objetivos y actividades de los programas y proyectos.

Por ejemplo lo que nos pasa ahora, que tenemos que presentar proyectos a nivel municipal y nos evalúa gente que no tiene ni idea de la temática... yo me he encontrado en una mesa defendiendo un proyecto frente a una persona que jamás, jamás ha trabajado en eso ¿entonces por qué nosotros no tenemos la posibilidad, desde el Estado, que este laburo tenga más impacto, que tenga más escala gracias al municipio y no quede en lo que podemos hacer desde una simple organización?” (Laura, OSC, Mendoza).

“Nosotros apuntamos a una transformación... pero no sólo encontramos límites a nuestro trabajo, sino también retrocesos y boicot por parte de cosas que surgen de la política partidaria. Esto de ir a un municipio por ejemplo, que vos sabés que el municipio no sólo no te va a colaborar sino que te va a boicotear la movida, entonces nuestra buena intención queda en la nada... (Silvia, OSC, Mendoza).

A su vez, estas organizaciones consideran que para lograr mejores resultados conforme a sus objetivos es mejor abandonar una lógica confrontativa, y promover espacios de diálogo.

“En la actualidad tenemos una relación mucho mejor que antes, porque tenemos una postura menos confrontativa con la clase política. Hemos logrado cambiar esa visión que tenían los políticos de la organización, de que sólo queríamos escracharlos, señalar el error, y ahora podemos hacer más cosas en colaboración. Ellos ven que pueden hacer cosas que apoyen a nuestra organización y nosotros podemos hacer cosas que apoyen su trabajo...” (María Laura, OSC, Mendoza).

Por otro lado, la cooperación plantea el dilema de la cooptación, ¿hasta qué punto las organizaciones cooperan o están siendo cooptadas por el gobierno? Para algunas organizaciones este punto es claro, se mantiene la autonomía cuando se tiene un proyecto y objetivos claros, lo importante sería lograr las ‘transformaciones que se impulsan’ y, no tanto, quién gana políticamente en el proceso.

“Paradójicamente cuando el movimiento logra que sus reivindicaciones se reconozcan, se debilita el movimiento como organización... por ejemplo muchas reivindicaciones históricas del movimiento de mujeres están siendo cumplidas, la ley de violencia de género es una avanzada para lo que suponíamos en el momento; en el campo de derechos humanos sucedió lo mismo... Pero es un dilema porque la cooptación no es ni una cuestión económica ni de traspaso de cuadros, muchas veces es simbólica, una simple foto sirve para que un dirigente se quede con el crédito de una construcción de años... Si vos como organización tenés un horizonte que sea un poco más allá de la acción inmediata y acotada, y pensás en términos de política pública, es decir, si esto que nosotros hacemos no se convierte en una política pública en realidad perdemos el sentido, entonces cuando eso pasa, ¿de quién es? ¿es del gobierno? ¿es del movimiento? ¿es de los dos? ¿es de la ciudadanía? ¿qué pasa con la autonomía del grupo? Esas son tensiones en las que no hay punto de sutura, es lo que hay que transitar, no hay una respuesta, es una relación de estrategia permanente para encontrar el equilibrio... Si vos tenés un horizonte pensado como un movimiento, lo vas

a usar para definir las estrategias, entonces vas a decir 'en esta coyuntura, en este punto, nos conviene estar articulados al gobierno, más allá que de alguna manera pueda establecer lazos de cooptación...' Hay otras organizaciones muy similares a la nuestra que piensan que eso es una tibieza hormonal..." (María Rosa, OSC, Mendoza).

Estas relaciones entre organizaciones, movimientos, partidos, y gobierno, sólo se comprenden cuando el debate político está instalado en los miembros de las organizaciones.

"¿El gobierno está convencido de lo que está haciendo en derechos humanos o se ha quedado con la bandera de los organismos? El hecho es que hoy tenés una reivindicación histórica de los organismos por la verdad y la justicia que es una política pública... Si la ley de medios la hicieron por un enfrentamiento con Clarín o porque están convencidos de la democratización, ¡qué se yo! Lo real es que te está revolucionando la posibilidad de intervención... esa es la lectura política que hay que tener" (María Rosa, OSC, Mendoza).

Si bien las organizaciones poseen un excelente conocimiento de los temas y los territorios en los que trabajan; la producción sistemática de información en general es escasa y la difusión se realiza en redes pequeñas de contactos.

6.a.5. Financiamiento y marco normativo

Los procesos de rendición de cuentas también son muy reducidos. Las organizaciones que poseen personería jurídica, afirman que 'cumplen con la ley' y presentan balances contables y actas de reuniones a la autoridad competente. Las organizaciones liberales tienen el ejercicio de hacer 'eventos' para las rendiciones de cuentas, fundamentalmente, porque les sirve en su estrategia de búsqueda de recursos.

"También son eventos para posicionarte con la prensa. Es beneficioso para todos, para el donante que te financia le da la exposición que necesita o que quiere tener, para la organización que cuenta la importancia de que el

donante siga donando, para el voluntario que se le hace un reconocimiento público” (Virginia, OSC, Mendoza).

El financiamiento es el punto débil de la mayoría de las organizaciones. Lo más importante que señalan es la retirada de organismos internacionales como agentes de financiación.

La creatividad de las organizaciones es amplia, las liberales tienden a organizar eventos (deportivos, sociales) ventas de productos, alianzas con empresas financieras. Incluso algunas de ellas han creado áreas de ‘marketing’ para llevar adelante las estrategias de búsqueda de fondos. Reclaman que el Estado facilite los procesos de donación y desgravación impositiva para las empresas e individuos. Acentúan que no reciben fondos del Estado, como un elemento para mantener su ‘independencia’.

“El Estado debería incentivar más a los donantes, debería ser más atractivo para los donantes, especialmente lo que pueden deducir de impuestos. Con el techo que existe no es atractivo para las empresas” (Diego, OSC, Mendoza).

“Lo mismo pasa con la desgravación del impuesto a las ganancias, ahora es de hasta el 5%, ¡que no es nada! Antes era más, pero como no había controles era una chorrera de plata que a veces se usaba con fines non santos, pero la ley salomónica fue bajarlo al 5%. Esto plantea un tema para el financiamiento del tercer sector, especialmente por lo que pueden aportar las empresas” (Virginia, OSC, Mendoza).

Las organizaciones comunitaristas reconocen que en los años ochenta y noventa, recibían fondos de organismos internacionales. Ante la retracción, se volcaron a administrar fondos del gobierno en sus distintos niveles. En muy pocas ocasiones reciben subsidios, el financiamiento se materializa en la ejecución de programas y proyectos, mayoritariamente nacionales. Las fuentes de financiamiento tienen un fuerte impacto en las líneas programáticas que siguen las organizaciones. En algunos casos, no altera la orientación de la organización, los proyectos ‘son la excusa’ que les permite llevar

adelante sus actividades. En otros casos, implica una total reorientación de sus actividades.

“Sin la pata del Estado es imposible, porque como somos sin fines de lucro, no se puede hacer mucho. Pero tenemos convenios y trabajamos con las tres patas del Estado, la nacional, provincial y departamental” (Andrés, OSC, Mendoza).

“El grupo de formación trabajaba mucho para generar debate político con los líderes de opinión y con los líderes de los partidos, de todos los partidos, eso se fue diluyendo, la cooperación internacional pasó más a la lógica de proyectos, medibles, tangibles y con temáticas que a ellos les interesaba, entonces eso fue generando un debilitamiento” (María Rosa, OSC, Mendoza).

“Lamentablemente todos estos proyectos que hemos conseguido no tienen mucho que ver con los temas que maneja la organización. Son más bien de desarrollo social...” (María Laura, OSC, Mendoza).

“Los fondos que tienen que ver con el gobierno nacional han estado vinculados más con una cuestión de contactos locales, hay 8-10 organizaciones grandes en Mendoza que conocen el circuito de financiamiento a nivel del Ministerio de Desarrollo Social y, en general, a esos fondos se llega por referencias de otras organizaciones. Y siempre se distribuyen entre las organizaciones de confianza, digamos... Tenés que tener referencias para eso” (Eliana, OSC, Mendoza).

El régimen normativo no es percibido como restrictivo, pero consideran que es mejorable. Las organizaciones liberales reconocen que es necesario para captar fondos y que las exigencias son más difíciles de cumplir para las organizaciones pequeñas.

“La legalidad ayuda cuando uno se vincula con estructuras del Estado y con el ámbito privado... Especialmente cuando se bancarizó el tema de las donaciones. Además está bueno para que los que conducen las ONG no se manejen como se les da la gana. En muchas organizaciones se han perdido los recursos... Los comedores se manejan sin marco legal y manejaron su dinero impecablemente, pero hay otras instituciones que no, que los manejaron discrecionalmente” (Aldo, OSC, Mendoza)

“Es más problema para las pequeñas, tenés que registrarte en la AFIP y varias cosas más y no tienen plata para pagar el contador, y así muchas cosas. Para las chicas debería ser diferente, hoy es lo mismo si sos la Fundación YPF o una cosita chiquita, todos tienen el mismo nivel de regulación. Es increíble que con nuestro trabajo nos cobren el impuesto de movimientos bancarios, buscamos ser transparentes entonces tenemos todo bancarizado y perdemos plata” (Virginia, OSC, Mendoza).

“Estaría bueno que tengamos un control más estricto, rendir cuentas más adecuadamente... Personas jurídicas no existe como control... La fundación no puede ser recurso para evadir impuestos” (Eliana, OSC, Mendoza).

Las organizaciones comunitaristas, funcionan en su mayoría, de hecho, no cuentan con personería jurídica. Muchas veces, para poder recibir fondos, utilizan la estructura institucional de una organización ‘amiga’.

Reconocieron que, en Mendoza, el gobierno también utiliza el otorgamiento de la personería jurídica como un mecanismo de control político sobre las organizaciones.

“Nosotros al principio hasta tuvimos problemas para sacar la personería jurídica. Cuando vieron que sólo llevábamos y traíamos alimentos, y no nos metíamos mucho, entonces nos dejaron hacer” (Virginia, OSC, Mendoza).

“Si hay buena comunicación con el Estado, una persona jurídica se arma rápido, pero si no, pueden demorar hasta dos años...” (Patricia, OSC, Mendoza).

Mendoza, conservadurismo, diversidad y cambio.

En Mendoza los lazos y vínculos personales tienen un gran peso. Las organizaciones que tienen ‘fundadores’ o ‘dirigentes’ conectados en las élites económicas y políticas⁵ de la provincia plantean un estilo de trabajo diferente. Las organizaciones deben mantenerse como un espacio neutral, apolítico, la incidencia y la negociación se produce en “la cafetería”.

⁵ Puede verse mi trabajo sobre actores relevantes en la determinación de las políticas públicas en Mendoza (Belmonte, 2013)

El voluntariado es fundamentalmente un pasatiempo; la vinculación con el Estado es de oposición, pero no de confrontación; las organizaciones se financian con fondos internacionales o del sector privado, cuando reciben fondos públicos, tratan de ocultarlo.

Por otra parte, hay sectores que ven su trabajo como una militancia social, entienden que su rol es esencialmente político y buscan capitalizarlo, no 'quieren ser más los marginales de la política'; entienden que la incidencia y el trabajo articulado con el Estado permite mejorar alcance de sus proyectos.

Para este tipo de organizaciones el trabajo territorial es fundamental. El trabajo con la 'comunidad', con los 'vecinos', facilita el mantenimiento de las actividades en momentos de escasez de recursos.

A diferencia de lo que planteaba Putnam, no es lo mismo una organización que promueve la observación de aves que una organización que promueve formas de economía social. El origen de las organizaciones, las características político-ideológicas de sus miembros, condicionan la forma en la que se vinculan con el sistema democrático.

A su vez, el contexto político importa. Mendoza ofrece un escenario diferente al de los casos que se presentan a continuación. Desde el retorno a la democracia, la institucionalidad democrática en la provincia es valorada positivamente.

Sin embargo, es posible reconocer momentos claves de la configuración del régimen político y el Estado, donde se modifican los roles de cada uno de los sectores: la dictadura militar y el retorno a la democracia; las reformas neoliberales de la década de 1990; la crisis política y económica de diciembre de 2001 y; la etapa iniciada por el gobierno de Néstor Kirchner.

Los dos tipos de organizaciones caracterizados en las páginas precedentes, reaccionaron e interpretan de manera diferente los cambios de cada etapa. En la literatura sobre sociedad civil, la autonomía respecto al Estado es un punto destacado. Los entrevistados también lo reconocen y la cooptación estatal aparece como un riesgo latente. En las posiciones liberales, una fortaleza de la sociedad civil implica menos Estado. Para las organizaciones con un perfil comunitarista, la vinculación con los organismos estatales no importa un juego de suma cero.

Para las organizaciones liberales, recibir fondos de empresas o de organismos internacionales, no despierta ninguna sospecha sobre su autonomía. En cambio para las organizaciones comunitaristas, la recepción de fondos, cualquiera sea su origen, despierta discusiones internas para generar mecanismos que preserven su autonomía.

Los diferentes niveles de gobierno (municipal, provincial y nacional), también tienen un fuerte peso en las agendas internas y externas de las organizaciones. El 'territorio' es un componente importante en una provincia con una gran extensión y con núcleos urbanos concentrados en torno a los oasis productivos⁶.

⁶ Mendoza posee un clima desértico y su producción agrícola está circunscripta a tres grandes núcleos que son posibles gracias a la existencia de ríos de montaña. En dichos oasis, se concentra el 95% de la población.

6.b- El caso de Santiago del Estero

Santiago del Estero se encuentra prácticamente en el extremo opuesto a la provincia de Mendoza. La democracia santiagueña por un período de más de 50 años está marcada por la presencia de Carlos Juárez.

Juárez era abogado, miembro de la Acción Católica, militante del partido Justicialista, brillante orador (Castiglione, 2010: 442), ganó su primera elección de gobernador en abril de 1949, con sólo 33 años de edad. A partir de esa fecha, generando alianzas con sectores de distintos partidos políticos, con interventores federales y militares, Juárez gobernó durante 5 períodos. También “designó candidatos a gobernadores, (Iturre, Rodrigo, Díaz, Aragonés de Juárez), él personalmente elegía y designaba a la totalidad de los integrantes de las listas de candidatos a cargos electivos, sean nacionales, provinciales y municipales, jueces, etc.” (Castiglione, 2010: 443-444).

Fue ministro de gobierno (1948); convencional constituyente nacional (1949), gobernador (1948-1952, 1973-1976, 1983-1987, 1995-1998 y 1999-2001); senador nacional (1952-1955, 1987-1995, 1998-1999); y diputado nacional (1964). En algunos casos no cumplió sus mandatos integralmente, era parte de su estrategia para mantener el poder, renuncias anticipadas, intercambio de funciones, siempre acompañado por su esposa Mercedes Aragonés de Juárez, “la Nina”.

Desde el año 1983 hasta el 2005, el partido Justicialista no perdió nunca una elección para el cargo de gobernador: Carlos Juárez (1983-1987); César Iturre (1987-1991); Carlos Mujica (1991-1993); Fernando Martín Lobo (1993-1993); Carlos Juárez (1995-1998); Darío Augusto Moreno (1998-1999); Carlos Juárez (1999-2001); Carlos Ricardo Díaz (2001-2002); Darío Augusto Moreno (2002-2002); Mercedes Aragonés de Juárez (2002-2004).

Por otra parte, Santiago del Estero es la provincia argentina que ha tenido la mayor cantidad de intervenciones federales⁷. Desde el retorno a la democracia, Juan Schiaretti (1993-1995) y Pablo Lanusse (2004-2005) fueron interventores federales en la provincia. A partir de esta última, se produce el primer gobierno de una alianza de partidos encabezada por la Unión Cívica Radical. Gerardo Zamora (2005-2009 y 2009-2013) y su mujer Claudia Ledesma Abdala (2013-2017) han gobernado la provincia durante los últimos 10 años⁸ (ver Tabla 8).

Tabla 8. Gobernadores de la provincia de Santiago del Estero desde 1983.

| Período | Partido Político | Nombre | Porcentaje de votos del ganador y del 2do |
|-------------|-----------------------|------------------|---|
| 1983 - 1987 | Partido Justicialista | Carlos Juárez | 48,9% / 31% |
| 1987 - 1991 | Partido Justicialista | César Iturre | 50,8% / 43,6% |
| 1991 - 1993 | Partido Justicialista | Carlos Mujica | 55,1% / 44% |
| 1993 - 1993 | Partido Justicialista | Fernando Lobo | Como vicegobernador, reemplaza a Mujica |
| 1993 - 1995 | Intervención Federal | Rubén Schiaretti | - |
| 1995 - 1998 | Partido Justicialista | Carlos Juárez | 65,6% / 20,4% |
| 1998 - 1999 | Partido Justicialista | Dario Moreno | Como vicegobernador, reemplaza a Juárez |
| 1999 - 2001 | Partido Justicialista | Carlos Juárez | 52,2% / 26,3% |
| 2001 - 2002 | Partido Justicialista | Carlos Díaz | 63,1% / 13% |
| 2002 - 2002 | Partido Justicialista | Dario Moreno | Reemplaza de Díaz |

⁷ La intervención federal es una medida extraordinaria del Gobierno Nacional por la que se impone temporalmente su autoridad en una provincia, para lograr fines específicos expresados en el artículo 6 de la Constitución Nacional: "El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades provinciales para sostenerlas o restablecerlas si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia". La intervención puede ser realizada tanto sobre el poder ejecutivo, como el legislativo o el judicial.

⁸ Gerardo Zamora completó su primer mandato y fue reelecto, la nueva constitución provincial habilita sólo una reelección para el cargo de gobernador. En el año 2013, impulsó acciones legales para sortear el impedimento. El caso llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación que determinó que el mandatario estaba inhabilitado para postularse a un tercer mandato consecutivo. En su lugar, compitió y ganó las elecciones su esposa Claudia Ledesma.

| | | | |
|-------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|
| 2002 - 2004 | Partido Justicialista | Mercedes A. de Juárez | Reemplaza a Moreno |
| 2004 - 2005 | Intervención Federal | Pablo Lanusse | - |
| 2005 - 2009 | Unión Cívica Radical | Gerardo Zamora | 46,5% / 39,8% |
| 2009 - 2013 | Unión Cívica Radical | Gerardo Zamora | 85,1% / 5% |
| 2013 - 2017 | Frente Cívico | Claudia L. de Zamora | 64,6% / 14,5% |

Fuente: Elaboración propia.

Giraudy (2010: 58) destaca que en el período que va desde 1983 hasta 2006, Santiago del Estero ha mostrado un sostenido déficit democrático. Consistente con ello, en el índice de democracia subnacional realizado por Gervasoni (2010a: 319), Santiago del Estero ocupa el quinto lugar entre las provincias con peor rendimiento democrático. En otro de sus trabajos, donde realiza una evaluación de la democracia en las provincias argentinas, la provincia ocupa el penúltimo lugar (Gervasoni, 2010b: 49).

En Santiago se encuentran las seis dimensiones que Behrend (2011: 153) utiliza para definir a los llamados regímenes políticos subnacionales como “juegos cerrados”: elecciones libres, justas y regulares; política familiar (control en el acceso a las posiciones centrales del gobierno); control de los medios de comunicación; distribución de los recursos públicos y clientelismo; control de las oportunidades de negocios; control del poder judicial.

Como se dijo anteriormente, desde su primera gobernación en 1949, Carlos Juárez y su mujer Mercedes Aragonés tuvieron un peso decisivo en la configuración política provincial. Saltalamacchia y Silveti realizan una profunda descripción del funcionamiento del régimen político santiagueño (2010: 135 y ss.), y destacan como sus principales características:

1. Acuerdos entre los partidos políticos con la intención de repartir el poder político y económico entre los integrantes de la élite.
2. Fuertes prácticas clientelares, aseguradas por el casi total monopolio estatal en la provisión de empleo y planes sociales.
3. Un estricto control de los medios de comunicación.

4. El control en la selección y el pago a los proveedores de servicios al Estado.
5. Discrecionalidad en la utilización de tierras fiscales y los montes naturales.
6. Arbitrariedad sin restricciones en la selección de jueces y funcionarios del poder judicial.
7. El control partidario sobre los bloques legislativos.
8. La existencia de un sistema de un sistema de cooptación, de delaciones, de represión policial y persecuciones judiciales que impedía voces opositoras.

Schnyder (2010: 52-53) es contundente para caracterizar a Santiago del Estero bajo el Juarismo. Lo define como un régimen con “legitimidad electoral con prácticas legales y extralegales de restricción de las libertades civiles y derechos políticos de la oposición”.

En 1993 se produjo una revuelta conocida como “el Santiañegazo”. La provincia atravesaba una profunda crisis económica y política. La UCR había ganado las elecciones legislativas de medio término, y el gobernador Mujica había intentado despegarse del liderazgo de Juárez. El gobierno nacional, presionaba al ejecutivo provincial para que efectuara reformas estructurales alineadas con las recomendaciones del Consenso de Washington. Mujica renunció en octubre y asumió en su lugar el vicegobernador Fernando Lobos. El 16 de diciembre se produjeron hechos de violencia que culminaron con heridos. Fueron incendiados los principales edificios de los tres poderes del Estado y las casas de varios dirigentes políticos. Ese mismo día, el gobierno nacional aprobó la intervención federal y nombró como interventor a Juan Schiaretti, persona de confianza del ministro de Economía de la nación, Juan Domingo Cavallo.

La intervención federal tuvo una pésima valoración entre los santiagueños. Tenti (2005: 149) sostiene que las reformas llevadas a cabo en ese periodo fueron apresuradas, con un serio costo social y político. Prevalció la urgencia con políticas bajadas verticalmente desde los organismos centrales de gobierno. Silveti (2006: 207) afirma que fue un período de “inescrupulosa corrupción y evidente ineficacia gubernamental”.

El segundo proceso relevante para la investigación, se produjo en 2003 a partir del descubrimiento de los cuerpos sin vida de dos mujeres, Patricia Villalba y Leila Bshier, en la zona conocida como la Dársena.

El asesinato de las dos jóvenes fue el origen de la movilización sostenida de sus familiares, vecinos y organizaciones en reclamo del esclarecimiento de los hechos. Esta situación, en conjunto con otros factores, precipitó la nueva intervención federal de la provincia y la caída del régimen Juarista.

El mismo día del hallazgo de los cuerpos comenzó a circular el rumor sobre los posibles autores. Todo indicaba que los hijos de funcionarios del gobierno estaban implicados. Los familiares de las víctimas organizaron marchas semanales que variaron en la cantidad de participantes pero que se realizaron de manera sostenida durante un año⁹.

Los familiares y organizaciones participantes lograron que medios nacionales de comunicación replicaran la noticia y el conflicto se instaló en la agenda pública nacional. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁰ visitó la provincia y el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación creó una comisión para investigar la situación.

El informe del Ministerio, realizado por Pablo Lanusse y Eduardo Luis Duhalde, consigna “el estado de excepcionalidad institucional que vive la provincia de Santiago del Estero por la ausencia de independencia de los poderes legislativo y judicial, subordinados a un poder político y económico concentrado que conspira abiertamente contra los principios éticos y jurídicos que caracterizan al Estado de Derecho” (MJSDH, 2003: 40).

También se desataca que la institución policial aparece como un eficaz instrumento de dominación política. Con casos de apremios ilegales, tortura y gatillo

⁹ Saltalamacchia y Silveti (2010) analizan en detalle la evolución que tuvo el movimiento de protesta en la provincia.

¹⁰ El comunicado de prensa emitido puede leerse en <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2003/santiagodeestero.htm>

fácil¹¹ protagonizados por efectivos policiales; tareas de inteligencia interna con escuchas ilegales¹² y seguimiento de políticos, periodistas, referentes sociales y empresarios. Finalmente, el ejercicio de la libertad de prensa y el derecho a la información se encuentran severamente dañados a partir de un uso sesgado de la publicidad oficial, más de doscientos casos registrados de amenazas e intimidaciones a periodistas denunciados por el círculo de prensa y; el secuestro de periódicos y material periodístico sin orden judicial o por contravenciones menores.

En abril de 2004 por ley del Congreso Nacional, se intervinieron los tres poderes de la provincia de Santiago del Estero. Carlos Juárez y su esposa debieron enfrentar distintos procesos judiciales.

En 2005 se reformó la constitución y en las elecciones de regularización de autoridades, Gerardo Zamora resultó electo, abriendo una nueva etapa de la vida institucional y política de la provincia.

En cuanto al desarrollo de su sociedad civil, Santiago ocupa el penúltimo puesto en el país según el índice de desarrollo de la sociedad civil elaborado por PNUD, BID y GADIS (2004). El informe señala que si bien existe un número importante de organizaciones, 3,4 cada mil habitantes¹³, presentan una débil estructura y limitados recursos institucionales para impulsar sus acciones.

La descentralización de su accionar es pronunciado, casi 8 de cada 10 organizaciones se ubican en municipios distintos a la capital. En principio, esto se debería a la existencia de un número importante de organizaciones campesinas nucleadas en torno al Movimiento Campesino de Santiago del Estero (Mocase). Entre las organizaciones de base se destacan las uniones vecinales y con menor importancia las bibliotecas populares. La antigüedad promedio de las organizaciones ronda los 11 años,

¹¹ En Argentina se denomina gatillo fácil a los casos de asesinato cometidos por agentes de las fuerzas policiales en abuso de sus atribuciones.

¹² Producida la intervención, se descubrió que el Departamento de Investigaciones de la Policía Provincial, dirigido por Musa Azar, disponía de más de 30 mil archivos ilegales.

¹³ Mendoza posee 3,5 organizaciones cada mil habitantes.

convirtiéndola en una de las más jóvenes del país. El 83% de las organizaciones fue creada en la década del '90.

Según el estudio, las OSC santiagueñas presentan una baja cantidad de miembros involucrados, tanto voluntarios como rentados. Incluso, citando una evaluación realizada por la Dirección de Esfuerzos Compartidos de la Municipalidad de la Capital, alerta sobre “la existencia de líderes autoritarios, con algún compromiso político, la reproducción de comportamientos asistenciales y la falta de capacitación en la gestión social de los vecinos” (PNUD, BID y GADIS, 2004: 226).

Santiago tiene el porcentaje más bajo del país en organizaciones con personería jurídica. A su vez, la trama institucional que han generado mediante redes con otras organizaciones y acuerdos con otras instituciones apenas supera un 15%.

La experiencia de las entrevistas en Santiago del Estero fue muy diferente a lo que sucedió en Mendoza y San Luis. Las entrevistas fueron realizadas en 2011. Habían transcurrido siete años desde la caída del Juarismo. La provincia había concluido su segunda elección a gobernador con un resultado abrumador: Gerardo Zamora fue reelecto con el 85% de los votos.

6.b.1. Características internas

Hay fuertes coincidencias en los discursos de los entrevistados. En primer lugar, el rol destacado desempeñado por la Iglesia Católica, tanto por el trabajo pastoral como por el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo. Asociado a esto último, en todos los entrevistados se destaca el trabajo realizado por el Mocase en la provincia.

“Hay ciertos lugares donde la Iglesia Católica es en los primeros lugares donde se participa... como un espacio para la comunidad... después la gente también busca otros canales de participación, escarbando en la historia de muchos dirigentes, esto es así” (Pedro, OSC, Santiago del Estero).

Al igual que en Mendoza, también es posible distinguir -aunque no de forma tan pronunciada- las diferencias entre las organizaciones por la inclinación político-ideológica

de sus miembros. Con similares consecuencias tanto en su vida interna como en la forma en que entienden a la política, su vinculación con el régimen político y con el Estado.

Las organizaciones santiagueñas también tienen una gran estabilidad en la composición de sus miembros. Normalmente, sus autoridades o dirigentes se mantienen durante largos períodos de tiempo en la conducción de sus organizaciones. Cuando se producen diferencias al interior de la organizaciones la respuesta es la salida o expulsión - según el caso- de los disidentes. El caso más paradigmático lo constituye sin dudas el Mocase¹⁴.

Se trata de organizaciones medianas con entre cinco a veinte miembros. Los niveles de personal rentado son casi inexistentes, con mucha presencia de estudiantes universitarios. También se nota una importante presencia de organizaciones dedicadas a temas ambientales.

Hay algunas diferencias importantes entre las organizaciones liberales y comunitaristas en la forma de funcionamiento interno. En este caso, las liberales tienden a promover la profesionalización del trabajo, la coordinación con otros actores es vista como un trabajo pesado y las diferencias se resuelven de forma pragmática, 'cada uno por su lado'. Aunque también existen posiciones más conciliadoras, que buscan promover espacios de moderación y diálogo frente a estrategias confrontativas.

“En la fundación trabajo yo como gerente, una secretaria y un asistente. Todo lo demás lo tercerizamos. La gran ventaja que tiene la fundación es que no tenemos gente de la cultura¹⁵, no tenemos artistas y eso es una ventaja, porque nadie viene acá a discutir o a decir mirá esto se debería hacer de esta forma, o tengo a mi primo o a mi amiguito... no, acá se tratan los temas por los temas, se aprueban o no se aprueban. Si usted mira están todos peleados con todos, los escritores, los artistas, los músicos, son reflejo de una sociedad que vive así, es la sociedad argentina que es así... Tenemos un lema, allá donde se presenta un problema con una de las instituciones con las que trabajamos, inmediatamente paramos, chau, seguimos amigos, pero hasta aquí llegamos...” (Santiago, OSC, Santiago del Estero).

¹⁴ La principal división se produjo en 2001 debido, fundamentalmente, a diferentes posiciones respecto a la forma que debía asumir la vinculación con el Estado.

¹⁵ Nótese que la fundación promueve el desarrollo cultural de Santiago del Estero.

“El Foro es un blog que manejo yo, trato de recoger la opinión de diversas personas, trato que sean comentarios bien amplios, para que estemos todos de acuerdo... En la asamblea tengo un rol diferente. La asamblea, para mí tiene un rol demasiado combativo... Nosotros en el Foro establecimos un estatuto en contra de las medidas de fuerza, las medidas de fuerza son antiecológicas, son algo así como el fracaso de la inteligencia, pero el Foro quedó casi desierto, entonces trabajo en la Asamblea, donde la gente es muy revoltosa, muchos chicos jóvenes, algunos incluso reivindican la lucha armada. Yo estoy en una posición contraria, si tuviese que ser seguidor de alguien lo sería de Gandhi, entonces tenemos nuestras discusiones y yo siento que mi función es importante ahí desde ese punto de vista... soy un poco el más moderado, atemperando, tratando de que la Asamblea sea más conciliadora.” (Roberto, OSC, Santiago del Estero).

Las comunitaristas en cambio, sostienen -en la misma línea de lo que sucede en Mendoza- que su trabajo es vocacional, una ‘militancia social’. Consideran que las formas horizontales de organización interna y de toma de decisiones son lentas y complejas. Por ello, privilegian el proceso de construcción colectiva por sobre la eficacia. Se destaca en este caso, a diferencia de lo que sucede en Mendoza, que la participación es baja y que son las mujeres quienes tienen mayor compromiso.

“Este trabajo es muy vocacional, te viene de la cuna... hay algunas cosas que te bajan la guardia, pero después te pica el bicho de nuevo... Nunca he pertenecido a un partido político, no, no, no, nunca, ¡jamás! La militancia que hago es social... Pero la participación no es la ideal, por ahí sobre hechos puntuales se suma mucha gente. La mayoría que trabajan como voluntarias y están comprometidas, son mujeres” (José, OSC, Santiago del Estero).

“En las organizaciones pesa mucho el individualismo, el personalismo, la competencia, el protagonismo... peleas por espacios, digamos, es como que la dictadura caló hondo en esa cuestión... hoy es muy difícil establecer relaciones permanentes que estén caracterizadas por la solidaridad” (Luis, OSC, Santiago del Estero).

“Si bien tenemos la estructura de cargos que exige la ley, somos una organización asamblearia, participativa, se toman las decisiones entre todos,

por mayoría, por consenso... Si alguien no está de acuerdo, está bueno que si quiere armar otra organización la arme, pero estaría bueno que lo podamos discutir acá adentro primero, podamos darle forma, que nadie se vaya" (Pedro, OSC, Santiago del Estero).

"La organización es horizontal, no hay cargos... realmente es bastante despelotado porque hay un liderazgo bastante compartido, todas las decisiones son por consenso y eso nos quita capacidad operativa, es algo lento... pero bueno, es un proceso de aprendizaje" (Roberto, OSC, Santiago del Estero).

"Nosotros siempre trabajamos con la filosofía de la solidaridad, de acompañarnos, de dar la palabra, de la honestidad..." (Hugo, OSC, Santiago del Estero).

Existe otro punto importante entre las organizaciones santiagueñas. La valoración positiva que realizan sobre el efecto que tiene el trabajo de las organizaciones con los campesinos. Reconocen que se produce un aprendizaje que fomenta el pluralismo.

"Por ejemplo, ya el hecho de hablar frente a muchas personas, es un ejercicio que no estamos acostumbrados a hacer... Quizás en las grandes urbes esto no sea así, pero en el norte... los que se atreven a hablar son los que lo hacen bien, entonces generar esos espacios en los que todos podamos hablar es un desafío tremendo" (Pedro, OSC, Santiago del Estero).

6.b.2. Participación en redes.

Respecto a la participación en redes, Santiago presenta algunas notas especiales. La participación es muy escasa, pero la Mesa Provincial de Tierras¹⁶ ofrece una plataforma que aglutina una importante cantidad de organizaciones. Se reconoce también la complejidad del trabajo en redes.

¹⁶ La mesa está integrada por la comisión de Pastoral Social de la Tierra, organizaciones campesinas, organizaciones no gubernamentales, equipos de abogados, legisladores, parroquias, universidades y programas sociales del Estado. La convocatoria original la realizó el Obispo Juan Carlos Macarone en el año 2000. La mesa de tierra promueve el debate sobre una política integral de desarrollo rural, en particular sobre la distribución, uso y tenencia y de la tierra en la provincia.

“A veces hay financiamiento para formar las redes... En Santiago hemos participado de algunas redes o foros. Normalmente son una o dos organizaciones que nuclean o manejan el foro y convocan a otras para juntar fuerzas...Más allá de los Foros no hay mucho contacto con otras ONG, entonces la relación es poca pero buena” (Andrés, OSC, Santiago del Estero).

“Es difícil el trabajo en redes, participamos hasta el año pasado, pero me cansé... En la mesa de tierras predominan más algunas vertientes, vinculadas a la iglesia católica y hay algunas personalidades complicadas, un enfoque muy crítico que no compartimos... Muy crítico con el gobierno nacional y nosotros compartimos algunas cosas que está haciendo el gobierno nacional, hay actitudes muy personalistas, abusando del uso de la palabra, hay mucha disputa ideológica... Me parece que sería mejor que las organizaciones campesinas tengan su propia red... no influenciada tanto por los técnicos, por su pensamiento...” (Rubén, OSC, Santiago del Estero).

Al igual que se vio en Mendoza, las organizaciones valoran positivamente las redes promovidas desde el Estado.

“Con todas las organizaciones nos llevamos muy bien, te lo juro, es impresionante lo bien que nos llevamos. Con el Banquito, formamos parte de una red nacional y nosotros representamos a la regional...” (Hugo, OSC, Santiago del Estero).

“El trabajo en red con el banco popular es muy importante... ahora hemos tratado de formar una red con otras organizaciones que reciben el fondo del PNUD pero no hemos podido, porque somos instituciones con distintas actividades, medio que no hay homogeneidad entre las instituciones... empezamos bien, pero las más homogéneas seguimos trabajando en algunos temas juntos, pero con otras no, se ha diluido” (José, OSC, Santiago del Estero).

Un tercer elemento particular del trabajo en redes en Santiago, surge de analizar los discursos de aquellas organizaciones que tienen un carácter movimentista. Para este

tipo de organizaciones el trabajo en red es parte de su estrategia política de fortalecimiento interno y de ampliación del alcance de sus objetivos.

“Trabajamos en redes con organizaciones de base, ONG, de Argentina, Bolivia y Paraguay. Durante 6 años el trabajo ha sido más o menos de conocernos, algo que lleva su tiempo. Hemos viajado a Bolivia por ejemplo para conocer las problemáticas y los formatos socio-asociativos del país. Para identificar y sentirnos parte de la misma región. Somos más parecidos nosotros a los Chaco-Americanos Bolivianos y Paraguayos que a los neuquinos. En cuanto a las problemáticas, y la cultura... Hoy estamos tratando de generar una plataforma regional que nos permita conseguir financiamiento e impulsar políticas públicas regionales, más allá de las divisiones de fronteras” (Luis G, OSC, Santiago del Estero).

6.b.3. Vinculación con el Estado y la política.

Al igual que en Mendoza, si bien las organizaciones liberales tienen entre sus objetivos la incidencia en políticas públicas, al mismo tiempo, afirman que no hablan de política, la asocian con la política partidaria y tienen una visión negativa de ella. Si bien, los entrevistados reconocen que ellos, u otros miembros, están vinculados a partidos, consideran que en la organización no debe hablarse de esos temas.

“Nosotros por estatuto tenemos prohibido todo tipo de actividad política, gremial, racial o religiosa... nosotros tenemos un ciclo de conferencias y traemos a distintos escritores, Marcos Aguinis, Santiago Kovadloff, por ejemplo, y ellos hablan de política, pero la fundación no... Yo soy radical por ejemplo, radical de los viejos, no de los K, tenemos peronistas, hasta tenemos un cura, pero el tema político no se toca, y no actuamos en base a movimientos políticos, no nos casamos con nadie... Esto no quiere decir que nos llevemos mal... por ejemplo, cuando inauguramos el centro cultural, vino hasta el presidente, estaba en ese entonces, el finado Kirchner” (Santiago, OSC, Santiago del Estero).

“No hablamos de política, bueno, informalmente si se puede hablar, pero dentro de la organización no importa si uno es peronista o radical...La política no nos interesa mucho... Es compleja, hay cosas que me gustan y cosas que

no me gustan... Yo no tengo definido un partido político, generalmente veo la persona que me gusta, que me gustan sus propuestas. Pero no estoy muy interesado en la política, no suelo leer noticias.” (Andrés, OSC, Santiago del Estero).

“Yo fui político y conozco la administración pública, acá en Argentina, la administración pública es como un regalo que la comunidad le hace a mucha gente, que hacen cosas que no tienen nada que ver con con el trabajo por el cual se les paga. Por eso yo soy muy reacio a los planes sociales... estamos haciendo populismo barato” (Ramiro, OSC, Santiago del Estero).

“De política sólo hablamos cuando es de una situación muy particular... Es una cosa extraña porque por un lado nuestra decisión ha sido no meternos en política, pero por otro todo lo que ocurre en cuestiones ambientales siempre depende de decisiones políticas...” (Roberto, OSC, Santiago del Estero).

Las organizaciones comunitaristas recuperan el valor de la discusión política. Para ellos, la actividad que realizan es esencialmente política y el contexto actual abriría oportunidades para profundizarla. Esta visión de la práctica política está asociada a una actividad transformadora.

“Yo creo que desde las organizaciones sociales, hacemos política... somos sujetos políticos, desde el ejercicio de nuestra profesión hacemos política, yo como abogado las causas que agarro es por una cuestión política, el derecho objetivo no existe... Desde las organizaciones nuestra premisa es que si algo no nos gusta, buscamos la forma de cambiarlo... si vos querés intentarlo desde un partido o un sindicato, bueno hacelo...” (Pedro, OSC, Santiago del Estero).

“Al interior de la organización nosotros discutimos muchísimo de política, ahora, en este momento, si no lo hacés estás meando afuera del tarro. Son épocas donde se debate y se discute mucho la política y eso está bueno, que las organizaciones lo hagan es fundamental. En los 90 nos metieron un cassette en la cabeza, era quitarnos la política de la mano. Que hoy se vuelva a hablar de política es enriquecedor... Si es difícil porque hemos estado

muchos años sin debatir de estas cosas, entonces ahora es difícil discutir y trabajar a pesar de las diferencias... ” (Luis G, OSC, Santiago del Estero).

“No he participado en política porque no tenía vocación para participar como se venían dando las cosas, pero hoy por hoy, veo que es algo necesario, a luz de la experiencia... Y ahora estamos trabajando con proyectos que tienen contenido de formación política, por ejemplo, los bancos populares de la buena fe, en la metodología tienen un componente de formación política... y es interesante en el sentido que nos da la posibilidad de participar en formulación de proyectos genuinos, que no vienen envasados. Tener una inserción en la política nos permitiría conseguir los recursos que necesitamos para nuestros proyectos en forma directa... en cambio con la política partidaria como se venía dando, con el clientelismo político, era un inconveniente... y trabajando en red con otras instituciones y teniendo un proyecto, más que todo un modelo de país, necesariamente conlleva una definición política” (José, OSC, Santiago del Estero).

“Después se nos presenta la posibilidad de hacer algún trabajo político, político en el sentido que intentamos meternos un poco más en la necesidad no sólo de comer, en otras necesidades. Vinieron de otros barrios para que le ayudemos a armar comedores... ayudamos a que se organicen a 5 barrios, pero la cuestión era qué hacer... Cae Carlos Juárez y nos organizamos en los barrios, teníamos un coordinador por barrio. Se venía el fin de año y no teníamos nada para las familias, y decidimos ir a pedir un subsidio, presentamos las notas y nada... entonces decidimos marchar al municipio... Y entonces armamos ese brazo más político de la asociación” (Ramón, OSC, Santiago del Estero).

Las manifestaciones a favor del ‘movimiento nacional y popular’ son fuertes entre las organizaciones de Santiago. Pero destacan que siempre mantienen un espíritu crítico.

“Tenemos un contexto político favorable... Si en segunda vuelta tengo que votar entre Cristina y Macri, obvio que voto a Cristina, pero no me pidas que 6,7,8 sea mi programa de cabecera y lo vea todos los días... nunca hay que perder el espíritu crítico” (Luis, OSC, Santiago del Estero).

“Ahora muchos de nuestros compañeros han empezado a militar en las colectoras del kirchnerismo, en espacios de pequeños partidos... es un tema que se discute en la asociación, pero cada uno queda en libertad de hacerlo, es muy personal, pasar de lo social a lo político partidario es un tema... A mi, personalmente no me termina de convencer, sigo creyendo en la necesidad de una sociedad organizada por fuera de los partidos políticos, a través de movimientos sociales, asociaciones, ONG, lo que quieras, centros vecinales o comunitarios... donde esa sociedad civil organizada tenga como una de sus funciones exigir al Estado que cumpla lo que tiene que cumplir, también hacer propuestas... eso es lo que garantiza que no se produzca una monopolización de la participación política sólo a través de los partidos políticos... el partido no va a criticar... el que lo tiene que hacer es el grupo vecinal, la parroquia, evangelista, lo que sea... No tiene que ser sólo de oposición, sino también más de participación” (Pedro, OSC, Santiago del Estero).

Al igual que se vio en Mendoza, es una constante en este tipo de organizaciones los comentarios críticos sobre los partidos políticos tradicionales. Al mismo tiempo, las organizaciones ofrecen un espacio, un refugio para sus miembros, que les permite entrar y salir de la política partidaria.

“Yo no aspiro a la política porque me parece medio chanchada... es linda la política dicen... pero yo nunca la estudié a fondo [risas]... pero voy descubriendo cosas lindas, pero me quedo con el trabajo social de articular. A veces los del ministerio no tienen presupuesto, no hacen nada, en cambio nosotros, hacemos todo a pulmón, vamos igual... tenemos el mismo patrón, pero son distintos criterios, la parte barrial, desde abajo te da mucha materia prima para construir de todo, desde las organizaciones o desde los partidos políticos” (Hugo, OSC, Santiago del Estero).

Otros piensan que es necesario crear nuevos partidos, para competir o negociar espacios. Lo que ha generado tensiones al interior de la organización y la salida de algunos de sus miembros.

“Ninguno es político acá, salvo uno o dos, el resto sólo tocamos de oído, pero nos animamos a proponerlo y armar un partido político. Un partido nuestro, que nos anime, así no estamos renegando por una carpeta¹⁷ en la puerta de una oficina del Estado ¿Por qué nosotros no podemos ser parte también de ese Estado activo y político?... No toda la gente de la asociación está en el partido... En la asociación esto no ha sido un problema, al principio sí, tuvimos algunas discusiones, y algunos se fueron, los que quedamos adherimos todos... En general tratamos de no mezclar la asociación con el partido político... tratamos de mantenerlo independiente, pero por ejemplo desde el partido político tomamos mucho de las acciones de la asociación... entonces decimos que desde el fortalecimiento de la comunidad trabajamos con proyectos manos a la obra, con el banco, es medio como que lo usamos desde lo político... después para articular con los municipios o con la provincia eso nos sirve mucho” (Hugo, OSC, Santiago del Estero).

“Yo vengo de una militancia política que la aprendí al trabajar socialmente, y eso lo he volcado en mi sector, yo he sido militante del partido comunista, como se desvió en su línea política, yo ya no me sentía más contenido por el partido... un partido democrático es donde todos tomamos decisiones, no la cúpula. Ahora estamos trabajando en armar nuestro propio partido ‘El movimiento popular de bases’ ... ya estamos afiliando gente... en principio es un partido comunal, para presentarse a intendente o a concejal ... El trabajo social es muy lindo, te da muchas satisfacciones y sirve para la acumulación política... las decisiones se toman en el ámbito político... entonces tener el brazo político y desarrollar el trabajo social es un proceso de acumulación, el que tiene trabajo social desarrollado tiene acumulado cierto capital de adherentes y mucho más si se trabaja en serio, algún capital político queda y queremos aprovechar eso” (Ramón, OSC, Santiago del Estero).

“Aquí hay muchas personas que militan o está empezando a militar en partidos políticos, a mí no me parece mal... Yo estoy vinculado al partido de Sabatella, en este momento no fuertemente, pero es el pensamiento con el cual coincido...” (Luis G, OSC, Santiago del Estero).

¹⁷ Se refiere a la forma de presentación de proyectos para gestionar fondos o prestaciones.

“Los que coincidimos con un modelo, que nos está dando las herramientas que las instituciones necesitamos... entonces ahora queremos integrar un movimiento a través del cual hagamos visible nuestro apoyo a ese modelo, sin tener que vincularnos con los punteros políticos, ni siquiera con los partidos políticos... Esto es algo que se está integrando, no se si es de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba... te digo que yo nunca he participado en política partidaria y ahora... participando de un movimiento para apoyar a un modelo de gestión nacional, podemos conseguir aún mucho más... esto es espontáneo, nunca nadie me había preguntado esto... en la asociación lo charlamos” (José, OSC, Santiago del Estero).

La vinculación con el Estado es mucho más problemática en Santiago del Estero. Las organizaciones liberales, marcan la misma distancia que en Mendoza.

“Somos autónomos e independientes. En nuestras revistas nunca va a encontrar ningún aviso del Estado, ni municipal ni provincial... Subrayo lo de autónoma e independiente... La relación con el gobierno siempre es institucional... con el Juarismo era prácticamente inexistente la relación porque a Juárez nunca la interesó la cultura ni la educación, la intervención federal nos ignoró... Pablo Lanusse, el interventor, estuvo muy mal con el grupo económico, mandaron inspectores... El presidente del Banco de Santiago, que se privatizó, es uno de los principales socios de nuestra fundación, y me contó que se encontró con Lanusse en un aeropuerto hace unos meses y que le dijo ‘don Carlos, como lo siento, como lo hemos molestado..’ y él le respondió ‘no Pablito, no te preocupés, ya pasó...’ con esto te quiero decir las cosas cambiaron totalmente, y el gobierno actual brinda gran apoyo a las cuestiones culturales...” (Santiago, OSC, Santiago del Estero).

“Tenemos poca relación con el gobierno, pero nos llamaron de la Secretaría de Ciencia y Técnica para que los asesoremos con un proyecto de forestación... No buscamos influir mucho en la política. No somos como Greenpeace, por ahí a lo mejor tenemos la costumbre que si tenemos dinero para hacer algo lo hacemos... no es que tenemos que ir únicamente a protestar para que el gobierno lo haga, tratamos de hacer las cosas nosotros mismos” (Andrés, OSC, Santiago del Estero).

La mayoría de las organizaciones comunitaristas reconocen que el vínculo con los gobiernos municipales y con el gobierno provincial es malo. Que mantienen una relación formal y que su trabajo suele ser resistido.

“Con el gobierno tenemos una relación formal... acá con el alumbrado, con el estado de las calles, tenemos problemas. Entonces, mediante notas pedimos que se solucionen los problemas... siempre por nota, sufrimos un ninguneo porque nosotros no tenemos una participación activa con la política partidaria... Pedimos una audiencia y fuimos, nos tuvieron esperando dos horas y después nos dijeron que no nos iba a atender. Pero esperamos al intendente y cuando salía, nos dijo que lo fuéramos a ver a la sede del partido, algunos compañeros querían ir, pero yo les dije que no, que habíamos ido por algo institucional y que nos tenía que atender en la intendencia, no en el partido, entonces no fuimos” (José, OSC, Santiago del Estero).

“La relación con el gobierno es conflictiva, pero es de negociación permanente... no todos los sectores del gobierno son proclives a la existencia de nuestro instituto. Para tener efectividad hay que mantener una equidistancia, la política de derechos humanos debe ser transversal... transversal a las expresiones políticas, cuando vos te embanderás, sonaste, quedaste pegado, eso es lo que no acordamos con la Hebe de Bonafini o las Abuelas que han tomado una participación activa con un gobierno determinado... Nosotros no estamos en contra del gobierno, pero no somos kirchneristas, sino que vamos a establecer un espacio de diálogo y negociación, entendiendo que a veces vamos a coincidir y a veces no” (Luis, OSC, Santiago del Estero).

“Hemos pedido audiencia con algunos funcionarios de gobierno y no hemos tenido eco... Pero el año pasado conseguimos mediante el colegio de ingenieros... Pero vino el Secretario del Agua con una actitud que molestó a todos, estuvo dos minutos y se fue” (Roberto, OSC, Santiago del Estero).

“El gobierno de la intervención abrió el juego a las ONG, al quedarse sin estructura política el que viene mira y no tiene por dónde canalizar recursos, quiere bajar una política social y no tiene estructura... En esa época

conseguimos muchas cosas, pudimos bajar mucha plata con programas... En la época de Juárez, para todos, la articulación era imposible... Lo hacíamos sólo con algunos nichos del gobierno nacional” (Rubén, OSC, Santiago del Estero).

Por otra parte, hay un grupo grande de organizaciones que tienen una situación diferente, ocupan puestos en el gobierno provincial, pero son sostenidos por ‘acuerdos’ con referentes nacionales. Son más cercanos al kirchnerismo, y muy críticos del frente político liderado por el gobernador Zamora.

“Después de la intervención y del Juarismo, en el año 2004 se crea la Subsecretaría y el Observatorio y ahí me llaman. Para mí fue conflictivo, imaginate, venía de los 90, de no creer absolutamente en nada y laburar en el Estado era mala palabra... Pero después me he dado cuenta que es la obligación del Estado y formar parte de un cambio estructural de ciertas políticas me parece importante... Mi mayor capital es la confianza que tengo con las organizaciones que lo he logrado a través de los años. También este lugar nos sirve para sacar chapa y hablar con los jueces y la policía. Al interior de la organización se discutió fuertemente mi participación en el gobierno, el eje del debate es si hay cooptación o no hay cooptación... Ver como retroceso que hoy nuestro financiamiento sea público para mí es un error, yo creo que es a lo que nosotros aspirábamos, yo creo que nuestro objetivo es que la organización deje de existir, para nosotros sólo es una herramienta para generar un cambio, no es un kiosco... no quiero a los 50 años seguir implementando proyectos, ojalá que sean las políticas públicas las que permitan garantizar el acceso a derechos... que no tenga que hacerlo una ONG... Ahora hay una voluntad de cierto sector del Estado de aplicar políticas sociales que no puede ejecutar completamente, entonces tercerizarlo con organizaciones sociales a dado resultados muy positivos... Nosotros tenemos un montón de capital que el Estado no tiene, venimos trabajando desde hace años, conocemos los problemas, tenemos compromiso, y no somos corruptos... Con la misma plata que nosotros aplicamos un proyecto, desde el Estado requiere 4 veces más de presupuesto” (Luis G, OSC, Santiago del Estero).

Al leer sus palabras es claro que sigue presente una vocación de autonomía frente al gobierno. Participan, pero impulsan su propia agenda, son críticos, pero utilizan los recursos materiales y simbólicos del Estado.

“Que vos trabajes en coordinación con ciertas organizaciones gubernamentales no quiere decir que vos puedas llegar a perder tu capacidad crítica... Nosotros siempre planteamos lo que no nos gusta del gobierno nacional y provincial... Por ejemplo, nosotros como organización denunciarnos al Ministro de Justicia, y el Observatorio depende de ese ministerio, a mi casi me echan pero... bueno, a mi no me echan porque saben de la vinculación que yo tengo con las organizaciones de base, entonces tampoco les conviene a ellos, entonces entrás como en una especie de juego... Ahora, si querés ser cooptado vas a a ser cooptado, la cooptación depende de cada uno... Está bueno que personas que vienen de organizaciones, que no vienen de la política partidaria tradicional, accedan a cargos públicos. A mi me parece importantísimo. Ese es el aporte que nosotros hacemos al sector público también, no solamente ejecutar políticas públicas de una manera seria, responsable y militante, militante porque lo hacemos creyendo en los ideales por los que trabajamos nosotros” (Luis G, OSC, Santiago del Estero).

El caso de Santiago del Estero ofrece información importante en la discusión de las estrategias de vinculación entre el Estado y las organizaciones. ¿Existe cooperación o cooptación? Las organizaciones campesinas han logrado una importante red de vínculos tanto provincial como nacionalmente. Poseen un lugar dentro del propio Estado, consiguen financiamiento, conducen políticas con autonomía, y pelean por más espacios políticos. Entonces, ¿sería posible pensar que se ha invertido la carga y son ellas quienes han cooptado al Estado?

“Lo que era el Programa Social Agropecuario, después se transforma en la Subsecretaría de Agricultura Familiar, lo que es un paso importante para todas nuestras organizaciones... Se triplicó el presupuesto, hoy se están ejecutando proyectos importantes, nosotros en el 2003 manejábamos 200

mil pesos y ahora tenemos 2 millones. Hoy hay una agenda y en esa agenda nosotros estamos tratando de incidir... Hay muchas políticas que si no fueran por el gobierno nacional aquí no se aplicarían, por ejemplo no hay una política de agricultura familiar, y a nivel nacional si, y nosotros hacemos el trabajo en el territorio” (Luis G, OSC, Santiago del Estero).

“Compañeros nuestros están trabajando en el gobierno, pero responden a nosotros, más allá de que el que le paga el sueldo es el jefe de gabinete... estar en ese lugar, nos permite llegar a lugares a los que antes no podíamos llegar. Por otro lado, con la aplicación del programa familia, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, nosotros hemos tratado de darle otro contenido en la práctica, si bien cumplimos todos los requisitos formales... hicimos talleres y actividades diferentes, en lugar de dar talleres sobre costura, los dimos sobre derechos humanos... hemos usado la plata del Estado para darle ese contenido. Siempre estamos en una etapa de reformulación de qué es lo que queremos... porque no queremos que la asociación o la ONG sea un mero ejecutor de proyectos o generadora de trabajo de alguna forma de sus miembros... sino como un espacio de participación política...” (Pedro, OSC, Santiago del Estero).

Hay otras organizaciones, en cambio, que mantienen una posición de distanciamiento total, participan de espacios de diálogo, pero no están dispuestas a validar políticas con las que no están de acuerdo.

“Son espacios de diálogo, pero no tenemos otra vinculación con el gobierno... esos encuentros son muy intermitentes. Nosotros no queremos participar del gobierno, porque nos da la impresión que estaríamos legitimando otras políticas con las que no estamos de acuerdo. No creemos en este Estado, entonces vincularnos con un partido no es la solución, nosotros siempre decimos que queremos hacer el territorio autónomo del Salado centro [risas]... como si fuera el EZLN allá en México... Años de clientelismo han matado la autonomía de las comunidades... que cada vez necesitan más de este Estado... Nosotros lo que queremos es que se vuelva a esa autonomía, las familias se curaban solas, tenían sus propios caminos...”

valerse de lo que las comunidades históricamente tenían” (Patricia, OSC, Santiago del Estero).

6.b.4. La impronta del Juarismo

Carlos Juárez y su esposa “La Nina”, han dejado una profunda marca en la memoria de los santiagueños. Las características del régimen juarista fueron descritas al comienzo de la sección provincial. En las entrevistas se indagó sobre las percepciones respecto al desarrollo de su propio trabajo en las organizaciones antes y después de la intervención federal de 2003.

Para las organizaciones liberales el impacto del cambio fue menor, no lo aprecian como algo trascendente, aunque una de ellas reconoce que trabajan mejor con el gobierno actual.

“Luego de la intervención, para nosotros, para las ONG no ha habido mucho cambio... deber ser porque nosotros nos manejamos de forma particular... son muy pocas las que tienen contacto con el gobierno o son financiadas por el gobierno. Las que trabajan más en la parte social, quizás ellas tengan más relación... Hemos estado como 50 años con el mismo gobernador, nosotros decimos antes robaban y no hacían nada, ahora por lo menos, siguen robando pero algo hacen...” (Andrés, OSC, Santiago del Estero).

“La relación con el gobierno siempre es institucional... con el Juarismo era prácticamente inexistente la relación porque a Juárez nunca le interesó la cultura ni la educación, la intervención federal nos ignoró...” (Santiago, OSC, Santiago del Estero).

En cambio, para las organizaciones comunitaristas hay un antes y un después muy pronunciado. Durante el Juarismo denuncian persecuciones, amenazas, la imposibilidad de realizar trámites para gestionar su personería jurídica.

“Con la llegada de la intervención se han notado muchos cambios, por ejemplo, los que nunca podíamos levantar el cogote, las organizaciones, ahora hemos empezado a tener voz, nos pusieron legal, y nos mostraron qué cosas habían... hay un antes y un después de la intervención, ha permitido

romper estructuras viejísimas, Santiago estaba muy quedado en el tiempo... nos falta gente que se forme, hay mucha necesidad de todo... hoy muchas organizaciones están fortalecidas a través de programas que el Estado está largando..." (Hugo, OSC, Santiago del Estero).

"Desde 1996 somos una asociación, legales desde el 2004... porque en la época de Juárez no te daban la personería jurídica... si no tenías un padrino, si no estabas con su partido, directamente no te daban nada. Nosotros queríamos trabajar independientes, por los vecinos. Empezamos con un comedor, en la casa de un vecino, luego de la intervención, nos dieron la personería jurídica y ahí pudimos articular con el gobierno. Nos dieron un pequeño subsidio para cada niño, para el alimento" (Hugo, OSC, Santiago del Estero).

"Con el Juarismo, era puro ninguneo, no era su metodología trabajar con las instituciones. Ellos las actividades la hacían a través de sus punteros y las ramas del partido... Hasta hemos sufrido avasallamiento... teníamos en el barrio un puntero político que se quería llevar por delante todo, e intentó hacer un golpe institucional aquí, con la anuencia de la gente de personas jurídicas... Después de la intervención ha sido un cambio total, nos han dado más participación, a partir de ahí, el trabajo social de la institución" (José, OSC, Santiago del Estero).

"En la época juarista era imposible conseguir la personería jurídica, hemos sido una de las cientos y cientos de organizaciones que hemos recibido nuestra personería después de la intervención federal... Las únicas que tenían personería eran las asociaciones de fomento creadas por punteros" (Patricia, OSC, Santiago del Estero).

Algunos entrevistados, reconocen que el enorme nivel de represión existente, afectaba directamente la participación de la ciudadanía en actividades comunitarias y políticas. Para ellos, el trabajo en las organizaciones implicada la posibilidad de contar con un 'espacio de libertad'.

"Las investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos empiezan recién en el año 2003 en la provincia... En Santiago, el plan de exterminio se originó a finales de 1974 durante el gobierno de Carlos Juárez, en ese

momento comenzó el armado del aparato represivo que en la provincia estuvo a cargo del departamento de inteligencia que tenía a la cabeza a un personaje funesto como Musa Azar, y quien armó una amplia red de espionaje. Con el golpe del '76, Juárez se exilia pero el aparato represivo se monta sobre el suyo. En el '83, Juárez gana las elecciones y por lo tanto ese aparato sigue... Con el sistema de espionaje, se creó una psicosis social en la que nadie quería hablar, muy parecido a lo que sucedía durante la dictadura... eso comprometía el trabajo de toda la militancia..." (Luis, OSC, Santiago del Estero).

"Participar en una organización durante el Juarismo era como un acto de rebeldía... Imaginate que Musa Azar, uno de los represores de la dictadura estaba como funcionario del Juarismo... ejercía un poder de hecho en toda la policía... Con la intervención federal se empiezan a abrir muchos espacios de participación... En Santiago, hasta el 2003 con el Juarismo era un nivel de opresión política y participativa asfixiante... Entonces en ese tiempo posterior nos empezamos a juntar y creamos la asociación. Para conformar un equipo de abogados voluntarios que pudiesen acompañar en los conflictos de tierras y a otras organizaciones sociales" (Pedro, OSC, Santiago del Estero).

"Aquí ha habido una continuidad de los aparatos represores de la dictadura hasta el año 2003... Hay informes sobre nosotros, con indicaciones de horas de entradas y salidas, las cosas que hacíamos, el relato -por ejemplo- de un cana que decía 'participa de actividades subversivas con organizaciones campesinas'... esto te estoy hablando del 2002, esa era la situación con el Juarismo, las organizaciones de base, las sociales, estaban completamente enemistadas con el gobierno... Viene Lanusse como interventor y empieza a abrirse otro panorama, se abre la Subsecretaría de Derechos Humanos... El sector social que había combatido al Juarismo empieza a meterse dentro de las estructuras del Estado... y era difícil, porque si bien Juárez como persona se va, el Juarismo como práctica era muy difícil de erradicarlo..." (Luis G, OSC, Santiago del Estero).

"Juárez era un señor feudal, todos sus referentes, punteros, tenían a la gente prendida con el tema de los planes jefes de hogar... cuando vieron que nosotros seguíamos avanzando, entonces, esa gente empezaron a presionar a los que trabajaban con nosotros para que dejaran de hacerlo, que les iban

a sacar el plan, que no prestaran la casa para el comedor porque después el gobierno se la quedaba... ” (Ramón, OSC, Santiago del Estero).

“Lo que nosotros quisimos armar es un grupo de opinión, de pensamiento de influencia política... para las políticas públicas del sector rural... Especialmente durante el Juarismo lo veamos como un espacio de libertad, de poder juntarnos, conversar libremente y plantearnos posibilidades. En ese caso también tratábamos de ver cómo podíamos hacer para derrocar al régimen juarista, esa era nuestra preocupación...” (Rubén, OSC, Santiago del Estero).

6.b.5. Financiamiento y marco normativo

Las organizaciones entrevistadas en Santiago continúan vinculadas al circuito de financiamiento internacional aunque reconocen que ha disminuido en los últimos años. Mayoritariamente de países europeos, pero también de organismos estadounidenses (IAF) y de crédito multilateral (BID). También reciben fondos del gobierno nacional, la Ley de Protección de Bosques Nativos ha generado un importante flujo de fondos, así como también otros programas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

“La cooperación internacional define donde va a poner el dinero de acuerdo a un ranking que ellos tienen... en el año 2000 Argentina figuraba, al igual que otros países Latinoamericanos en un lugar alto de ese ranking, hoy la cosa ha cambiado y en América Latina es muy poco lo que financia... Básicamente hoy estamos financiados por proyectos vinculados con las políticas públicas, con el Gobierno Nacional, la Secretaría de Agricultura de la Nación. Nosotros somos referentes en el territorio y aplicamos la política pública de la Secretaría... es como que la Secretaría terceriza la aplicación de una política pública a través de una organización... que es un poco lo que está pasando en cuestiones de políticas sociales, el Estado mismo avanza sobre las políticas sociales, pero a veces no tiene la capacidad suficiente para ejecutar y terceriza en otras organizaciones...” (Luis G, OSC, Santiago del Estero).

“El ministerio de desarrollo social nos financia el merendero, y siempre nos están dando cosas” (Ramón, OSC, Santiago del Estero).

“Hoy por hoy es muy difícil para la organizaciones existir sin contar con los fondos del Estado porque la cooperación internacional se está cortando. Hemos decidido no aceptar fondos del gobierno provincial porque nos puede deslegitimar frente a otras organizaciones... Con el programa familias de la nación, ha sido diferente porque se ha tenido mucha libertad a la hora de ejecutarlo” (Pedro, OSC, Santiago del Estero).

El aporte del sector privado es muy escaso entre las organizaciones entrevistadas. Pero se observa una gran concentración, el principal grupo económico de la provincia¹⁸ financia dos fundaciones con una importante trayectoria.

“Financiamos las actividades con las cuotas sociales de los socios, no tenemos muchos socios, pero aquí están las principales empresas de la provincia” (Santiago, OSC, Santiago del Estero).

Por otra parte, en las organizaciones comunitaristas, sus miembros hacen aportes constantemente para sostener la organización, facilitan su casa como lugar para realizar las actividades; compran distintos elementos necesarios; pagan el combustible para poder desplazarse a las zonas de trabajo. También son muy activos en la organización de actividades sociales (peñas, ferias, etc) destinadas a la recaudación de fondos. Son muy pocas las organizaciones que no reciben financiamiento del sector público.

“Entre la gente más joven son sumamente cuidadosos de no recibir dinero para no quedar pegados a nadie” (Roberto, OSC, Santiago del Estero).

“Al no tener personal rentado, no tenemos que andar preguntándonos siempre de dónde sacamos los fondos... Nuestra organización no va a dejar de existir si no tenemos para pagar la luz...” (Pedro, OSC, Santiago del Estero).

¹⁸ El Grupo Ick, es una empresa familiar que tiene la distribución de energía eléctrica, los principales medios de comunicación, hoteles, el banco de Santiago del Estero. Se lo vincula a Carlos Juárez ya que, obtuvieron importantes contratos en las privatizaciones de los '90. Pasó de controlar 4 empresas en 1995 a 29 en 2004.

En todos los casos, los procesos de rendición de cuentas se reducen a lo estrictamente formal, con presentación de balances y actas de asambleas.

En lo que respecta al régimen legal, muchas reconocen que obtuvieron su personería jurídica con posterioridad a la intervención federal de 2003, y que los trámites son 'burocráticos' pero no impiden el funcionamiento. En cambio, hay un grupo menor de organizaciones que sostienen que no les interesa tener reconocimiento legal del Estado.

"Los trámites son muy burocráticos pero necesarios, pero tampoco es muy complejo... Para abrir la organización sí, pero eso está bien, porque no la puede abrir sólo una personas" (Andrés, OSC, Santiago del Estero).

"Un grupo queremos crear una ONG pero mayoritariamente no quieren tener ningún tipo de personería... es gente que no cree en el sistema, que es bastante anárquica... pero esta forma nos viene dando buen resultado" (Roberto, OSC, Santiago del Estero).

"No nos interesa el reconocimiento del Estado, no lo necesitamos ni lo queremos" (Patricia, OSC, Santiago del Estero).

No se encuentra entre los objetivos de las organizaciones la producción sistemática de información. Al mismo tiempo reclaman que los grandes medios de comunicación no difunden sus actividades.

"Con los medios de comunicación no tenemos relación, sólo con los alternativos" (Patricia, OSC, Santiago del Estero).

"Los grandes medios no informan sobre nuestras actividades, entonces tratamos de vincularnos con radios comunitarias, pero no sé qué tanta gente nos escucha" (Roberto, OSC, Santiago del Estero).

Santiago del Estero, un antes y un después del Juarismo.

Santiago del Estero es una provincia con una configuración política singular. En los últimos 60 años y, especialmente desde el retorno a la democracia en 1983, el régimen político santiagueño presenta particularidades que confirman las grandes variaciones de los regímenes subnacionales en la Argentina. Ha sido definido como un autoritarismo electoral (Schnyder, 2010), un juego cerrado (Behrend, 2011), un régimen híbrido y como una democracia de baja calidad (Gervasoni, 2010).

En los capítulos anteriores se ha visto que los investigadores destacan el rol que juegan las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de democratización. Los entrevistados afirman que durante el Juarismo, el trabajo en las organizaciones era complejo, sufrían presiones, persecuciones, amenazas. Pero que constituían un ‘espacio de libertad’, un ‘refugio’, que les permitía planificar e imaginarse un futuro diferente.

Durante los años '90, se produjo un importante aumento de la cantidad de organizaciones en la provincia. El trabajo realizado por la Iglesia Católica es reconocido unánimemente. El surgimiento del Mocase está vinculado a ello. Al mismo tiempo, el Mocase tuvo un efecto disruptivo en el entramado socio-político santiagueño al modificarse las prácticas del campesinado (Silveti 2009: 106).

El Juarismo no se sostenía exclusivamente en las alianzas políticas y económicas, Silveti (2006: 177) afirma que el régimen también se apoyó en organizaciones de la sociedad civil que lo sostuvieron mediante acción u omisión; describiendo un escenario donde no cabía la conformación de organizaciones autónomas capaces de confrontar.

La intervención federal de 1993, luego del “Santiañegazo”, tuvo impactos negativos en la opinión de la ciudadanía y reforzó las estrategias de “control de fronteras” del régimen. Sin embargo, a finales de la década de 1990, el Juarismo empezó a mostrar sus primeras fisuras. Era evidente el deterioro físico de Carlos Juárez, con la consecuente degradación de su liderazgo.

A partir de los crímenes de la Dársena, las movilizaciones se mantuvieron por el esfuerzo de los familiares de las víctimas y por el “apoyo de organizaciones combativas preexistentes” (Saltalamacchia y Silveti, 2010: 151).

La Pastoral Social y las Comunidades Eclesiales de Base; la Asociación Santiagueña de Ruralistas; el Círculo Santiagueño de Docentes; la Asociación Permanente por los Derechos Humanos, las Madres del Dolor¹⁹; la Federación Vecinalista; la Federación de Profesionales, tuvieron un rol destacado durante las movilizaciones (Saltalamacchia y Silveti, 2010: 151-154).

“Luego de los crímenes de la Dársena, un sector importante de la sociedad, de estas organizaciones de base, tiene un rol importante en la movilización, el caso toma relevancia nacional y el gobierno nacional empieza a constatar las cosas que se vivían aquí...” (Luis G, OSC, Santiago del Estero).

La presión social fue en aumento, paralelamente, las negociaciones políticas avanzaban. Este contexto y el cambio de escenario a nivel nacional, permitieron que la movilización social que comenzó en 2003 tuviera otro cariz.

Sin dudas, las organizaciones de la sociedad civil santiagueña tuvieron un rol destacado en el proceso de caída del Juarismo. Luego de la intervención federal, un grupo importante de estas organizaciones aportaron funcionarios a la gestión estatal, ocuparon espacios clave y la articulación entre el gobierno y la sociedad civil creció sustancialmente.

¹⁹ Colectivo de protesta contra las violaciones derivadas de la acción policial.

6.c- El caso de San Luis

San Luis, provincia vecina a Mendoza, constituye un caso particular tanto en la evaluación del funcionamiento de su democracia, como en la configuración de su sociedad civil.

Al igual que Santiago del Estero, San Luis ha sido gobernada por el Partido Justicialista desde el retorno a la democracia en 1983. La familia Rodríguez Saá ha gobernado directa o indirectamente la provincia por más de treinta años.

Adolfo Rodríguez Saá ganó cinco elecciones consecutivas para el cargo de gobernador entre 1983 y 2001. En medio de la profunda crisis que vivió el país en el año 2001 fue nombrado presidente de la Argentina por la Asamblea Legislativa y ocupó el cargo durante 7 días. Su hermano, Alberto, también fue electo para ocupar el cargo de gobernador, durante 3 periodos (ver Tabla 9).

Tabla 9. Gobernadores de la provincia de San Luis desde 1983.

| Período | Partido Político | Nombre | Porcentaje de votos del ganador y del 2do |
|-------------|-----------------------|-----------------------|--|
| 1983 - 1987 | Partido Justicialista | Adolfo Rodríguez Saá | 40% / 37% |
| 1987 - 1991 | Partido Justicialista | Adolfo Rodríguez Saá | 52% / 32% |
| 1991 - 1995 | Partido Justicialista | Adolfo Rodríguez Saá | 51% / 36% |
| 1995 - 1999 | Partido Justicialista | Adolfo Rodríguez Saá | 71% / 17% |
| 1999 - 2001 | Partido Justicialista | Adolfo Rodríguez Saá | 54% / 44% |
| 2001 - 2003 | Partido Justicialista | María Alicia Lemme | Reemplazó a Rodríguez Saá que asumió la presidencia. |
| 2003 - 2007 | Partido Justicialista | Alberto Rodríguez Saá | 90% / 5,5% |
| 2007 - 2011 | Partido Justicialista | Alberto Rodríguez Saá | 86% / 10% |
| 2011 - 2015 | Partido Justicialista | Claudio Poggi | 57% / 25% |
| 2015 - 2019 | Partido Justicialista | Alberto Rodríguez Saá | 54% / 26% |

Fuente: Elaboración propia.

Bill Chavez (2003) realiza un análisis detallado de la vigencia del Estado de derecho y la división de poderes en San Luis. Para la investigadora, los Rodríguez Saá minaron la autonomía del poder judicial y del poder legislativo. El monolítico control del partido les habría permitido dismantelar la autonomía de todos los poderes de contrapeso, creando un círculo vicioso que reforzó los poderes del ejecutivo.

La provincia tuvo una legislatura unicameral hasta 1987, cuando por impulso del gobernador, se reformó la constitución. La nueva cámara, el senado, se componía de un representante por departamento elegido a simple pluralidad de sufragios. Esto le permitió al partido gobernante tener el 100% de las bancas del senado por más de 20 años, recién en el período 1999-2001 decayó levemente, cediendo un cuarto de los representantes, para luego recuperarse a niveles plenos.

En la investigación se muestra que los Rodríguez Saá han utilizado procesos opacos para la designación de los jueces, que son frecuentes las purgas en el poder judicial; que la protección del salario ha sido violada, que se dan frecuentes cambios en el tamaño de la Corte Suprema y, que los jueces nunca fallan en contra de los intereses del ejecutivo (Bill Chavez, 2003: 428).

En la misma línea, Behrend (2011: 158) afirma que San Luis es uno de los casos paradigmáticos de 'juego cerrado' en la Argentina, reuniendo las mismas características que las señaladas antes para Santiago del Estero²⁰.

En el índice de la democracia a nivel subnacional en Argentina, Gervasoni (2010a: 319) ubica a San Luis como la segunda peor provincia de la Argentina. En otro de sus trabajos, (2010b: 35) San Luis ocupa el antepenúltimo lugar.

En 2004, la provincia vivió una serie de protestas completamente inusuales. El gobierno intervino las colonias de menores manejadas por órdenes religiosas y luego las cerró. Al poco tiempo, nombraron interventores en los cargos directivos de las escuelas públicas. La situación continuó agravándose con la intervención del Sindicato de Vialidad

²⁰ Las seis características de un 'juego cerrado' son: elecciones libres, justas y regulares; política familiar (control en el acceso a las posiciones centrales del gobierno); control de los medios de comunicación; distribución de los recursos públicos y clientelismo; control de las oportunidades de negocios; control del poder judicial.

y el conflicto con los empleados municipales de la ciudad de San Luis. Estos últimos no cobraban sus sueldos desde hacía unos meses ya que la ciudad tenía dos municipalidades paralelas funcionando.

Cada municipalidad tenía a sus propios intendentes y empleados. Esta situación fue el resultado de una fuerte pelea entre el intendente antecesor, Carlos Ponce, y el gobernador. Estas diferencias llevaron a que la municipalidad y el gobierno provincial convocaran a elecciones para intendente en dos fechas distintas²¹.

Debido a estas situaciones, en febrero de 2004 comenzaron una serie de movilizaciones encabezadas por los padres y docentes de las escuelas intervenidas, a los que se fueron sumando otros grupos (los laicos autoconvocados, los dirigentes sindicales, y los empleados municipales).

Al poco tiempo se conformó la “Multisectorial”, un grupo amplio donde, además de los anteriores, también se incorporó gran parte de la comunidad universitaria, partidos políticos opositores y organizaciones de la sociedad civil. Los manifestantes solicitaban la intervención federal de la provincia. Los conflictos se fueron desactivando lentamente, y los niveles de participación decayendo.

El índice de desarrollo de la sociedad civil en Argentina (PNUD, BID y GADIS, 2004: 111) ubica a San Luis como una de las provincias mejor posicionadas (cuarto lugar). El informe señala que existe un número importante de organizaciones, 3,8 cada mil habitantes. Predominan las organizaciones filantrópicas, especialmente fundaciones de empresas²².

La investigación también destaca que las organizaciones han tenido una gran capacidad para movilizar recursos humanos, especialmente de colaboradores voluntarios. Sin embargo, los niveles de profesionalización son muy bajos. Durante los años '90 fueron creadas el 41% de las organizaciones existentes. Es baja la propensión a

²¹ Un año después, la Corte Suprema de la Nación dictaminó que las elecciones llamadas por la municipalidad eran las válidas. Quedó firme la designación del opositor Daniel Pérsico como intendente de la ciudad de San Luis.

²² Derivado seguramente del desarrollo industrial de la provincia.

participar en redes o en alianzas con otras organizaciones. En contraste, es marcada la asociación con el gobierno provincial y los gobiernos municipales.

6.c.1. Características internas

Las organizaciones entrevistadas en San Luis son medianas, de hasta 20 miembros, pero con gran intermitencia en sus niveles de participación. En algunos momentos, por un contexto favorable, su actividad suele ser mayor pero, en general, se encuentran replegadas como organizaciones latentes.

Al igual que se vio en Mendoza y en Santiago del Estero, tienen una gran estabilidad en la composición de sus miembros. Normalmente, sus autoridades o dirigentes se mantienen durante largos períodos de tiempo en la conducción de sus organizaciones. Siguen el ciclo vital que les imponen sus 'fundadores'.

Realizan tareas múltiples, asistencia legal, promoción de la educación popular, defensa de los derechos de los consumidores, protección ambiental, prevención y tratamiento de adicciones, entre otras. Los niveles de personal rentado son bajos y, cuando existen, suelen ser profesionales. Los estudiantes universitarios constituyen un grupo activo en la promoción y coordinación de organizaciones.

Las organizaciones de corte más liberal, mantienen los mismos formatos de organización interna que en las otras provincias estudiadas. Se privilegia la profesionalización y la estructura organizativa jerárquica.

“Tenemos el personal administrativo donde está una secretaria y una contadora, está la presidente de la institución, todo el consejo directivo, y después en las líneas de trabajo donde hay unas 8 personas. Somos todos profesionales, médicos, psiquiatras, psicólogos” (María José, OSC, San Luis).

Las organizaciones comunitaristas, se organizan horizontalmente, toman las decisiones por consenso o votaciones mayoritarias. No cuentan con personal rentado y en muchas ocasiones no poseen personería jurídica.

“Hay una discusión interna del grupo, algunos plantean que al institucionalizar la educación popular deforma los objetivos, otros piensan que no es malo si

no te ata política e ideológicamente... San Luis es una provincia con ciertas particularidades y necesitamos cobertura institucional, trabajamos en zonas de alto riesgo, y si cae la cana, tenemos que tener cobertura para nuestros chicos” (Pedro, OSC, San Luis).

“Unas 20 personas decidimos empezar a hacer otras actividades para consolidarnos como grupo... tenemos afinidad ideológica y la universidad era nuestro punto de contacto... empezamos a laburar con una militancia más bien política cultural, editamos una revista, organizábamos peñas, hacíamos talleres en escuelas... siempre un poco organizándonos con un grupo horizontal, autogestionado y por fuera de los partidos políticos de San Luis... por no compartir ni la cuestión electoral, ni de la organización vertical” (Gabriel, OSC, San Luis).

Los problemas internos suelen derivar en fracturas de la organización y, por otra parte, se señala que el escaso logro de resultados afecta negativamente la continuidad de las organizaciones.

“Las organizaciones cuando se enfrentan a problemas internos, les cuesta mucho resolverlos y que todos los actores involucrados sigan perteneciendo a la entidad... Las organizaciones, puertas afuera tienden a ser activas, se mueven mucho, hacia adentro tienen algunas cositas, un sesgo de desprolijidad, muchas veces la gente se aferra a los cargos...” (Marcos, OSC, San Luis).

“Hace 20 años que vengo trabajando en distintas organizaciones de la sociedad civil acá en San Luis, lo que pasa que muchas de ellas se crean y después se terminan destruyendo, por distintos motivos, porque la gente se cansa, porque las expectativas que uno se hace no se cumplen. Muchas organizaciones tienen problemas en la forma como comunican, y no tienen muy claros sus objetivos... Se crean y fomentan ONGs que en realidad responden a otras organizaciones que son más grandes...” (Luis, OSC, San Luis).

6.c.2. Participación en redes.

La mayoría de las organizaciones tiene una débil participación en redes, mucho menor que en el resto de los casos estudiados. Esta situación debería; en primer lugar, a que el sostenimiento de la organización es complejo y; en segundo lugar, a que predominan los intereses individuales por sobre los del conjunto.

“El trabajo en red cuesta mucho.. porque primero cuesta mucho el mantenimiento de las organizaciones, San Luis es una sociedad muy conservadora, no hay una cultura de sostenimiento de las organizaciones en términos económicos... la desconfianza, el individualismo, entonces también cuesta mucho articular propuestas y acciones con otras organizaciones... se genera mucho desgaste, mucho asambleísmo, mucha discusión sobre cosas que no tienen nada que ver... Lo que hemos aprendido para poder constituir una red, es que tenemos que ser un grupo chico, de 4 o 5 que lideren, pero no hacer asambleas, ni nada eso...” (Jorge, OSC, San Luis).

“La mayoría de las ONG están en la suya, quedan dispersas, no hay una mirada más amplia, los intereses responden de manera distinta... Creo que algunas ONG responden a intereses sectoriales, entonces capitalizan todo lo mejor, porque tienen profesionales, tienen técnicos, que no tienen otras ONG que nacen más genuinamente, es decir de ciudadanos que se organizan por el bien común...” (Luis, OSC, San Luis).

Algunas organizaciones manifiestan su intención de ir aumentando su vinculación con otras organizaciones o sectores, como una forma de consolidarse internamente y mejorar sus niveles de incidencia.

“Queremos ir aumentando en vinculación con otras organizaciones, grupos de campesinos, sindicatos... Eso nos ayudará a nosotros crecer como organización” (Gabriel, OSC, San Luis).

“Estamos formando una red donde van a participar algunas entidades públicas nacionales y otras organizaciones y tiene como objetivo recuperar el funcionamiento de la defensoría del pueblo de la provincia” (Jorge, OSC, San Luis).

6.c.3. Vinculación con el Estado y la política.

En San Luis pueden verse tres grupos de organizaciones diferentes en lo que respecta a la vinculación con la política y los partidos. En primer lugar, las organizaciones liberales que manifiestan que no hablan de política internamente.

“No hablamos de política, quizás algo los directivos, pero no desde nuestro lugar... A mi nunca me han invitado a politicar... ¿cómo se dice? ¿a militar? no, no.” (María José, OSC, San Luis).

Un segundo grupo que manifiesta que su trabajo es político, pero centrado en el debate sobre políticas públicas. No está presente aquí un interés de ‘militancia’ social o política, sino que el acento está puesto en la incidencia en políticas sectoriales (por ejemplo, medio ambiente).

“Yo creo que todas las ONG hacen política, pero estamos haciendo políticas públicas, nuestros intereses son colectivos, no individuales” (Luis, OSC, San Luis).

“Hablamos mucho de política pública, para entender cómo funciona y así ver cómo se puede contribuir para que se modifique... de política partidaria hablamos informalmente. Se supone que hoy yo simpatizara con Cristina, aunque no puedo salir a decir que los datos del Indec son absolutamente creíbles. Hay que poner a la institución por delante de las opiniones personales... se podrá ser más o menos confrontativos, pero eso es otra cuestión. Nosotros como institución discutimos políticas públicas no políticas partidarias” (Jorge, OSC, San Luis).

Finalmente, un tercer grupo más politizado, que se declara abiertamente como un grupo opositor y que defienden su trabajo como una forma de participación política a partir de la movilización de las bases de la comunidad.

“Nosotros somos un grupo con una posición política clara... fomentamos la movilización social... Cada uno hace lo que quiere, pero no queremos quedar pegados con nadie, nos definimos como una organización política educativa pero que no tiene filiación partidaria...” (Pedro, OSC, San Luis).

“Nosotros hacíamos un laburo cultural pero con la idea política de fondo... pero no político en el sentido institucional, para competir por cargos, nos dimos cuenta que estábamos asfixiados acá en San Luis... porque en todo lo que es la militancia vos tenés una línea gruesa, de un lado está el oficialismo, que el que cruza esa línea queda completamente desacreditado... En la coyuntura actual, es imposible pensar una pelea política porque no tenés estructura, no tenés plata, no tenés nada... Cuando ya estábamos más consolidados, dijimos bueno, vamos a hacer un trabajo más social, más de base... ahora estamos tan insertados en ese barrio que somos como un punto de referencia para los vecinos” (Gabriel, OSC, San Luis).

En lo que respecta a la vinculación con partidos políticos, las lecturas son variadas para la mayoría en tono crítico. Algunos entrevistados afirman que en el pasado militaron en pequeños partidos políticos. Otros sostienen que los partidos han utilizado a las organizaciones para financiarse ilegalmente.

“Durante la dictadura tuve una experiencia en la democracia cristiana... Cuando el partido apoya a Menem en los 90, yo me voy con el partido Humanismo y Liberación... He sido candidato, pero más que todo candidaturas testimoniales, para mover a la gente para que se comprometa y participe en política... Esta provincia ha sido muy conservadora y siempre ha estado muy sometida a los mandamás del momento...” (Enrique, OSC, San Luis).

“A fines de los 80... los mismos partidos inventaban su organización civil porque eso les permitía entrar determinados tipos de recursos económicos... nos reíamos porque decían ONG pero no eran ONG, en realidad eran OE, organizaciones del Estado. Esto sigue pasando, también con la Nación, el kirchnerismo hace lo mismo, ellos tienen organizaciones de militantes kirchneristas que ahora son una fundación, eran empleados municipales que echaron por cuestiones políticas y ahora tienen ese conchabito para hacer trabajos comunitarios... son ONG que con el amparo de la estructura de los gobiernos van recibiendo fondos que le permiten mantener cierto tipo de estructuras, cierta cantidad de conocimientos...” (Pedro, OSC, San Luis).

“Hay muchos políticos corruptos que simulan organizaciones no gubernamentales, es muy fácil acceder a una ONG, con 200 pesos se tiene una personería jurídica, entonces se lleva adelante una simulación de una organización que no es tal, que sólo la usan para recibir fondos públicos y financiar actividades políticas... También están aquellos que tienen la finalidad de servirse de los financiamientos públicos para tener una actividad laboral, encubierta, o comercial o de negocios... como no hay nadie que lo controle sobre el territorio... me animo a decir que el 80% de las ONG de San Luis, son truchas... es muy difícil detectar” (Enrique P, OSC, San Luis).

“Ninguna organización de este tipo a vos te va a servir para hacerte políticamente... prácticamente no han salido personas que después se dediquen a la política, están ajenas a la política, pueden adherir, pueden apoyar a alguno, pero no tienen entidad suficiente... En las pequeñas intendencias del interior, si hay un mayor vínculo. El funcionario municipal es un tipo que constantemente colabora con las entidades. Naturalmente hay una relación que después termina siendo de afinidad y que en algún momento tiene un valor político, porque si el tipo ha hecho buenas migas con las entidades de su localidad, seguramente lo van a apoyar... seguramente él les va a echar mano para poder continuar... hay una relación natural” (Marcos, OSC, San Luis).

Finalmente, sólo un entrevistado consideró que la participación en un partido político, podía ser positivo para mejorar el alcance de las actividades de la organización.

“No nos quedaban posibilidades de crecimiento... por una cuestión de recursos. Esa lectura es lo que nos decide entrar al Frente²³. El contacto con una organización nacional te da aire en un montón de cosas, desde el punto de vista económico, de gente que te cuenta otras experiencias... ahí se nos abren un montón de puertas... y pudimos empezar a articular cosas con otros grupos... pensamos que la autogestión no alcanzaba y que teníamos que buscar fondos, nos vinculamos con un sindicato y así fuimos armando una estructura más grande” (Gabriel, OSC, San Luis).

²³ El entrevistado se refiere al “Frente Popular Darío Santillán”, movimiento social y político fundado en Buenos Aires en el año 2004 a partir de la confluencia de distintas organizaciones (piqueteras, estudiantiles, campesinas, entre otras).

En San Luis se aprecia con profundidad la línea divisoria que marca la presencia de la familia Rodríguez Saá gobernando ininterrumpidamente desde el retorno a la democracia. Esto afecta directamente la forma en la que las organizaciones se vinculan con el Estado.

Las organizaciones reconocen que el gobierno genera un ambiente complejo para que puedan desarrollar su trabajo en libertad. Esta situación sería la principal causa de lo que ellos reconocen como una debilidad de su entramado organizacional.

“Antes si me perseguían, durante la dictadura, ahora no, no, hasta ahí no llegan, ha cambiado” (Enrique, OSC, San Luis).

“Nosotros estamos en una provincia muy complicada... entonces los voceros de la organización son dos personas, para cuidar al resto, que preserven sus espacios laborales, a mi me han echado de dos universidades... esa es la forma que tienen, presionarte económicamente... Estos caudillismos del gobierno, terminan matando a la ciudadanía, por ejemplo, hoy en día, no tenemos organizaciones vecinales acá en la capital de San Luis, el movimiento vecinalista se destruyó, y las que siguen vigentes no pesan” (Luis, OSC, San Luis).

“La justicia acá es una pérdida de tiempo, los juicios no prosperan... porque tenemos un sistema afín con el gobierno... e incluso el juez federal de la provincia, también es funcional al gobierno... Por otro lado, muchos abogados no quieren presentar las demandas en contra del gobierno porque tienen miedo de pasar al bando de los enemigos” (Gabriel, OSC, San Luis).

“La provincia no sólo ha trabajado con organizaciones sociales, sino que las financia. ¿Pero cuál es la lógica de trabajo? La lógica es política, política partidaria: yo te financio pero tiene que significar un apoyo a la política del gobierno. Una ONG que sea de oposición no recibe apoyo... eso bueno, no estaría tan mal, lo peor es que no promueven el trabajo de base, lo que ellos apoyan es un líder, la persona, que reproduce el tipo de gobierno que tienen. Hay muchísimas organizaciones son unipersonales, no hay una preocupación por que la sociedad civil desarrolle su condición cívica, sus cualidades cívicas, lo que hay contactos con gente que a veces arma asociaciones

civiles ad-hoc porque hay dinero disponible... En el fondo el financiamiento busca generar puntales que después sirvan de apoyatura política” (Saada, OSC, San Luis).

De esta forma, muchas organizaciones denuncian estrategias de cooptación que llevaría adelante el gobierno. Incluso se menciona un programa, el Programa Pueblos Puntanos²⁴, como un instrumento de financiamiento encubierto para organizaciones afines al gobierno.

“El programa pueblos puntanos, es un ejemplo de lo que pasa cerca de las elecciones, se le otorga 10 mil pesos a organizaciones fantasmas, o dirigidas por punteros políticos del partido en el gobierno... ese programa cumple un fin encubierto que es más clientelismo político y tratar de cooptar voluntades políticas para la próxima elección... yo tengo un convencimiento, casi una certeza de que es la lógica de construcción política cultural de nuestra sociedad, por eso no hay renovación política, siempre están los mismos en los cargos... el que llega al poder se apropia del Estado y a partir de allí es muy difícil para la ciudadanía, en esa situación de desigualdad, revertir ese yugo...” (Enrique P, OSC, San Luis).

En otras ocasiones, las organizaciones se abren como espacios de acción legítima para aquellos que tuvieron experiencias negativas en el gobierno, pero que pretenden seguir colaborando con la comunidad.

“En el regreso a la democracia, me llamaron del gobierno para trabajar en la defensoría, fue el primer espacio por los derechos humanos en la provincia, luego de un tiempo, por diferencias con el Ministro, me fui, y decidí armar la fundación para seguir ayudando a la gente...” (Enrique, OSC, San Luis).

De los tres casos analizados, San Luis es la provincia en la que está profundamente marcada la línea divisoria entre organizaciones ‘oficialistas’ y ‘opositoras’.

²⁴ El Programa funcionó en el año 2011, previo a las elecciones, y consistía en la entrega de un subsidio no reembolsable de 10 mil pesos a las organizaciones que presentaran proyectos que promovieran el mejoramiento de los diferentes barrios de la Provincia.

Es un juego a todo o nada. Si se trabaja con el gobierno provincial, los entrevistados reconocen que legitiman su política y ellos se desacreditan.

“Este último tiempo se nos ha excluido, no nos convocan. Durante muchos años hemos tenido un protagonismo bastante fuerte y eso ha mostrado la poca actividad que ha tenido el organismo público, están ofendidos, no nos quieren” (Jorge, OSC, San Luis).

“Si el gobierno nos invita, nosotros vamos, no queremos hacer el mismo juego que hacen otras ONG, porque si no decís nada, hacen lo que quieren... Pero nosotros estamos completamente divorciados con el gobierno, no tenemos ningún tipo de diálogo... Al gobierno no le conviene fortalecer a las organizaciones, de hecho una de las características que tiene este gobierno es su intención de destruir las bases sociales... se fomenta el servilismo” (Luis, OSC, San Luis).

“No participamos en otras instancias con el gobierno, sólo vamos a las escuelas a veces para dar charlas... Nosotros trabajamos independiente del gobierno” (María José, OSC, San Luis).

“Si tuviesen mayor vinculación los organismos públicos con las organizaciones sociales, sería mucho más fácil la articulación de las políticas públicas... pero nada es casual, obedece a una decisión política de no dar participación comunitaria” (Enrique P, OSC, San Luis).

“Nuestro proyecto educativo genera un tema de cómo nos vinculamos con el Estado provincial, porque si querés que prospere y se constituya en una cosa más institucionalizada y formal, tenés que plantearte el reconocimiento del Estado, eso ha generado toda una discusión que no está resuelta... acá en San Luis si participás de alguna forma del gobierno es como que estás validando su política” (Gabriel, OSC, San Luis).

Un grupo pequeño de organizaciones reconocen que tienen vínculos con el Centro de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Este Centro

funciona como un espacio de disputa política abierta entre el gobierno Nacional y el Provincial²⁵.

“El Estado acá en San Luis es patrimonio de los que están ocupando el gobierno... lo único que nos queda es la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, que nos baja plata” (Gabriel, OSC, San Luis).

6.c.4. Incidencia en políticas Públicas

En el caso de las organizaciones opositoras, frente a este escaso vínculo que poseen con el Estado, la intención de incidir en políticas públicas es débil. Se enumeran muy pocas experiencias concretas de incidencia.

“Ahora estamos tratando de incidir más en las políticas del gobierno, para que cambien las cosas... Estamos tratando también de trabajar juntos con la Universidad” (Enrique, OSC, San Luis).

“Hacemos relevamientos de precios, proyectos que presentamos en los órganos de gobierno... por ejemplo ahora entró en vigencia la nueva ley de defensa del consumidor que contempla algunas cosas que nosotros presentamos” (Jorge, OSC, San Luis).

“Nosotros creemos que uno no debe quedarse sólo en la denuncia, y eso es lo que hacen muchas ONG, eso desgasta, cansa a la gente y hace perder credibilidad. Hay que aprender a articular políticas públicas y presentar propuestas” (Luis, OSC, San Luis).

Las marchas y protestas del 2004 no están presentes en los relatos de los entrevistados. La mayoría de las organizaciones participaron, pero las consecuencias no fueron positivas, surgieron diferencias, divisiones, exclusiones.

“Nosotros venimos de las movilizaciones del 2004... sobre todo los que éramos más pibes, que andábamos por los 20, 22 años empezamos a organizarnos, todos teníamos experiencias distintas, desde lo cultural, desde lo político, desde lo social en los barrios... en ese momento se había formado

²⁵ El mismo año de las entrevistas, el coordinador del Centro de Referencia, fue electo intendente de la Ciudad de San Luis, como candidato del Frente para la Victoria, opositor al frente de los Rodríguez Saá.

la multisectorial y no había un referente claro... todos participábamos ahí. Pero al final fue muy dañino, muchos grupos se terminaron rompiendo, fue un desgaste muy heavy, desde gente presa, persecuciones, muchos de los que estábamos en ese grupo terminamos durmiendo dentro del rectorado de la universidad porque ahí no entraba la [policía] provincial... el quiebre se dio también por cuestiones ideológicas, porque estaba desde gente de izquierda hasta la sociedad rural... pero las marchas duraron mucho tiempo, casi dos años” (Gabriel, OSC, San Luis).

6.c.5. Financiamiento y marco normativo

La mayoría de las organizaciones entrevistadas se autofinancian (cuotas sociales, bonos contribución, eventos, aranceles por servicios, etc.), muy pocas reconocen que reciben subsidios o ayudas estatales (siempre de organismos nacionales con la Universidad, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación o el INADI²⁶).

“El gran tema es el financiamiento... funcionamos en una oficina prestada a partir de un acuerdo que firmamos con el INADI, incluso si nosotros no estamos y viene alguien a hacer un reclamo, lo toma algún empleado del INADI... dependemos mucho de la cuota que pone el grupo base de la organización, y después hay un bono contribución para la gente que usa los servicios, pero es voluntario” (Jorge, OSC, San Luis).

“Somos una ONG, los tratamientos que se prestan no son gratuitos, tienen un costo, aquellos que no pueden ser cubiertos por las personas, se trata de conseguir becas o algún subsidio del gobierno... También tenemos las cuotas de los pacientes y firmamos algunos acuerdos con instituciones públicas” (María José, OSC, San Luis).

Finalmente, los procesos de rendición de cuentas son muy escasos y se reducen estrictamente a la presentación de balances y actas de asambleas. No consideran que el régimen legal sea restrictivo para su funcionamiento.

²⁶ Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo.

San Luis, una línea gruesa entre oficialismo y oposición.

Las entrevistas realizadas en San Luis muestran algunas consistencias con los casos anteriores, especialmente en las formas de organización interna y en la diversidad temática de las organizaciones.

Sin embargo, existe una manifiesta desconfianza entre las organizaciones que dificulta el trabajo en red. El eje oficialismo-oposición constituye una línea divisoria en el mundo asociativo puntano.

Las organizaciones 'opositoras' están fuera de los circuitos provinciales de financiamiento y recurren a los apoyos de la Universidad y del gobierno nacional. Afirman que las organizaciones que reciben fondos provinciales convalidan la política del gobierno provincial y que, muchas de ellas, son organizaciones falsas creadas para desviar fondos del gobierno con intenciones políticas.

Frente al persistente déficit democrático de la provincia, con un predominio absoluto de la familia Rodríguez Saá, las organizaciones no han conseguido articular un discurso opositor sólido. Ha predominado una sutil y persistente estrategia de "divide et impera" (Ippólito-O'Donnell, 2013: 340) por parte del gobierno.

Las movilizaciones de 2004 pudieron ser desactivadas por el gobierno, y si bien la noticia tomó carácter nacional, no se dispuso una intervención federal. Lo que también demuestra que el gobierno ha sido muy efectivo en su estrategia de control de frontera (Gibson, 2005).

El gobierno nacional, opositor al gobierno provincial a pesar de compartir la misma estructura partidaria, tuvo una actitud persistente en la construcción de un espacio que compitiera con las estructuras de poder desde las bases territoriales. Hasta el momento, el único resultado conseguido lo constituye la victoria en las elecciones municipales de la ciudad capital.

6.d- Conclusiones

Conforme al enfoque teórico mayoritario, dos de los casos estudiados deberían mostrar un resultado diferente. En primer lugar, San Luis no debería registrar niveles bajos en la calidad de su democracia. En segundo lugar, Santiago del Estero no tendría que mostrar mejorías en su régimen democrático.

Si bien esta tesis no busca explicar las causas de los procesos de democratización a nivel subnacional en la Argentina, la investigación empírica muestra algunas evidencias del rol que cumplen las organizaciones de la sociedad civil en el proceso.

En este sentido, el término ‘democratización’ no implica solamente cambios de regímenes autoritarios a regímenes democráticos. Tal como lo entiende Tilly (2007), la democratización es un proceso dinámico que siempre permanece incompleto y que permanentemente sufre el riesgo de retrocesos²⁷. La democratización no es el resultado de procesos sociales automáticos, sino que es el producto de la agencia humana consciente (Beetham, 2004).

Santiago del Estero no posee un gran desarrollo de su sociedad civil, sin embargo, existe un núcleo de organizaciones con una importante trayectoria en el mantenimiento de un discurso crítico y con antecedentes en la movilización social (especialmente campesina). Los crímenes de la Dársena, el debilitamiento del liderazgo de Juárez y un contexto nacional favorable, abrieron una ventana de oportunidades políticas (Tarrow, 1997) que permitió sostener la movilización y ampliar el número de alianzas.

En línea con lo que sostiene Paxton (2002) sobre el rol de las asociaciones en contextos autoritarios, las familias de las víctimas y las organizaciones santiagueñas facilitaron un espacio para la creación y diseminación de un discurso crítico al régimen Juarista y la movilización de sectores sociales importantes. Sin estos elementos, la intervención nacional no se hubiese producido.

²⁷ Sería válido preguntarse en el caso santiagueño si los intentos de re-reelección de Gerardo Zamora y la candidatura de su esposa a la gobernación no justifican pensar que se estaría dando un proceso de des-democratización en la provincia.

Como se dijo anteriormente, “el control de fronteras” (Gibson, 2005) tan exitoso antes, fracasó completamente en 2003. A nivel nacional estaba surgiendo una nueva política de derechos humanos, con fuerte apoyo de los medios masivos de comunicación. A nivel provincial, las divisiones internas del Juarismo y el desgaste físico de su líder, imposibilitaron activar los mecanismos de control.

Esto demostraría (contrariamente a lo que sostiene Lewis, 2013) que en entornos autoritarios existen espacios para organizaciones que no han sido completamente “reguladas” por el régimen. En algunos sectores, como manifiestan los entrevistados, el trabajo en las organizaciones constituía un espacio de ‘libertad’, un refugio.

En San Luis, la situación fue diferente. Si bien el índice de desarrollo de la sociedad civil muestra uno de los valores más altos del país; las organizaciones no han logrado sostener ni un discurso crítico difundido, ni una movilización social sostenida. Los esfuerzos de la ‘Multisectorial’ no tuvieron efectos en la transformación del régimen puntano. En las entrevistas se percibió una actitud de ‘brazos caídos’, basada en la percepción de los propios actores de que en “San Luis la cosa nunca cambia”. Esto daría sustento a la hipótesis planteada por Chambers (2002: 102-103), para quien en contextos donde existe una pérdida del sentido de “eficacia política” en los actores, la participación en organizaciones no genera efectos positivos sobre el régimen político.

Por otra parte, el liderazgo de los Rodríguez Saá no se encontraba debilitado. Un año antes de las movilizaciones, Alberto Rodríguez Saá ganó las elecciones provinciales con el 90% de los votos²⁸. Los hermanos pudieron desplegar exitosamente la estrategia de “control de fronteras”; la intervención federal nunca se produjo y tampoco se registraron cambios en el funcionamiento del régimen democrático.

Más allá de esta discusión sobre el aporte de las organizaciones en el proceso de democratización, los tres casos ayudan a pensar varios elementos interesantes sobre la vinculación entre organizaciones de la sociedad civil y calidad de la democracia. Aportan también un gran caudal de información para comprender la diversidad en el funcionamiento y las características de la sociedad civil en el territorio argentino. A continuación enumero estos elementos tratando de resaltar similitudes y diferencias.

²⁸ En 2007 fue reelecto con el 86% de los votos.

1. Efectivamente, la gente tiende a reunirse con semejantes. En todos los casos hay al menos algún factor que une a los miembros de las organizaciones: son estudiantes universitarios; vecinos del barrio; profesionales del mismo campo; ciudadanos de clase media; desocupados; etc. Las organizaciones, por lo tanto, tienden más a reforzar los lazos sociales antes que atravesarlos. Esto no necesariamente es negativo. Cuando las 'identidades colectivas' se configuran con claridad, y tienen espacios de debate y expresión, la participación política es más efectiva y las instituciones representativas tienen mejores instrumentos para funcionar.

2. La participación en organizaciones tiene impactos positivos sobre las habilidades sociales de sus miembros. Las organizaciones que trabajan con comunidades campesinas en Santiago del Estero constituyen un claro ejemplo. Es un ejercicio de recuperación de la 'voz' de los que no tenían voz. Pero ¿esto es así en todas las organizaciones y para todos los 'valores' democráticos? En las páginas precedentes, la evidencia de las entrevistas muestra que no. La portación de estos valores es preexistente, es parte de la configuración político-ideológica de los sujetos. Entonces, ¿las asociaciones son escuelas de la democracia como afirmaba Tocqueville? No siempre, dependerá de las características de sus miembros (especialmente, de sus fundadores) y del contexto político más amplio, volveré sobre este punto más adelante.

3. Un valor puesto siempre del lado de la sociedad civil es la tolerancia. Preguntarse de qué forma se resuelven los problemas internos en la asociaciones, es un buen indicador del ejercicio efectivo de la tolerancia. De manera casi unánime, en todas las provincias, la voz puede ser una alternativa para resolver los conflictos, pero la salida de los disidentes termina siendo la solución adoptada. Cuando las diferencias son grandes, las peleas terminan con la división de la organización.

4. Las organizaciones no forman una red de hecho. No hay vinculación espontánea entre organizaciones, la filiación múltiple de los miembros es escasa y cuando existe, no genera actividades conjuntas. El trabajo en red es visto como algo complejo, pesado, que requiere tiempo, dinero y paciencia. Por lo cual, las redes que existen se forman entre organizaciones semejantes, con 'afinidad'. Sin embargo, el escenario se modifica con la intervención de 'terceros'. La cooperación internacional

tuvo un fuerte impacto en la conformación de redes, el financiamiento ayudó a que apareciera el tiempo y la paciencia que se requería. El Estado (nacional) también ha tenido un rol fundamental, obligando a trabajar en conjunto a organizaciones 'diferentes'.

5. Algunas hipótesis revisadas en el capítulo 4 resaltan el efecto positivo de las organizaciones como espacios de producción y difusión de información. En los casos estudiados, esto no es evidente. En realidad, las organizaciones no son grandes productoras ni difusoras de información. La vinculación con los medios masivos de comunicación también es marcadamente débil.

6. La renovación de autoridades, la alternancia, la rendición de cuentas, son prácticas poco frecuentes. Las organizaciones están marcadas por los personalismos, por ello también las disidencias se resuelven con la salida. La impronta de la organización es la de su creador, "la fundación de la Quitita". Derivado de ello, la rendición de cuentas pierde importancia, sólo es un trámite más para cumplir con la ley.

7. El financiamiento es un tema central que marca el funcionamiento del mundo asociativo. Hay organizaciones que tienen un mayor nivel de profesionalización y las estrategias para generar recursos son más sofisticadas. ¿Sucede entonces una oligarquización de las organizaciones como advierte Scokpol (1999)? Sin dudas el proceso existe, especialmente en las fundaciones y organizaciones que dependen económicamente de empresas privadas. Por otra parte, las organizaciones más pequeñas tienen que adaptarse y, muchas veces, cambiar la orientación de sus actividades. Se producen las 'organizaciones supermercadistas' (Ippolito-O'Donnell, 2013: 339). Para algunas organizaciones la aceptación de fondos estatales reaviva el dilema entre la cooperación y la cooptación. Para otras, las menos, la aceptación de fondos privados o de organismos internacionales, despierta el mismo tipo de cuestionamientos.

8. Las organizaciones tienen visiones diferentes sobre la política y los partidos. Como consecuencia, también tienen interpretaciones diferentes sobre el Estado y su forma de vincularse con él. Esta situación no es estática, varía en el tiempo y con los cambios en el contexto político más amplio. El retorno a la democracia, las reformas

de los '90, la crisis del 2001 y la llegada del Kirchnerismo al gobierno, son puntos de inflexión que ayudan a comprender las diferentes posiciones.

Por otra parte, los casos provinciales también ofrecen pruebas sobre la amplia heterogeneidad que muestra el funcionamiento de la democracia en Argentina. En un contexto nacional democrático, conviven gobiernos subnacionales que son definidos como democracias, regímenes híbridos, juegos cerrados, o “autoritarismos electorales”.

Las relaciones entre los niveles de gobierno son esenciales para comprender el juego democrático en la Argentina, y las organizaciones de la sociedad civil no son ajenas a ello. El caso más evidente es lo que sucede con los Centros de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En Mendoza, el Centro coordina políticas con el gobierno provincial y el trabajo con organizaciones fuera de ese espacio, es muy reducido. La alineación no es total, pero no existe confrontación con el gobierno provincial. En Santiago del Estero, el Centro tiene una estrategia propia y una actividad muy intensa. Las organizaciones tienen una estrecha vinculación a partir de una importante variedad de programas y proyectos. En San Luis en cambio, el Centro es utilizado como un espacio abierto de oposición política al gobierno provincial.

Casullo (2013: 98) plantea que en América Latina hay tres visiones dominantes sobre la relación entre sociedad civil y Estado y su impacto en la democratización. En primer lugar, el paradigma liberal, donde el desarrollo de esfuerzos asociativos podría proveer mecanismos de control sobre el Estado y los partidos políticos, para asegurar gobiernos más transparentes y eficientes. En segundo lugar, el paradigma radical-democrático, para quienes la consecución de un régimen político más igualitario e inclusivo, requiere de mayor espacio para la participación de aquellos movimientos que han sido críticos de las políticas neoliberales. La tercera opción, la populista, plantea que los nuevos gobiernos de la región se caracterizan por la cooptación de la sociedad civil a través del mantenimiento intencionado de altos niveles de desigualdad y del uso de redes clientelares.

Para los liberales y los radicales, el Estado debe respetar al máximo la autonomía de la sociedad civil y reducir sus ámbitos de incumbencia, dejando espacio

para las organizaciones. Se trata de una visión de suma cero, donde la ganancia de un sector implica iguales pérdidas del otro.

Sin embargo, la mirada dicotómica (libertad vs. dominación, solidaridad vs. populismo, radicalismo vs. cooptación) impediría comprender la complejidad de las relaciones entre sociedad civil y Estado en América Latina. “Las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales, los partidos políticos y las agencias gubernamentales no están ‘encerrados’ en un solo tipo de relación, sino que están constantemente evaluando sus oportunidades y realizando elecciones estratégicas. Cooptación y empoderamiento se mezclan, y las conexiones entre el Estado y las poblaciones pueden terminar sirviendo para fines distintos” (Casullo, 2013: 106-107).

De esta forma, las relaciones no son de suma cero. El Estado no solo ‘avanza’ hacia la sociedad por pura voluntad de dominio, sino que el establecimiento de las fronteras entre uno y otro es un proceso de marchas y contramarchas donde ambos actores manifiestan autonomía relativa.

Los casos de Mendoza y Santiago del Estero, aportan nuevas evidencias para comprender esta relación. En primer lugar, para las organizaciones comunitaristas la incidencia es vista como la posibilidad de dar un ‘salto de escala’ y mejorar así el impacto de sus objetivos. Comprenden que para lograrlo, deben abandonar una lógica de confrontación y la colaboración con el gobierno produce mejores resultados. La cooptación no es un riesgo cuando se tienen un proyecto y objetivos claros. La coyuntura política va marcando el ritmo de la aproximación y la distancia.

En Santiago, un grupo grande de organizaciones ocupan puestos en el gobierno provincial. Son muy críticos del gobernador, impulsan su propia agenda gracias al apoyo de sus organizaciones de ‘base’ y de los ‘acuerdos’ con referentes nacionales. Muy posiblemente, aquí se ha invertido la relación y son las organizaciones quienes han cooptado al Estado. ¿Qué consecuencias tiene esta situación para la teoría democrática? Quienes apoyan un modelo de democracia representativo puro, consideran que este tipo de hechos son antidemocráticos, el principio legitimador esencial es el electoral, y las organizaciones no ‘compiten’ en elecciones. Quienes apoyan modelos democráticos participativos, consideran que este tipo de organizaciones poseen una amplia legitimidad

por el trabajo que despliegan en sus comunidades y, por lo tanto, su inclusión mejora las distorsiones de los modelos ‘partidocráticos’.

Subirats (1996: 39) ha criticado lo que denomina “democracia de acceso” que sólo permite la participación en las instancias electorales, alejando la deliberación y el debate de los procesos de toma de decisiones, con la consecuente pérdida de legitimidad de los poderes públicos. A su vez, alerta que cuanto más complejos son los temas por resolver, más difícil resulta articular los diferentes intereses utilizando los mecanismos convencionales de la democracia representativa. En un trabajo posterior, afirma que es necesario que la democracia recupere el sentido transformador, igualitario y participativo que tenía hace años (Subirats, 2005: §12).

Por otra parte, no hay que desconocer que la inclusión de las organizaciones también forma parte de las negociaciones políticas que llevan adelante los gobiernos electos, ya sea para ampliar o para consolidar sus espacios de apoyo. Como sostiene Oxhorn (2006), las organizaciones forman parte de la estructura social, constituidas territorialmente y con base funcional que coexisten, resisten y demandan inclusión. Por ello alternan lucha, negociación y compromiso.

¿Las organizaciones de la sociedad civil actúan como “correas de transmisión” (Mosher, 2002) de los valores dominantes? No siempre y no todas. Los ejemplos de Santiago y San Luis, donde los entrevistados reconocen la existencia de organizaciones ‘oficialistas’ o aliadas al régimen, permite ver con claridad que esta situación sucede. Pero el espacio asociativo no es homogéneo y se comprobó la existencia de organizaciones que actúan como espacios para el surgimiento y el mantenimiento de valores e ideas “contra hegemónicos”.

Al principio del capítulo, se señaló uno de los principales hallazgos de la investigación de campo. Son claras las diferencias entre las organizaciones entrevistadas respecto a su vinculación con la política. También existen diferencias en cómo interpretan su propio trabajo y la forma en que deben vincularse con el Estado. Esto fue una constante en los tres casos estudiados, aunque en menor medida en la provincia de San Luis.

¿Qué lleva a una asociación a organizarse internamente de una manera u otra?
¿Qué produce que una organización tienda a vincularse -y la forma en que lo haga- con

el Estado? Estas preguntas remiten tanto a impactos hacia el interior como al exterior de las organizaciones.

Considero que el perfil político-ideológico de los miembros de las organizaciones condiciona fuertemente el funcionamiento interior y los efectos que tienen sobre la democracia. En las páginas anteriores se ha mostrado con extensas citas las diferencias entre organizaciones de tipo 'liberal' y organizaciones de tipo 'comunitarista'.

A su vez, los contextos políticos afectan el formato de las organizaciones. Cuando las condiciones son hostiles, la tendencia es a la polarización (con el Estado o contra el Estado). Cuando las condiciones son favorables, las opciones se amplifican y la posición que tome la organización dependerá de su perfil político-ideológico. Tal como afirma Elliot (2003) la relación entre la sociedad civil y la democracia es inherentemente política, inseparable de la naturaleza del Estado y de las fuerzas políticas que emergen de la sociedad.

Recapitulación final.

**“Las hipótesis no tienen que ser ciertas,
tienen que ser interesantes”
Jorge Luis Borges**

Para Nun (2015) es sorprendente que una interpretación se pueda ver. Un conservador, suele ver en un desocupado a un holgazán; y un socialista, en cambio, a alguien que necesita ayuda y protección. Nun pone otro ejemplo para justificar su sorpresa. En 2008, en plena crisis¹, la revista *The Economist* publicó varias editoriales sosteniendo que no había que confundir, pragmatismo con intervencionismo. Por lo cual, “que los gobiernos rescatasen a los bancos que especularon vorazmente y estafaron al público no debía ser visto como intervencionismo (una mala cosa), sino como pragmatismo (algo muy razonable)” (Nun, 2015: 11).

El autor también alerta que tan notable como el hecho de que las interpretaciones se pueden ver es que, sin ellas ni siquiera lograríamos vivir en sociedad (Nun 2015: 12). Cuando una interpretación tiene éxito y se generaliza acaba siendo constitutiva de la realidad en la cual nos movemos.

El ejemplo de Nun ilumina uno de los principales hallazgos de esta tesis. En el mundo asociativo, no todos los actores perciben de la misma forma el trabajo que realizan, ni comprenden de igual manera los roles y las funciones que desempeñan (tanto ellos como otros actores sociales y políticos) en el régimen democrático. La diferencia en dicha percepción remite a la representación que los actores² tienen sobre la política y las instituciones, derivada de un anclaje ideológico. Es a partir de este anclaje que en el estudio de casos se distinguió entre organizaciones de la sociedad civil liberales y comunitaristas.

¹ Derivada, fundamentalmente, de la crisis financiera de las hipotecas de alto riesgo estadounidenses.

² Esta reconstrucción también puede pensarse a partir de la propuesta de Geertz (1983: 56-58) de distinguir entre conceptos “cercaños a la experiencia” y conceptos “distantes a la experiencia”. Sólo desde el diálogo de estos conceptos pueden captarse, desde “el punto de vista de los actores”, los rasgos distintivos de la vida social.

En la literatura sobre la relación entre sociedad y civil y democracia, mayoritariamente, ha prevalecido una visión normativa. Donde se asume el vínculo en base a una serie de preconceptos sobre el modo de funcionamiento del mundo asociativo. Existen pocas investigaciones para América Latina y menos aún para Argentina. Ha prevalecido, como correctamente alerta Casullo (2013: 98) una visión liberal-democrática que se inspira en la teoría política anglosajona.

Una dificultad adicional que presenta el estudio de los vínculos entre democracia y sociedad civil, es la multiplicidad de campos que integra en las ciencias sociales. Los debates sobre la democracia constituyen un espacio de reflexión con más de dos mil años de tradición en la filosofía política, la sociología y la ciencia política.

En la idea de democracia existe una tensión entre los principios de igualdad y libertad. La priorización o no de alguno de estos principios conduce a regímenes políticos sustancialmente diferentes. En los siglos XVII, XVIII y XIX, en conjunto con la cristalización de la idea del Estado moderno, este dilema tendió a resolverse a partir de los límites que se establecen a la libertad y a la igualdad a través de la 'autoridad' o del 'gobierno'.

Los enfoques liberales plantean la relación entre gobierno (Estado) y sociedad como un juego de suma cero. Lo que gana el gobierno en poder, lo pierde la sociedad y el individuo en libertad. Por lo tanto, hay que controlar y limitar al gobierno.

Este debate, llega hasta la actualidad y se refleja claramente en los problemas de la 'calidad de la democracia'. Cuando los investigadores se enfocan sobre el valor de libertad, las definiciones ponen mayor atención sobre los procedimientos e instituciones que regulan el acceso y el ejercicio del poder. Como se mostró en el capítulo 1, hay tres autores que dejaron una fuerte impronta y que son retomados por la mayoría de las mediciones actuales de calidad de la democracia.

En la definición de Schumpeter la democracia es un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas, los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una competencia por el voto del pueblo. Para Dahl, la existencia de un régimen poliárquico se debe a la presencia de una serie de garantías institucionales en torno al proceso electoral. Esta definición implica dos dimensiones fundamentales: el debate público y el derecho a participar.

Por otra parte, utilizando -pero al mismo tiempo criticando la definición de Schumpeter- O'Donnell plantea una nueva definición de democracia en la que el vínculo con el Estado es central. La democracia incluye al régimen político³ pero no se agota en él. La ciudadanía política implica que todos somos iguales en derechos, libertades y deberes. Esta igualdad está consagrada por las leyes y debe ser garantizada por el Estado. Ahora bien, no se trata de cualquier Estado, sino de un Estado por y para la democracia.

De este modo, el concepto de Estado democrático que propone O'Donnell no está en relación de suma cero con la sociedad. Sino que al contribuir con la expansión y la garantía de los derechos del régimen democrático, se convierte en un aliado del desarrollo de la sociedad.

Planteadas estas diferencias, ¿de dónde proviene la preocupación por la calidad de la democracia? La expansión del régimen democrático ha sido variable a lo largo del tiempo y del espacio. Originalmente, el acento de los estudios estaba puesto en los conceptos de transición, consolidación y democratización. En los últimos años, tomaron ímpetu las investigaciones que utilizan la idea de calidad de la democracia. El concepto sigue siendo muy discutido, tanto por sus debilidades teóricas (Munck) como por sus consecuencias políticas (Przeworski). Pero cubre una parte importante de interrogantes muy válidos para comprender cómo funcionan las democracias contemporáneas.

La reflexión sobre la calidad de la democracia apunta a una definición sobre el contenido mismo de la democracia, sus dimensiones más relevantes, y la forma en la que se pueden comparar los regímenes políticos. En el capítulo 2, se propuso una clasificación de los estudios sobre la calidad, dependiendo del grado en el que combinan una mayor preocupación por la comparación, la medición o la evaluación.

A lo largo de la tesis, se destaca la necesidad de explorar los vínculos entre los distintos niveles del régimen de gobierno. Respecto al funcionamiento de la democracia, pueden observarse importantes diferencias entre países pero también al interior de los

³ En la misma línea, Subirats (2011: 5-6) plantea que la democracia no puede ser vista solo como una forma de gobierno, la democracia sería también una forma de entender la sociedad. Por ello, si se quiere una democracia viva, una política compartida, se necesitan espacios y oportunidades que permitan debates abiertos, donde se construyan ideales y visiones también compartidos.

países. Las relaciones entre los diferentes niveles y actores, ayuda a comprender mejor los procesos de cambio político.

Para Locke, la sociedad civil es la contracara del caos imperante en el estado de naturaleza. Es el espacio gobernado bajo el imperio de la ley, donde el principio rector de las relaciones es la confianza. La fuente de legitimidad de tal ordenamiento proviene de un axioma teológico, constituyendo el lugar donde los hombres pueden satisfacer las prescripciones de Dios.

Los filósofos de la escuela escocesa, propusieron una respuesta al problema de la sociedad civil marcada por la transformación política y económica del siglo XVIII. El avance de las actividades mercantiles, decían, crearon nuevas solidaridades que hicieron posible una nueva forma de sociedad. La interdependencia de las necesidades era el elemento fundante de la sociedad. El autocontrol y el decrecimiento de los impulsos brutos eran necesarios para la emergencia de la sociedad civil. En esta apelación de inspiración republicana, la virtud cívica generaba un modelo de sociabilidad beneficiosa para la comunidad.

Quien plantea con mayor claridad la distinción entre sociedad civil y Estado es Hegel. La sociedad civil es un ámbito de relaciones instrumentales entre individuos atomizados y aislados, una arena controlada por la utilidad, que no posee ningún principio ordenador. Surge de ello la necesidad de la existencia de un Estado donde, a partir del principio ético del reconocimiento, es posible estructurar a la sociedad civil como un espacio diferente a la familia y al propio Estado.

Estos tres enfoques ayudan a comprender por qué, en la producción liberal contemporánea, la sociedad civil reviste un carácter siempre positivo. En Locke, era el espacio de regulación divina que se oponía a la barbarie del estado de naturaleza. En la escuela escocesa era el espacio de moral y virtud que permitía la armonía de los intereses privados con el bien común. En Hegel se trataba de un espacio que permitía el surgimiento de la racionalidad, el proceso de reconocimiento social era la fuente (y no el producto) del ser racional consciente de sí. La sociedad civil es vista como una arena en el que prima la solidaridad. Es la esfera pública donde se garantiza la pluralidad, es un espacio de libertad.

Al mismo tiempo, otros enfoques cuestionan estos principios. Gramsci, bajo la influencia de Hegel, concebía la sociedad civil como el ámbito político, cultural y legal de la vida pública. La sociedad civil se convierte, junto con el Estado, en un lugar decisivo de las luchas por la hegemonía. Oxhorn (2006) critica la centralidad del individualismo y la excesiva dicotomía entre sociedad civil y Estado. Al analizar los efectos de las organizaciones de la sociedad civil sobre la democracia este debate toma más fuerza.

Como se mostró a lo largo del capítulo 4, existen distintas posiciones sobre la relación entre democracia y sociedad civil: se distinguen efectos positivos, negativos, se habla de variables contextuales, de que la relación es inversa e incluso, que lo que existe es una retroalimentación positiva.

Los casos de estudio presentados en esta tesis ofrecen información fundamental, tanto en términos de sus similitudes como de sus diferencias, que permite plantear nuevas cuestiones para comprender los procesos complejos que intervienen en la relación entre democracia y sociedad civil. A lo largo de estos años de investigación intenté siempre una combinación de pensamiento inductivo y deductivo. Estoy convencido de que este ejercicio de reflexión teórica y diálogo con la realidad empírica, permite generar explicaciones más amplias para el análisis de Argentina. Análisis que se resiste a ser la extrapolación mecánica de las teorías hegemónicas anglosajonas.

Con el trabajo de campo se logró realizar una descripción y caracterización exhaustiva de diferentes mecanismos a través de los cuales las organizaciones de la sociedad civil repercuten sobre el desempeño de las democracias. El análisis diferenciado de Mendoza, San Luis y Santiago del Estero, podría simplificarse en una serie de enunciados teóricos, además de los ya planteados en el capítulo 6:

1. La democracia es un concepto continuo y por lo tanto es posible observar sociedades con distintos niveles o grados de democracia.
2. Estos grados de democracia pueden ser entendidos como diversos grados de calidad.
3. Estos diversos grados de calidad no sólo se expresan en regímenes políticos nacionales, sino también, en regímenes políticos subnacionales.

4. La sociedad civil es un concepto complejo que abarca, fundamentalmente, a un conjunto de organizaciones con rasgos singulares.
5. Se reconoce que estas organizaciones inciden en el funcionamiento de la democracia.
6. Se aprecia también que el funcionamiento de la democracia incide en el desarrollo de las organizaciones.
7. Para comprender estas interconexiones es central el concepto de Estado, tanto como para comprender a la democracia, como a la sociedad civil, como a las relaciones que se establecen. Por ello la autonomía entre las esferas es exclusivamente analítica.
8. La sociedad civil no sería 'esencialmente buena', como tampoco el Estado sería 'esencialmente malo'.
9. Un Estado fuerte no implica una sociedad civil débil, al igual que una sociedad civil fuerte no requiere un Estado débil.
10. El sistema económico juega un rol importante en el proceso de vinculación. Por lo tanto, el sector privado también debe ser cuestionado cuando se estudia la cooptación de la sociedad civil.
11. El rol que desempeñan otros países (a través de la cooperación internacional) y el capital económico-financiero globalizado, afectan tanto el desarrollo de la sociedad civil como el de la democracia.

En este marco, ¿es posible asumir que la sociedad civil posee una lógica propia de funcionamiento, sustancialmente diferente a la del Estado y la del mercado? Se puede aceptar la separación como un instrumento heurístico, o analítico, pero de ninguna manera se puede pensar que las diferentes esferas no se constituyen mutuamente. Es difícil imaginar que la sociedad civil está emancipada o abstraída del *ethos* que impregna la esfera estatal o la del mercado (Alexander, 1994; Chandhoke 2001).

Desde Hegel, el Estado es visto como facilitador de la sociedad civil. En América Latina⁴, y particularmente en Argentina, las sociedades son principalmente reguladas desde el Estado. Sin embargo, los casos de San Luis y Santiago del Estero permiten ver que las organizaciones de la sociedad civil son tanto resultado de esfuerzos desde arriba

⁴ Si bien no hay consenso sobre esta afirmación, el debate fue presentado con profundidad en el capítulo 5.

(*top-down*) como desde abajo (*bottom-up*). A lo largo del tiempo, suelen darse distintas combinaciones de estas dos formas. Ahora bien, que las organizaciones sean impulsadas desde arriba, ¿significa que sean menos autónomas? No necesariamente, el control de Estado no es absoluto ni permanente. De igual forma, cuando las organizaciones surgen desde abajo ¿garantizan que no son cooptadas por el Estado? No necesariamente, muchas organizaciones cambian sus orientaciones cuando cambian las correlaciones de fuerza o enfrentan problemas para garantizar su sustentabilidad.

Las relaciones entre organizaciones y gobierno en las diferentes etapas de las políticas públicas es, de hecho, uno de los puntos que más tensiona la relación de autonomía. La reforma neoliberal de los años '90 puso en cuestión la matriz estatal que regía las políticas de desarrollo, abrió nuevos espacios tanto para la intervención del sector privado, a través de las políticas de privatización y desregulación, como también para la sociedad civil, que comenzó a asumir nuevos roles en la gestión de las políticas sociales (Rofman, 2013: 2).

Lo que sucede en Mendoza y, especialmente, en Santiago del Estero muestra que las organizaciones que definí como comunitaristas entienden que para ampliar el alcance de sus objetivos deben asociarse con el Estado, principalmente en la ejecución de políticas públicas. Esto no sólo se limita a representar necesidades e intereses específicos, si no que intentan transformar sus acciones en decisiones de escala provincial e incluso nacional. La evidencia muestra que, las organizaciones llegan a cooptar algunos sectores del Estado, subvirtiendo la direccionalidad normalmente asumida. La ampliación de la ciudadanía no resulta de la “confianza”, sino de la capacidad de transformar en universal un principio de derecho particular de un grupo en general (Delamaza, 2001: 12).

Uno de los problemas centrales del mundo asociativo en los casos estudiados tiene que ver con su financiamiento. Esto plantea dilemas tanto desde algunas presunciones teóricas como desde lo que sucede en la práctica. En las perspectivas de corte liberal, el problema estaría en el financiamiento proveniente del Estado, eso es lo que pondría en riesgo su autonomía. Ahora bien, ¿qué sucede cuando los fondos provienen del sector privado y cuando los fondos provienen de otros países (sean gobierno o empresas)?

Para Kopecky y Mudde (2003: 6-7) el criterio de independencia financiera no debería ser interpretado de manera tan rígida. Las organizaciones pueden ser completamente dependientes del Estado financieramente pero 'legalmente' no son parte de la estructura estatal y por ello, al menos, gozan de una 'independencia formal'.

Los enfoques tocquevillianos, promueven una visión que concibe la sociedad civil como un suelo virgen en el cual las estructuras estatales crecen⁵. Sin embargo, la capacidad cívica es moldeada por los patrones de construcción estatal y por la evolución del sistema económico. En conclusión, no es posible trazar límites de exclusión entre las esferas. Existen muchas superposiciones entre las organizaciones y el Estado. Sucede lo mismo con la esfera económica.

Ahora bien, no hay duda que las organizaciones de la sociedad civil producen efectos en la calidad de la democracia. En los autores revisados a lo largo del capítulo 4, se destacan un número importante de hipótesis que condicionan el efecto de las organizaciones a determinadas características internas. Se distingue entre organizaciones verticales y horizontales, civiles e inciviles, homogéneas o heterogéneas, orientadas hacia bienes privados o públicos.

Sin embargo, en esta tesis se argumenta que en la base de las elecciones que toman los individuos que deciden participar o crear organizaciones, se encuentra un principio ideológico que permite explicar mejor cómo se produce el proceso de articulación con el Estado y el régimen democrático.

Un buen número de organizaciones están o estuvieron inicialmente relacionadas con la Iglesia católica o con algunas actividades de misioneros protestantes, mientras que otras se originaron a partir de distintas inclinaciones ideológicas. Las organizaciones no son espacios 'libres' de ideología, es un error asumirlo. Las posiciones ideológicas de sus miembros marcan el ritmo de la vida de las organizaciones. Cómo se organizan internamente, con quién se vinculan, cómo interpretan y conciben a la política y al sector privado (empresas) son algunos elementos que son influidos por la ideología. Esto tiene un efecto directo sobre la relación con el Estado y la democracia.

⁵ Skocpol (1996: 6) plantea que esto no sucede ni siquiera en Estados Unidos. Las asociaciones cívicas estadounidenses fueron promovidas por la Revolución Americana, la guerra civil, el New Deal, las guerras mundiales, etc.

Las organizaciones han sido vistas como una necesidad frente al Estado (para evitar sus abusos), luego como un sustituto (por su inoperancia), y luego como un aliado del Estado. El predominio de estas distintas visiones tienen que ver con la construcción de diferentes discursos político-ideológicos.

Si, como dice Wolin, “la democracia tiene que ver con las condiciones que le permiten a la gente común mejorar sus vidas convirtiéndose en seres políticos y haciendo que el poder esté atento a sus esperanzas y necesidades”, entonces, las organizaciones que promueven una visión cínica de la política, generan retrocesos en la democracia. “Lo que se define en la política democrática es que los hombres y mujeres comunes puedan reconocer que sus intereses están mejor protegidos y se desarrollan mejor bajo un régimen cuyas acciones están regidas por principios de comunidad, igualdad e imparcialidad; un régimen en el que la participación en la política se convierte en un modo de delimitar y compartir una vida en común y sus formas de realización personal. La democracia no tiene que ver con ir a jugar bolos juntos sino con administrar juntos esos poderes que afectan de manera inmediata y significativa a las vidas y las circunstancias de los otros y de uno mismo” (Wolin, 2008: 362).

En definitiva, la política es en primer lugar el conflicto acerca de la existencia de un escenario común, pero también sobre la existencia y la calidad de quienes están presentes en él.

Récapitulation finale.

“Les hypothèses ne doivent pas être véritables, elles doivent être intéressantes”

Jorge Luis Borges

Pour Nun (2015), il est étonnant qu'une interprétation puisse être vue. Un conservateur, voit un chômeur comme un fainéant; et un socialiste, cependant, quelqu'un qui a besoin d'aide et de la protection. Nun utilise un autre exemple pour justifier sa surprise. En 2008, pendant la crise, *The Economist* a publié plusieurs éditoriaux en disant qu'il ne fallait pas confondre le pragmatisme avec l'interventionnisme. Par conséquent, “que les gouvernements aient sauvé les banques qui ont spéculé avec voracité et qui ont escroqué le public, ne devrait être considérée comme l'interventionnisme (une mauvaise chose), mais comme le pragmatisme (une chose très raisonnable)” (Nun, 2015: 11).

L'auteur avertit également que aussi remarquable que le fait que les interprétations peuvent être vu, il est le fait que sans eux on ne pourrait pas même vivre en société. (Nun 2015: 12). Lorsque une interprétation réussit et finit par être généralisée, elle devient constitutive de la réalité dans laquelle nous nous trouvons.

L'exemple de Nun illumine l'une des principales conclusions de cette thèse. Dans les associations, tous les acteurs ne perçoivent pas de la même manière le travail qu'ils font, ou ne comprennent pas de la même façon les fonctions et les rôles qu'elles exercent (avec d'autres acteurs sociaux et politiques) dans le régime démocratique. La différence dans cette perception se réfère à la représentation que les acteurs ont sur la politique et les institutions, dérivé d'un ancrage idéologique. À partir de ce point d'ancrage, on distingue des organisations libéraux et communautaires de la société civile.

Dans la littérature sur la relation entre la société civile et la démocratie, il a prévalu une vision normative, lorsque le lien entre les concepts est ‘supposé’, sur la base d'un certain nombre d'hypothèses concernant le mode de fonctionnement des associations. Il y a une petite quantité de recherches pour l'Amérique latine et encore moins pour

l'Argentine. Il a prédominé, comme Casullo remarque (2013: 98), une vision libérale-démocratique qui est inspiré par la théorie politique anglo-saxonne.

Une autre difficulté avec l'étude des liens entre la démocratie et la société civile, est la multiplicité des domaines qui sont compris au coeur des sciences sociales. Les débats sur la démocratie constituent un espace de réflexion qui a plus de deux mille ans de tradition dans la philosophie politique, la sociologie et la science politique.

Dans l'idée de la démocratie il y a une tension entre les principes d'égalité et de liberté. L'ordre de priorité de ces principes conduit à des régimes politiques sensiblement différents. Au XVIIe, XVIIIe et XIXe siècles, avec la consolidation de l'idée de l'Etat moderne, ce dilemme a commencé à se résoudre par la fixation des limites régulés par «l'autorité» ou « le gouvernement ».

Les approches libérales présentent la relation entre le gouvernement (État) et la société comme un jeu à somme nulle. Ce que gagne le gouvernement en pouvoir, est perdu par la société et l'individu en liberté. Par conséquent, nous devons contrôler et limiter le gouvernement.

Ce débat vient à présent et se reflète clairement dans les problèmes de la «qualité de la démocratie». Lorsque les chercheurs se concentrent sur la valeur de la liberté, les définitions mettent l'accent sur les procédures et les institutions qui règlent l'accès et l'exercice du pouvoir. Comme il a été indiqué dans le chapitre 1, il y a trois auteurs qui sont repris par la plupart des mesures actuelles de la qualité de la démocratie.

Schumpeter définit la démocratie comme un arrangement institutionnel pour arriver à des décisions politiques, les individus acquièrent le pouvoir de décider au moyen d'un concours pour le vote du peuple. Pour Dahl, l'existence d'un régime polyarchique est due à la présence d'un certain nombre de garanties institutionnelles concernant le processus électoral. Cette définition implique deux dimensions: le débat public et le droit de participer.

En outre, en utilisant mais, au même temps, en critiquant la définition de Schumpeter, O'Donnell propose une nouvelle définition de la démocratie dans laquelle le lien avec l'Etat est central. La démocratie comprend le régime politique, mais n'y se limite pas. La citoyenneté politique implique que nous sommes tous égaux en droits, libertés et

devoirs. Cette égalité est consacré par la loi et doit être garantie par l'État. Mais pas un État quelconque, sinon un État par et pour la démocratie.

Ainsi, dans le concept de l'État démocratique proposé par O'Donnell il n'a pas une relation à somme nulle avec la société. L'État contribue à étendre et à garantir les droits du système démocratique, alors il devient un allié du développement de la société.

Une fois posés ces différences, alors, d'où provient le souci pour la qualité de la démocratie? L'expansion de la démocratie a été variable tout au long du temps et de l'espace. Au début, l'objectif des études sur la démocratie, a été placé sur les concepts de la transition, de la consolidation et de la démocratisation. Au cours des dernières années, les recherches qui utilisent l'idée de la qualité de la démocratie ont pris de l'énergie. Le concept est encore très disputé, à la fois pour ses faiblesses théoriques (Munck) et par ses conséquences politiques (Przeworski). Mais couvre une partie très importante de questions valables pour comprendre comment fonctionnent les démocraties modernes.

La réflexion sur la qualité de la démocratie, questionne tant le contenu de la définition de démocratie, comme ses dimensions, et la manière dans laquelle on peut comparer les régimes politiques. Dans le chapitre 2, on a proposé une classification des études sur la qualité, en fonction du degré dans lequel ils combinent une plus grande préoccupation pour la mesure, l'évaluation ou la comparaison de la démocratie.

Tout au long de la thèse, apparaît la nécessité d'explorer les liens entre les différents niveaux du régime politique. En ce qui concerne le fonctionnement de la démocratie, il est possible d'observer des importantes différences entre les pays, mais aussi au sein des pays. Les relations entre les différents niveaux et acteurs, permet de mieux comprendre les processus de changement politique.

Pour Locke, la société civile c'est le revers du chaos qui règne dans l'état de nature. Il est l'espace régi par la loi, où le principe directeur des relations est la confiance. La source de la légitimité d'un tel système vient d'un axiome théologique, étant le lieu où les hommes peuvent satisfaire les exigences de Dieu.

Les philosophes de l'école écossaise, ont proposé une réponse au problème de la société civile marquée par la transformation politique et économique du dix-huitième siècle. La promotion des activités commerciales, disent-ils, a créé de nouvelles solidarités

qui ont rendu possible une nouvelle forme de société. L'interdépendance des besoins était l'élément à la base de la société. La maîtrise de soi et la diminution des impulsions brutes étaient nécessaires pour l'émergence de la société civile. Dans cet appel d'inspiration républicaine, la vertu civique générait un modèle de sociabilité bienfaisante pour la communauté.

Celui qui souligne plus clairement la distinction entre la société civile et l'État est Hegel. La société civile est un domaine de relations instrumentales entre individus atomisés et isolés, contrôlés par l'arène d'utilité, qui n'a pas aucun principe ordinateur. Pour cette raison, émerge la nécessité de l'existence d'un État où, à partir du principe éthique de la reconnaissance, il est possible de structurer la société civile comme un espace différent à la famille et à l'État.

Ces trois approches aident à comprendre pourquoi, dans la production libérale contemporaine, la société civile a un caractère plutôt positif. Dans Locke, elle était l'espace de la réglementation divine qui s'opposait à l'état barbare de la nature. Dans l'école écossaise elle était l'espace de la vertu morale qui a permis l'harmonie des intérêts privés et le bien commun. Chez Hegel, elle était un espace qui a permis l'émergence de la rationalité. Le processus de reconnaissance sociale était la source (pas le résultat) de l'être humain conscient de soi. La société civile est considérée comme une arène dans laquelle prime la solidarité. Il est la sphère publique où la pluralité est garantie, c'est un espace de liberté.

En même temps, d'autres approches interrogent ces principes. Gramsci, sous l'influence de Hegel, conçu la société civile comme le domaine politique, culturel et juridique de la vie publique. La société civile devient, avec l'État, l'endroit d'une lutte décisive pour l'hégémonie. O'Connell (2006) critique la centralité de l'individualisme et de la dichotomie excessive entre la société civile et l'État. En analysant les effets de la société civile sur la démocratie, cette discussion prend plus de force.

Comme il a été indiqué dans le chapitre 4, il y a des points de vue différents sur la relation entre la démocratie et la société civile. On parle des effets positifs et négatifs, on parle de variables contextuelles, on parle de la inversion de la relation de causalité, et même on parle qu'il y a une rétroaction positive.

Les cas d'études présentées dans cette thèse proposent des renseignements essentiels, à la fois en termes de leurs similitudes et de leurs différences, permettant de soulever de nouvelles questions pour comprendre les processus complexes impliqués dans la relation entre la démocratie et la société civile. Tout au long de ces années de recherche, j'ai toujours essayé une combinaison de pensée inductif et déductif. Je suis convaincu que cet exercice de réflexion théorique et de dialogue avec la réalité empirique, peut générer des explications plus étendus pour analyser l'Argentine. Analyse qui se résiste à être une extrapolation mécanique des théories anglo-saxons hégémoniques.

Avec le travail de terrain on a pu réaliser une description et une caractérisation complète des différents mécanismes par lesquels les organisations de la société civile ont un impact sur la performance des démocraties. L'analyse différenciée de Mendoza, San Luis et Santiago del Estero, pourrait être simplifiée dans une série de déclarations théoriques, en addition à ceux déjà soulevé dans le chapitre 6:

1. La démocratie est un concept continu et il serait possible d'observer des sociétés avec des différents niveaux ou degrés de démocratie.
2. Ces degrés de la démocratie peuvent être compris comme différents degrés de qualité.
3. Ces différents degrés de qualité existent non seulement dans les systèmes politiques nationaux, mais aussi dans les régimes politiques sous-nationaux.
4. La société civile est un concept complexe qui couvre, essentiellement un groupe d'organisations avec des caractéristiques uniques.
5. Il est reconnu que ces organisations affectent le fonctionnement de la démocratie.
6. Il est également évident que le fonctionnement de la démocratie influe sur le développement de ces organisations.
7. Pour comprendre ces interconnexions la notion d'État est essentielle, autant pour comprendre la démocratie, comme la société civile, comme les relations établies. Par conséquent, l'autonomie entre les sphères est exclusivement analytique.
8. La société civile ne serait «essentiellement bonne», ni l'État serait «essentiellement méchant».
9. Un État fort ne signifie pas une société civile faible, ainsi qu'une société civile forte ne requiert pas un État faible.

10. Le système économique joue un rôle important dans le processus de lien. Par conséquent, le secteur privé devrait également être remis en question lorsque la cooptation de la société civile est étudiée.

11. Le rôle joué par d'autres pays (vers la coopération internationale) et le capital économique et financière mondialisé, affectent au même temps le développement de la société civile et de la démocratie.

Dans ce contexte, est-il possible de supposer que la société civile a une logique de fonctionnement sensiblement différente à celui-ci de l'État et le marché? On peut accepter la séparation comme un outil heuristique, ou comme un instrument d'analyse, mais en aucun cas on peut considérer que les sphères ne se constituent mutuellement. Il est difficile d'imaginer que la société civile soit émancipée ou abstraite du ethos qui imprègne la sphère de l'État ou du marché (Alexander, 1994; Chandhoke 2001).

Depuis Hegel, l'État est considéré comme un facilitateur de la société civile. En Amérique latine, notamment en Argentine, les sociétés sont principalement réglées par l'État. Cependant, les cas de San Luis et Santiago del Estero nous permettent de voir que les organisations de la société civile sont, en même temps, le résultat des efforts du dessus (*top-down*) et par le bas (*bottom-up*). À long terme, en général, il se produit une combinaison de ces deux formes. Toutefois, que les organisations soient stimulées par le haut, veut dire qu'elles soient moins autonomes? Pas toujours, le contrôle de l'État n'est pas nécessairement ni absolu ni permanent. De même, lorsque des organisations proviennent d'en bas, nous assurent-elles pas que ne seront pas cooptés par l'Etat? Pas toujours, de nombreuses organisations changent nécessairement leur orientation quand la corrélation des forces change ou quand elles font face pa des problèmes pour assurer leur continuité.

Les relations entre les organisations et le gouvernement pendant les différents stades des politiques publiques sont, en fait, l'un des moments qui mettent en question la relation d'autonomie. Les réformes néolibérales des années 90 remettent en question la matrice de l'État régissant les politiques de développement, elles ont ouvert de nouveaux espaces pour la participation du secteur privé, à travers des politiques de privatisation et de dérégulation, ainsi que pour la société civile, lorsqu'elle a commencé à jouer de nouveaux rôles dans la gestion des politiques sociales (Rofman, 2013: 2).

Ce qui arrive à Mendoza et surtout à Santiago del Estero, est que les organisations que j'ai défini comme communautaristes comprennent que, pour élargir le champ de leurs objectifs, elles doivent être associée à l'État, principalement dans la mise en œuvre des politiques publiques. Cela ne limite pas à représenter seulement des besoins et des intérêts spécifiques, sinon à essayer de transformer leurs actions dans des décisions provinciales et même nationales. L'évidence démontre que les organisations viennent de coopter certains secteurs de l'Etat, et donc, elles inversent la directionnalité normalement assumé. L'expansion de la citoyenneté n'est pas résultat de «la confiance», mais de la capacité de transformer un principe de droit individuel d'un groupe en un principe universel (Delamaza 2001: 12).

Dans les études de cas, le financement est un des problèmes centraux des associations. Cela soulève quelques dilemmes théoriques et pratiques. Dans l'approche libérale, le problème devient le financement de l'État, qui est ce qui mettrait en péril leur autonomie. Néanmoins, qu'est ce qui se passe lorsque les fonds proviennent du secteur privé ou d'autres pays (soit un gouvernement ou soit une entreprise)?

Pour Kopecky et Mudde (2003: 6-7) le critère de l'indépendance financière ne doit pas être interprété de manière stricte. Les organisations peuvent être complètement dépendantes financièrement de l'État, mais « légalement » ne font pas partie de la structure de l'État et donc, au moins, jouissent d'une « indépendance formelle ».

Les approches tocquevilliennes promeuvent une vision qui voit la société civile comme un sol vierge où les structures de l'État se développent. Toutefois, la capacité civique est façonné par les modèles de construction de l'État et par l'évolution du système économique. En conclusion, il est impossible de tracer des frontières de l'exclusion entre les sphères. Il y a beaucoup de superpositions entre les organisations et l'État. Va de même avec la sphère économique.

Cependant, il n'y a pas aucun doute que les organisations de la société civile ont des effets sur la qualité de la démocratie. La révision des auteurs faite dans le chapitre 4, met en évidence un certain nombre d'hypothèses qui déterminent l'effet des organisations à certaines caractéristiques internes. Nous distinguons entre les organisations verticales et horizontales, civils et incivils, homogènes ou hétérogènes, orientés vers biens privés ou publics.

Cependant, dans cette thèse, il est soutenu qu'à la base des choix faits par les individus qui participent des organisations, il y a un principe idéologique qui peut mieux expliquer la façon dont se produit le processus d'articulation avec l'Etat et le régime démocratique.

Un certain nombre d'organisations sont ou ont été à l'origine liée à l'Église catholique et certaines activités de missionnaires protestants, tandis que d'autres proviennent de différentes inclinations idéologiques. Les organisations ne sont pas des zones «libres» de l'idéologie. Les positions idéologiques de ses membres donnent le rythme de la vie organisationnelle. Comment sont-elles internement organisées, avec qui sont-elles liées, comment interprètent-elles et conçoivent-elles la politique et leur relation avec le secteur privé (entreprises), qui sont des éléments qui sont influencés par l'idéologie. Cela a un effet direct sur la relation avec l'État et la démocratie.

Les organisations ont été considérés comme une nécessité contre l'Etat (pour éviter ces abus), puis comme un substitut (pour son inefficacité), puis comme un allié. La prévalence de ces différentes visions ont à voir avec la construction des différents discours politiques et idéologiques.

Si, comme le dit Wolin, « la démocratie a à voir avec les conditions qui permettent aux gens ordinaires d'améliorer leur vie en devenant des êtres politiques et, de cette façon, que 'le pouvoir' soit attentif à leurs espoirs et leurs besoins », puis, les organisations qui promeuvent une vision cynique de la politique, créent des dommages dans la démocratie. « Ce qui est défini dans la politique démocratique est que les hommes et les femmes ordinaires peuvent reconnaître que leurs intérêts sont mieux protégés et mieux développés sous un régime dont les actions sont régies par les principes de la communauté, de l'égalité et d'impartialité; un régime où la participation politique devient un moyen de définir et de partager une vie commune. La démocratie n'a pas à voir avec jouer au *bowling* ensemble, mais elle a à voir avec administrer ensemble les pouvoirs qui affectent de façon immédiate et significative la vie et les circonstances d'autrui et de soi-même » (Wolin, 2008: 362).

Enfin, la politique est avant tout le conflit sur l'existence d'un scénario commun, mais aussi sur l'existence et la qualité de ceux qui y sont présents.

Bibliografía.

| |
|---|
| A.A. V.V. "Democratic audit of the United Kingdom" the Human Rights Centre, University of Essex, http://www.democraticaudit.com |
| Acuña-Alfaro, Jairo (2005) "Measuring Democracy in Latin America (1972-2002)" Committee on Concepts and Methods, Working Paper Series, International Political Science Association. |
| Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana (2013) "Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos" en Acuña, Carlos (compilador) "¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores de la política argentina", Siglo XXI Editores, Buenos Aires. |
| Acuña, Carlos y Vacchiery, Ariana (compiladores) (2007) "La incidencia política de la sociedad civil" Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires. |
| Agamben, Giorgio (2006) "Qu'est-ce qu'un dispositif?" Rivages Poche, Paris. |
| Agamben, Giorgio (2008) "Qu'est-ce que le contemporain?" Rivages Poche, Paris. |
| Agamben, Giorgio; Badiou, Alain; Bensaïd, Daniel; Brown, Wendy; Nancy, Jean-Luc; Rancière, Jacques; Ross, Kristin; Žižek, Slavoj (2009) "Démocratie, dans quel état?", La Fabrique Éditions, Paris. |
| Agnew, John (1996) "Mapping politics: how context counts in electoral geography", Political Geography. Vol 15, No2. |
| Aguado, Alexander (2007) "Civic Voluntarism as a Vehicle Towards Diversity", Journal of Civil Society, Vol. 3, No. 1, 25–38, June. |
| Ahmed, Nahla (2011) "The civil society and democracy in Gulf and Maghreb countries", paper presented at the 2011 Gulf Research Meeting, Cambridge, 6-9 July 2011, http://hdl.handle.net/10526/2751 |
| Ahram, Ariel (2009) "The theory and method of comparative area studies" Committee on Concepts and Methods, Working Paper Series, Nº 19. |
| Alcántara Sáez, Manuel (1991) "Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina", Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Nro 74, Octubre-Diciembre, Pág. 113-130. |
| Alcántara Sáez, Manuel (1992) "Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa", Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid Nro 11, Enero-Abril. Pág. 9-42. |

| |
|---|
| Alcántara Sáez, Manuel (2004) "Quality of Democracy or Quality of Politics" en O'Donnell, Iazzetta y Vargas Cullell "The quality of democracy. Theory and applications" University of Notre Dame Press, Indiana. |
| Alcántara Sáez, Manuel (2008) "Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina", Revista de Derecho Electoral, N°6, Segundo Semestre, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica. |
| Alcántara Sáez, Manuel (2008). "La democracia en América Latina: calidad y rendimiento". Sistema. 203-204 |
| Alexander, Jeffrey (1994) "Las paradojas de la sociedad civil", Revista Internacional de Filosofía Política, Madrid, núm. 4, noviembre, pp. 73-89. |
| Alonso, Guillermo (2009) "Sociedad civil y políticas sociales: el caso argentino en los años recientes" en Arnson et. al. "La nueva izquierda en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil", Wodrow Wilson International Center for Scholars, Washington. |
| Altman, David and Pérez-Liñán, Aníbal (2002) "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries" Democratization, Vol.9, No.2, Summer 2002, London. |
| Anheier Helmut and Salamon, Lester (2001) "Volunteering in cross-national perspective: Initial comparisons", Civil Society Working Paper 10, Centre for Civil Society, London School of Economics. |
| Arato, Andrew y Cohen, Jean (1999) "La sociedad civil y la teoría social" en Olvera, Alberto "La sociedad civil. De la teoría a la realidad" Centro de Estudios Sociológicos – El Colegio de México, México. |
| Arditi, Benjamín (2004) "Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil" en Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 1, enero-marzo, pp. 01-21. Instituto de Investigaciones Sociales. México, D. F. |
| Arendt, Hannah (2004) "Sobre la revolución" Alianza Editorial, Madrid. |
| Armony, Ariel (2004) "The dubious link. Civic engagement and democratization", Stanford University Press, California. |
| Arnson, Cynthia; Armony, Ariel; Peruzzotti, Enrique; Smulovitz, Catalina; Chillier, Gaston y Cohen, Giselle (2009) "La nueva izquierda en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil", Wodrow Wilson International Center for Scholars, Washington. |
| Avritzer, Leonardo (2002) "Democracy and the Public Space in Latin America", Princeton University Press, USA. |

| |
|---|
| Avritzer, Leonardo (2006) "Civil society in Latin America in the Twenty-First Century: Between Democratic Deepening, Social Fragmentation, and State Crisis" en Waisman et. al. "Civil Society and Democracy in Latin America" Palgrave MacMillan, New York. |
| Avritzer, Leonardo (2009) "La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina", en Arnson et. al. "La nueva izquierda en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil", Wodrow Wilson International Center for Scholars, Washington. |
| Bäck, Hanna and Hadenius, Axel (2008) "Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship", Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol.21, No. 1, January (pp. 1–24). |
| Bates, Robert (2009) "From Case Studies to social science: a strategy for political research" in Boix, Carles and Stokes, Susan (ed.) "The Oxford Handbook of Comparative Politics", Oxford University Press, New York. |
| Beetham, David (2003) "Democratic Quality: Freedom and Rights" Workshop: Quality of Democracy. Center on Democracy, Development, and the Rule of Law - The Freeman Spogli Institute for International Studies - Stanford University. |
| Beetham, David (2004) "Towards a universal framework for democracy assessment", Democratization, 11: 2, 1 – 17 |
| Behrend, Jacqueline (2010) "Questions about Sub-national Democratization", Paper prepared for the conference "Sub-national Democratization: Latin America, Russia and India in Comparative Perspective", Universidad Torcuato Di Tella, 15-16 abril, Buenos Aires. |
| Behrend, Jacqueline (2011) "The Unevenness of democracy at the subnational level. Provincial Closed Games in Argentina", Latin American Research Review, Vol. 46, No. 1, pag. 150-176. |
| Belmonte, Alejandro (2012) "Actores centrales en la determinación de políticas públicas en Mendoza", Observatorio de Políticas Públicas, UNCuyo, Mendoza. Disponible en http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/OPP_Actores1.pdf |
| Berman, Sheri (1997) "Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic", World Politics, Vol. 49, No. 3 (April), pp. 401-429. |
| Bermeo, Nancy (2003) "Ordinary people in extraordinary times. The citizenry and the breakdown of democracy", Princeton University Press, New Jersey. |
| Bernardi, Bruno (1999) "La démocratie", Ed. Flammarion, Paris. |
| Bertelsmann Transformation Index (2008) "Manual for Country Assessments" Center for Applied Policy Research and Bertelsmann Group for Policy Research, Germany. |

| |
|--|
| Bertranou, Julián (2011) "Estado y agencias público-privadas en la promoción del desarrollo productivo en la Provincia de Mendoza" Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, Nro. 17, diciembre, Santa Fe. |
| Blalock, Hubert (1982) "Conceptualization and Measurement in the Social Sciences", Sage Publications, Beverly Hills, USA. |
| Blomkvist, Hans (2003) "Social capital, civil society and degrees of democracy in India" in Elliott (editor) "Civil Society And Democracy: a reader", Oxford University Press, New Delhi, India. |
| Bobbio, Norberto (1992) "Liberalismo y democracia" Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. |
| Bogaards, Matthijs (2010) "Measures of Democratization: From Degree to Type to War", Political Research Quarterly, Volume 63, Number 2, June, 475-488. |
| Boix, Carles y Posner, Daniel (2000) "Capital Social y Democracia" Revista Española de Ciencia Política Vol. 1 Núm. 2, Abril. |
| Bollen, Kenneth (1990) "Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps" Studies in Comparative International Development, Spring, Vol. 25 N°1, 7-24 |
| Bollen, Kenneth (1993) "Liberal Democracy: Validity and Method Factors in Cross-National Measures", American Journal of Political Science, Vol. 37, No. 4 (Nov.), pp. 1207-1230. |
| Bollen, Kenneth A. and Grandjean, Burke D. (1981) "The Dimension(s) of Democracy: Further Issues in the Measurement and Effects of Political Democracy" American Sociological Review, Vol. 46, No. 5 (Oct., 1981), pp. 651-659 |
| Bollen, Kenneth and Jackman, Robert (1989) "Democracy, Satability and Dichotomies", American Sociological Review, Vol. 54, No. 4 (Aug.), pp. 612-621 |
| Bombarolo, Félix y Fernández, Jorge (2002) "Historia, sentidos e impactos del voluntariado en la Argentina", Organización Poleas, Buenos Aires. |
| Booth, John and Bayer, Patricia (2012) "Untangling Social and Political Capital in Latin American Democracies", Latin American Politics and Society, Volume 54, Issue 3, pages 33-64, Fall |
| Bourdieu, Pierre (1980). "Le capital social. Notes provisoires", Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 31, janvier, Paris. |
| Bourdieu, Pierre (1997) 'The Forms of Capital', en Halsey, Lauder, Brown and Wells (ed.) "Education: Culture, Economy, Society", Oxford University Press, Oxford UK. Artículo extraído por los editores de: Richardson, J. (1986) "Handbook of Theory of Research for the Sociology Education", Greenwood Press. |

| |
|---|
| Bowman, Kirk; Lehoucq, Fabrice and Mahoney, James (2005) "Measuring Political Democracy. Case Expertise, Data Adequacy, and Central America" Comparative Political Studies, Vol. 38 No. 8, October 2005, pp. 939-970. Sage Publications |
| Brugvin, Thierry (2006) "La gouvernance par la société civile: une privatisation de la démocratie?" en Caillé, Alain " Quelle démocratie voulons-nous ? Pièces pour un débat" La Découverte, Paris. |
| Bustelo, Eduardo (1998) "El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones en el Estado y los organismos no gubernamentales", Revista Controversia Nro 173, diciembre, CINEP, Bogotá. |
| Caïs, Jordi (1997) "Metodología del Análisis Comparativo", Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid. |
| Camou, Antonio (2004) "Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la Universidad y algunas tesis para la discusión", en González Bombal, Inés (comp.) "Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local", Ediciones El Zorzal, Buenos Aires. |
| Campetella, Andrea y González Bombal, Inés (2000) "El desarrollo histórico del sector sin fines de lucro en la Argentina: debate con algunos modelos teóricos", Documento CEDES nro 10, Buenos Aires. |
| Campetella, Andrea; González Bombal, Inés y Roitter, Mario (2000) "Definiendo el sector sin fines de lucro en Argentina", Documento CEDES nro 5, Buenos Aires. |
| Cansino, C. y Ortiz Leroux, S. (1997) "Nuevos Enfoques sobre la Sociedad Civil", Revista Metapolítica, 1(2), abril-junio. |
| Cansino, César (2005) "Entre la democracia real y la democracia ideal. Consideraciones críticas", Revista Metapolítica, N°39, México. |
| Canto, Manuel (2002) "El aporte de las organizaciones de la sociedad civil al proceso de democratización" en http://www.iberiop-mx.org/documentos/1/2/9/art/archivos/tqlhtiqy.pdf |
| Castiglione, Antonio (2010) "Historia de Santiago del Estero", Academia de Artes y Ciencias, Santiago del Estero. |
| Castro Leiva, Luis and Pagden, Anthony (2001) "Civil Society and the fate of the modern republics of Latin America" en Kaviraj, Sudipta and Khilnani, Sunil (editors) "Civil Society: History and Possibilities", Cambridge University Press, Cambridge, UK. |
| Casullo, María Esperanza (2013) "Liberal, radical o populista y clientelar: tres versiones sobre la relación entre sociedad civil y Estado en Latinoamérica", Revista Perspectivas sobre el Estado, las políticas públicas y la gestión, Año 1, No 1, abril. |
| Catt, Helena (1999) "Democracy in Practice" Routledge, London. |

| |
|---|
| CENOC (2007) "Organizaciones de la sociedad civil en Argentina. Similitudes y divergencias", Presidencia de la Nación, Buenos Aires |
| Chambers, Simone (2002) "A critical theory of civil society" in Chambers and Kymlicka, -editors- "Alternative Conceptions of Civil Society", Princeton University Press, USA. |
| Chambers, Simone and Kymlicka, Will -editors- (2002)"Alternative Conceptions of Civil Society", Princeton University Press, USA. |
| Chandhoke, Neera (2001) "The 'Civil' and the 'Political' in Civil Society", Democratization, 8: 2, 1-24. |
| Chavez, Rebecca Bill (2003) "The Construction of the Rule of Law in Argentina: A Tale of Two Provinces", Comparative Politics, Vol. 35, No. 4 (Jul., 2003), pp. 417-437 |
| Cheresky, Isidoro (2006) "Citizenship and Civil Society in Renascent Argentina" en Waisman et. al. "Civil Society and Democracy in Latin America" Palgrave MacMillan, New York. |
| Cheresky, Isidoro (2008) "Comentario a propósito del Estado y la democracia". En PNUD "Contribuciones al Debate Vol II: Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina". Lima, Perú. |
| Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (compiladores) (2001) "Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas" Editorial Paidós, Buenos Aires. |
| Cohen, Jean y Arato, Andrew (2000) "Sociedad Civil y Teoría Política" Fondo de Cultura Económica, México. |
| Coleman, James (1988) "Social capital in the creation of human capital", American Journal of Sociology, 94 (Supplement): S95-121. |
| Coller, Xavier (2000) "Estudio de casos", Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid. |
| Collier, David and Levitsky, Steven (1996) "Democracy 'With Adjectives': Conceptual Innovation in Comparative Research" Working Paper #230. The Kellogg Institute Working Papers. Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame. |
| Coppedge, Michael (2005) "Defining and Measuring Democracy" Committee on Concepts and Methods, Working Paper Series, International Political Science Association. |
| Coraggio, José Luis (2002) "Prólogo", en Luna, Elba y Cecconi, Elida (coord.) "De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en la Argentina. 1776-1990", Gadis, Buenos Aires. |
| Cruz, Anabel y Pousadela, Inés (editoras) (2008) "Ver a través. Poder, rendición de cuentas y sociedad civil" Instituto de Comunicación y Desarrollo, Uruguay. |

| |
|--|
| Curtis, James; Baer, Douglas y Grabb, Edward (2001) "Nations of joiners: explaining voluntary association membership in democratic societies", <i>American Sociological Review</i> , Vol. 66, N°6, December, 783-805. |
| D'Alisa, Giacomo; Demaria, Federico and Cattaneo, Claudio (2013) "Civil and Uncivil Actors for a Degrowth Society", <i>Journal of Civil Society</i> ; 9:2, 212-224. |
| Dagnino, Evangelina (2010) "Civil Society in Latin America: Participatory citizens or service providers" in Moksnes, Heidi and Melin, Mia (ed.) "Power to the People? (Con-)Tested Civil society in Search of Democracy", Uppsala Centre for Sustainable Development, Sweden. |
| Dahl, Robert (1971) "Polyarchy: participation and opposition", Yale University Press, New Haven. |
| Dahl, Robert (1989) "La poliarquía", Tecnos, Madrid. |
| Dahl, Robert (1992) "La democracia y sus críticos", Paidós, Barcelona. |
| De Piero, Sergio (2005) "Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción" Paidós, Buenos Aires. |
| de Privitellio, Luciano y Romero, Luis Alberto (2005) "Organizaciones de la sociedad civil, tradiciones cívicas y cultura política democrática: el caso de Buenos Aires, 1912-1976", <i>Revista de Historia</i> , Año 1, Nro 1, Mar del Plata. |
| Delamaza, Gonzalo (2001) "Sociedad civil y construcción de capital social en América Latina: ¿Hacia dónde va la investigación?", <i>Revista Polis</i> , Universidad Bolivariana, Vol. 1, no. 2: 1-19. |
| Delamaza, Gonzalo (2009) "Sociedad civil y políticas sociales en Chile", en Arnson et. al. "La nueva izquierda en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil", Wodrow Wilson International Center for Scholars, Washington. |
| della Porta, Donatella and Keating, Michael (2008) "Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective", Cambridge University Press, UK. |
| Di Stefano, Roberto (2002) "Orígenes del movimiento asociativo: de las cofradías coloniales al auge mutualista (1776-1860)", en Luna, Elba y Cecconi, Elida (coord.) "De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en la Argentina. 1776-1990", Gadis, Buenos Aires. |
| Diamond, Larry (1997) "Repensar la Sociedad Civil", <i>Revista Metapolítica</i> , número 2, volumen 1, Abril - junio. |
| Diamond, Larry and Morlino, Leonardo (2005) "Assessing the Quality of Democracy" The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland. |
| Diez Medrano, J., (1992) "Métodos de análisis causal", CIS, Madrid. |

| |
|---|
| Duhem, Mónica (2006) "La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia" Revista El Cotidiano noviembre-diciembre año 21, número 140 - Universidad Autónoma Metropolitana, México. |
| Dunn, John (2001) "The contemporary political significance of John Locke's conception of civil society" en Kaviraj, Sudipta and Khilnani, Sunil (editors) "Civil Society: History and Possibilities", Cambridge University Press, Cambridge, UK. |
| Edwards, Lindy (2010) "Re-thinking Putnam in Italy: The role of beliefs about democracy in shaping civic culture and institutional performance" Comparative European Politics, no. 8: 161-178. |
| Elizalde, Antonio (2013) Antonio "La información cuantitativa sobre el tercer sector en América Latina", Revista Española del Tercer Sector No 24, pp. 197-213. |
| Elliott, Carolyn (2003) "Civil society and democracy. A comparative review essay" in Elliott (editor) "Civil Society And Democracy: a reader", Oxford University Press, New Delhi, India. |
| Elliott, Carolyn (editor) (2003) "Civil Society And Democracy: a reader", Oxford University Press, New Delhi, India. |
| Espinal, Rosario; Morgan, Jana; Hartlyn, Jonathan (2010) "Sociedad Civil y Poder Político en República Dominicana", Revista América Latina Hoy, vol. 56, diciembre, pp. 37-58 Universidad de Salamanca, Salamanca, España. |
| Evers, Adalbert (2004) "Mixed Welfare Systems and Hybrid Organisations – Changes in the Governance and Provision of Social Services" Paper presented at the Sixth International Conference of the International Society for Third-Sector Research, Ryerson University and York University Toronto, Canada July 11-14. |
| Evers, Adalbert (2008) "Observations on uncivility – Points of reference to blind spots in third sector research", a comment to the keynote address of Victor Pérez-Díaz at the ISTR / EMES World-Congress at Barcelona July, 8 – 11. |
| Femia, Joseph (2001) "Civil society and the Marxist tradition" en Kaviraj, Sudipta and Khilnani, Sunil (editors) "Civil Society: History and Possibilities", Cambridge University Press, Cambridge, UK. |
| Field, John (2008) "Social Capital" Routledge, London. |
| Filmus, Daniel; Arroyo, Daniel y Estébanez, María (1997) "El perfil de las ONGs en Argentina", Banco Mundial - FLACSO, Buenos Aires. |
| Fine, Robert (1997) "Civil society theory, enlightenment and critique", Democratization, 4: 1, 7-28. |
| Fitoussi, Jean-Paul (2004) "La democracia y el mercado" Editorial Paidós, Buenos Aires. |

| |
|--|
| Flyvbjerg, Bent (2004) "Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso" REIS, 106/04. |
| Foley, Michael and Edwards, Bob (1996) "The paradox of civil society", Journal of Democracy 7:3 , pag. 38-52. |
| Forbrig, Joerg (2003) "The nexus between civil society and democracy" Kakanien revisited, disponible en http://www.kakanien.ac.at/beitr/theorie/jforbrig1.pdf |
| Forment, Carlos (1999) "Sociedad Civil en el Perú del siglo XIX: democrática o disciplinaria", en Sabato, Hilda (coord.) "Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas histórica de América Latina", FCE-Colmex, México DF. |
| Forment, Carlos (2000) "Tocquevillianos y democracia civil", en Revista Nexos, Año 2000, Noviembre, México. |
| Forment, Carlos (2003) "Democracy in Latin America 1760-1900. Civic Selfhood and Public Life in Mexico and Peru", The University of Chicago Press, USA. |
| Forni, Pablo y Leite, Lucimeire (2006) "El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición del isomorfismo periférico" |
| Fox, Jonathan (1996) "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico", World Development, Vol. 24, No. 6, pp. 1089-1103. |
| Franzese, Robert (2009) "Multicausality, context-conditionality and endogeneity" in Boix, Carles and Stokes, Susan (ed.) "The Oxford Handbook of Comparative Politics", Oxford University Press, New York. |
| Freitag, Markus and Vatter, Adrian (2009) "Patterns of democracy: A sub-national analysis of the German Länder", Acta Politica, Vol. 44, 4, 410-438. |
| Friedman, Elisabeth and Hochstetler, Kathryn (2002) "Assessing the Third Transition in Latin American Democratization: Representational Regimes and Civil Society in Argentina and Brazil", Comparative Politics, Vol. 35, No. 1 (October), pp. 21-42. |
| Galaskiewicz, Joseph (2005) "Comments on Hasenfeld and Gidron: "Understanding Multi-purpose Hybrid Voluntary Organizations", Journal of Civil Society Vol. 1, No. 2, 113-115, September. |
| García Delgado, Daniel y De Piero, Sergio (2002) "Articulación y relación Estado-Organizaciones de la sociedad civil: modelos y políticas en la Argentina de las reformas de segunda generación", FLACSO, Buenos Aires. |
| Garretón, Manuel Antonio (1996) "Movimientos sociales y procesos de democratización. Un marco analítico", Revista Excerpta No. 2, abril, Santiago de Chile. |
| Garretón, Manuel Antonio (2000) "La sociedad en la que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo" Editorial LOM, Santiago de Chile. |

| |
|---|
| Garretón, Manuel Antonio (2002) "La transformación de la acción colectiva en América Latina" en Revista TRAM(p)AS, Universidad Nacional de La Plata, noviembre, Buenos Aires. |
| Garretón, Manuel Antonio (2004) "Estado Nacional y Democracia en tiempos de globalización: los desafíos para Chile y América Latina" en "América Latina mira al Bicentenario: Desafíos de la democracia, la cultura y las identidades". FORO BICENTENARIO 2004. |
| Garretón, Manuel Antonio (2005) "¿Cómo nos afectan los cambios en la sociedad contemporánea?" Clase Magistral Inauguración Año Académico 2005. Universidad de Playa Ancha, Valparaíso. |
| Garretón, Manuel Antonio (2006) "Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual" en Cheresky, Isidoro (comp.) "Ciudadanía, sociedad civil y participación política", Miño y Dávila Editores, Buenos Aires. |
| Gatto, Francisco y Cetrángolo, Oscar (2003) "Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa" Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL, Santiago de Chile. |
| Geddes, Barbara (1990) "How the cases you choose affect the answers you get: selection bias in comparative politics", Political Analysis, Vol. 2, pp. 131-150. |
| Geddes, Barbara (2009) "What causes democratization?" in Boix, Carles and Stokes, Susan (ed.) "The Oxford Handbook of Comparative Politics", Oxford University Press, New York. |
| Gellner, Ernest (1991) "Civil society in historical context", International Social Science Journal, Spring, 495-510. |
| Gerring, John (2004) "What is a Case Study and what is it good for?", American Political Science Review, vol. 98 No 2. |
| Gerring, John (2005) "Causation: A Unified Framework for the Social Sciences", Journal of Theoretical Politics, Nº17 (2): 163-198. |
| Gerring, John (2007) "Case study research. Principles and practices", Cambridge University Press, New York. |
| Gerring, John (2009) "The case study: What it is and What it does" in Boix, Carles and Stokes, Susan (ed.) "The Oxford Handbook of Comparative Politics", Oxford University Press, New York. |
| Gershman, Carl (2004) "Democracy promotion: the relationship of political parties and civil society", Democratization, 11: 3, 27-35. |
| Geertz, Clifford (1983) "Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology" Basic Books, New York. |

| |
|--|
| Gervasoni, Carlos (2008) "Conceptualizing and Measuring Subnational Regimes", Committee on Concepts and Methods, Working Paper Series N23. Publicado en www.concepts-methods.org |
| Gervasoni, Carlos (2010) "A rentier theory of subnational regimes. Fiscal federalism, democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", <i>World Politics</i> 62, no. 2 (april), pp. 302-340. |
| Gervasoni, Carlos (2010a) "A rentier theory of subnational regimes. Fiscal federalism, democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", <i>World Politics</i> 62, no. 2 (april), pp. 302-340. |
| Gervasoni, Carlos (2010b) "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces", <i>Journal of Politics in Latin America</i> Vol. 2, N°2, pag. 13-52. |
| Gibson, Edward (2005) "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", <i>World Politics</i> , 58, October, 101-132. |
| Gibson, Edward (2010a) "Subnational Autoritarianism and Territorial Politics: Charting the Theoretical Landscape", Paper prepared for the conference "Sub-national Democratization: Latin America, Russia and India in Comparative Perspective", Universidad Torcuato Di Tella, 15-16 abril, Buenos Aires. |
| Gibson, Edward (2010b) "Politics of the Periphery: An Introduction to Sub-national Authoritarianism and Democratization in Latin America" <i>Journal of Politics in Latin America</i> Vol. 2, N°2, pag. 3-12. |
| Giraudy, Agustina (2010) "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico", <i>Journal of Politics in Latin America</i> Vol. 2, N°2, pag. 53-84. |
| Glanville, Jennifer y Bienenstock, Elisa (2009) "A Typology for Understanding the Connections Among Different Forms of Social Capital", <i>American Behavioral Scientist</i> , Volume 52, Number 11, July, 1507-1530. |
| Gramsci, Antonio (1998) "Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno", Nueva Visión, Buenos Aires. |
| Gupta, Dipankar (2003) "Civil society or the state. What happened to citizenship?" in Elliott (editor) "Civil Society And Democracy: a reader", Oxford University Press, New Delhi, India. |
| Hamilton, A.; Madison, J. y Jay, J. (1987) "El Federalista" Fondo de Cultura Económica, México. |

| |
|---|
| Hasenfeld, Yeheskel y Gidron, Benjamin (2005) "Understanding Multi-purpose Hybrid Voluntary Organizations: The Contributions of Theories on Civil Society, Social Movements and Non-profit Organizations", Journal of Civil Society Vol. 1, No. 2, 97–112, September. |
| Heinrich, Volkhart (2005) "Studying Civil Society Across the World: Exploring the Thorny Issues of Conceptualization and Measurement", Journal of Civil Society Vol. 1, No. 3, 211–228, December. |
| Held, David (1992) "Modelos de democracia", Alianza Editorial, Madrid. |
| Heller, Patrick (2000) "Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India", World Politics, Vol. 52, No. 4 (Jul.), pp. 484-519. |
| Héritier, Adrienne (2008) "Causal explanation" in della Porta, Donatella and Keating, Michael "Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective", Cambridge University Press, UK. |
| Hirschman, Albert (1986) "El avance en colectividad. Experimentos populares en América Latina", Fondo de Cultura Económica, México |
| Hobbes, Thomas (2003) "Leviatan" Editorial Losada, Buenos Aires. |
| Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (2005) de Konrad Adenauer Stiftung. Publicado en http://www.idd-lat.org/Edicion%202005.htm |
| International IDEA (2002) "Democracy Assessment: The Basics of the International IDEA Assessment Framework". http://www.idea.int/publications/sod/upload/demo_ass_inlay_sp_L.pdf |
| Ippolito-O'Donnell, Gabriela (2006) "Political Clientelism and the Quality of Democracy" Paper submitted to the Panel "Assessing the quality of democracy. Experiences and criteria" 20th World Congress of the International Political Science Association (IPSA), Fukuoka, Japan, 2006. |
| Ippolito-O'Donnell, Gabriela (2010) "Sociedad Civil, Organizaciones de la Sociedad Civil y Democratización en la Argentina" En Sorj, Bernardo (compilador) "Usos, Abusos y Desafíos de la Sociedad Civil en América Latina", Editorial Siglo XXI, Buenos Aires. |
| Ippolito-O'Donnell, Gabriela (2013) "Calidad institucional y sociedad civil en Argentina" en Acuña, Carlos (compilador) "¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores de la política argentina", Siglo XXI Editores, Buenos Aires. |
| Jensen, Mark (2006) "Concepts and Conceptions of Civil Society" Journal of Civil Society Vol. 2, No. 1, 39–56, May. |
| Kamrava, Mehran and Mora, Frank (2003) "Civil society and democratization in comparative perspective. Latin America and the Middle East" in Elliott (editor) "Civil Society And Democracy: a reader", Oxford University Press, New Delhi, India. |

| |
|---|
| Katz, Hagai (2006) Strengthening the Conceptual Foundations of Civil Society Operationalizations: Discussing Heinrich's "Studying Civil Society Across the World" Journal of Civil Society Vol. 2, No. 2, 173-177, September. |
| Kaufman, Jason (1999) "Three Views of Associationalism in 19th- Century America: An Empirical Examination", American Journal of Sociology, Volume 104, Number 5, March, 1296-1345. |
| Kaviraj, Sudipta and Khilnani, Sunil (editors) (2001) "Civil Society: History and Possibilities", Cambridge University Press, Cambridge, UK. |
| Keane, John (1992) "Democracia y Sociedad Civil", Alianza Universidad, Madrid. |
| Keane, John (2005) "Eleven Theses on Markets and Civil Society", Journal of Civil Society, Vol. 1, No. 1, 25-34, May. |
| Keane, John (2009) "The Life and Death of Democracy", Simon & Schuster, London. |
| Keele, Luke (2005) "Macro measures and mechanics of social capital", Political Analysis, Vol. 13, no. 2: 139-156. |
| Khilnani, Sunil (2001) "La société civile, une résurgence" Critique internationale (n° 10), Presses de Sciences Po. |
| Khilnani, Sunil (2001b) "The development of civil society" en Kaviraj, Sudipta and Khilnani, Sunil (editors) "Civil Society: History and Possibilities", Cambridge University Press, Cambridge, UK. |
| King, Gary (1996) "Why context should not count", Political Geography. Vol. 15, No. 2. |
| King, Gary; Keohane, Robert y Verba, Sidney (2000) "El diseño de la investigación social" Alianza, Madrid. |
| Kopecký, Petr and Mudde, Cas (2003) "Rethinking civil society", Democratization 10: 3, 1-14. |
| Korzeniewicz, Patricio y Smith, William (2003) "Mapping Regional Civil Society Networks in Latin America" Report for de Ford Foundation – Grant #1000-1624. |
| Kymlicka, Will y Norman, Wayne (1997) "El retorno del ciudadano" Agora. Cuadernos de estudios políticos, Año 3, Número 7. |
| Leca, Jean (2003) "De la lumière sur la société civile", Critique internationale (no 21), Presses de Sciences Po. |
| Lechner, Norbert (1994) "La (problemática) invocación de la sociedad civil", Revista Perfiles Latinoamericanos, Nro 5, Flacso, México. |
| Lechner, Norbert (1997) "Tres formas de coordinación social", Revista de la Cepal, Nro 61, Santiago de Chile. |

| |
|---|
| Lefort, Claude (1986) "Essais sur la politique. XIXe-XXe siècles." Éditions du Seuil, Paris. |
| Leiras, Marcelo (2007) "Relaciones entre Estado y Sociedad Civil en la Argentina: un marco de análisis" en "Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil" Fundación CIPPEC, Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. |
| Leiras, Marcelo (2007b) "La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en la políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional" En Acuña, Carlos y Vacchiery, Ariana (compiladores) "La incidencia política de la sociedad civil" Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires. |
| Leiras, Marcelo (2007c) "Observaciones para el análisis y la práctica de la incidencia" En Acuña, Carlos y Vacchiery, Ariana (compiladores) "La incidencia política de la sociedad civil" Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires. |
| Levi, Margaret (1996) "Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work", Politics Society, no. 24: 45-55. |
| Levine, Daniel y Molina, José (2007) "La calidad de la democracia en américa latina: una visión comparada" Revista América Latina Hoy, abril, número 045, Salamanca, España. |
| Lewis, David (2013) "Civil Society and the Authoritarian State: Cooperation, Contestation and Discourse", Journal of Civil Society; 9:3. |
| Lieberson, Stanley. 1991. "Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases." Social Forces 70 (2):307-320. |
| Lijphart, Arend (1971) "Comparative Politics and the comparative method" APSR, No. 65. |
| Lijphart, Arend (2006) "Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países" Ariel Ciencia Política, Barcelona. |
| Locke, Jonh (1967) "Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil" Ediciones Aguilar, Buenos Aires. |
| Luna Berges, Luis Miguel (2000) "Democracia, participación y ONG's" ponencia presentada en la 1ª Conferencia Mundial de Política Social Urbana, Fundació Pere Tarrés, 14 y 15 de junio de 2000, Barcelona. |
| Mackie, Gerry (2009) "Schumpeter's Leadership Democracy", Political Theory, Volume 37, Number 1, February, 128-153. |

| |
|---|
| <p>Mahoney, James and Goertz, Gary (2004) "The possibility principle: choosing negative cases in comparative research", <i>American Political Science Review</i>, Vol. 98, Nº4, November.</p> |
| <p>Mahoney, James y Terrie, P. Larkin (2007) "Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science" Committee on Concepts and Methods, Working Paper Series, Nº 13.</p> |
| <p>Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (2008). "Latin America: Eight Lessons for Governance". <i>Journal of Democracy</i>. Vol. 19.3</p> |
| <p>Mainwaring, Scott; Brinks, Daniel and Pérez-Liñán, Aníbal (2007) "Classifying political regimes in Latin America, 1945-2004" in Munck, Gerardo (editor) "Regimes and democracy in Latin America: Concepts and Methods" Oxford University Press, United Kingdom.</p> |
| <p>Malagamba Otegui, Romina (2009) "Quién es Quién. Esbozo de una tipología de los miembros de las ONG de Elite del Gran Buenos Aires", Ponencia presentada en las 5tas Jornadas de Jóvenes Investigadores, Noviembre, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.</p> |
| <p>Mariani, Rodolfo (2008) "Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)". En PNUD "Contribuciones al Debate Vol II: Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina". Lima, Perú.</p> |
| <p>Martínez-Cosío, María (2006) "It is Not Just Who You Know: Dominant Knowledge and Civic Participation", <i>Journal of Civil Society</i>, Vol. 2, No. 2, 123-141, September.</p> |
| <p>Martínez, María Antonia (2004) "La representación política y la calidad de la democracia" en <i>Revista Mexicana de Sociología</i> año 66, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 661-710. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, México.</p> |
| <p>Mavrikos-Adamou, Tina (2010) "Challenges to democracy building and the role of civil society", <i>Democratization</i>, 17: 3, 514-533.</p> |
| <p>Mazucca, Sebastián (2003) "Calidad democrática: debe y haber del concepto" en O'Donnell, Iazzetta y Vargas Cullerell (compiladores) "Democracia, desarrollo humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina" Homo Sapiens Ediciones, Rosario.</p> |
| <p>Mazucca, Sebastián (2007) "Reconceptualizing democratization: acces to power versus exercise of power" in Munck, Gerardo (editor) "Regimes and democracy in Latin America: Concepts and Methods" Oxford University Press, United Kingdom.</p> |
| <p>McKeown, Timothy J. (2004) "Case studies and the limits of the quantitative worldview" en Brady, Henry and Collier, David (ed.) "Rethinking social inquiry. Diverse tools, shared standards", Rowman & Littlefield Publishers</p> |

| |
|--|
| Mercer, Claire (2002) "NGOs, civil society and democratization: a critical review of the literature", Progress in Development Studies Vol. 2, N.1, pp. 5–22 |
| Merkel, Wolfgang and Croissant, Aurel (2004) 'Conclusion: good and defective democracies', Democratization, 11: 5, 199 – 213. |
| Mill, John Stuart (1991) "Consideraciones sobre el gobierno representativo" Ediciones Guernika, México. |
| Mill, John Stuart (1996) "Sobre la libertad" Ediciones Guernika, México. |
| Miorelli, Romina (2001) "Sociedad civil y democracia: entre contestación y colaboración", Paper presentado en el III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la ISTR, Buenos Aires. Disponible en http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/miorelli.pdf |
| MJSDH (2003) "Informe Santiago del Estero", elaborado por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. |
| Montesquieu, Charles (2004) "Del Espíritu de la leyes" Ediciones Libertador, Buenos Aires. |
| Mora y Araujo, Manuel (2006) "Argentina after the nineties: changes in social structure and political behavior", en Waisman et. al. "Civil Society and Democracy in Latin America" Palgrave MacMillan, New York. |
| Moreno, José Luis (2002) "La caída del Estado de Bienestar (Dictadura y reconstrucción democrática. 1976-1990)", en Luna, Elba y Cecconi, Elida (coord.) "De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en la Argentina. 1776-1990", Gadis, Buenos Aires. |
| Morlino, Leonardo (2005) "Democracias y Democratizaciones", Centro de Estudios de Política Comparada, México. |
| Morlino, Leonardo (2008) "Partidos Políticos, Líderes y Calidad de la Democracia" Paper presentado en el Seminario Internacional "Partidos Políticos y Calidad de la Democracia". Instituto Federal Electoral, México. |
| Morlino, Leonardo (2009) "Are there hybrid regimes? Or are they just an optical illusion?" European Political Science Review, 1:2, 273–296 & European Consortium for Political Research. |
| Morlino, Leonardo; Katz, Gabriel y Sottiolotta, Cecilia (2013) "La calidad de las democracias en América Latina", Informe para IDEA Internacional, disponible en http://www.idea.int/es/publications/sod-in-latin-america/index.cfm?css=new2013 |
| Morresi, Sergio (2001) "Pactos y Política. El modelo lockeano y el ocultamiento del conflicto" en Boron, Atilio "La Filosofía Política Moderna. De Hobbes a Marx", CLACSO. |

| |
|--|
| Morse, Janice and Mitcham, Carl (2002) "Exploring Qualitatively-derived Concepts: Inductive-Deductive Pitfalls" Forum: Qualitative Social Research Vo1 (4) www.qualitative-research.net/fqs/ |
| Mosher, Michael (2002) "Conclusion: Are civil societies the transmission belt of ethical traditions?" in Chambers and Kymlicka, -editors- "Alternative Conceptions of Civil Society", Princeton University Press, USA. |
| Mouffe, Chantal (2000) "La paradoja democrática", Gedisa, Barcelona. |
| Muller, Edward and Seligson, Mitchell (1994) "Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships", The American Political Science Review, Vol. 88, No. 3 (September), pp. 635-652. |
| Munck, G. L., y Verkuilen J., (2002) "Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices", Comparative Political Studies, vol. 35, núm. 1, febrero, pp. 5-34. |
| Munck, Gerardo (1996) "La democratización en perspectiva comparada. El debate contemporáneo" Revista Desarrollo Económico, Vol. 36, No. 142. (Jul. - Sep., 1996), pp. 661-676. |
| Munck, Gerardo (2001) "The Regime Question: Theory Building in Democracy Studies", World Politics, Vol. 54, No. 1 (Oct), pp. 119-144. |
| Munck, Gerardo (2006a) "Desagregando al régimen político: aspectos conceptuales en el estudio de la democratización", en Victor Alarcón Olguín (compilador) "Metodologías para el análisis político", UAM y Plaza y Valdés, México. |
| Munck, Gerardo (2006b) "Monitoring Democracy: Deepening an Emerging Consensus" |
| Munck, Gerardo (2007) "The study of politics and democracy: touchstones of a research agenda", in Munck, Gerardo (editor) "Regimes and democracy in Latin America: Concepts and Methods" Oxford University Press, United Kingdom. |
| Munck, Gerardo y Skalnik Leff, Carol (1997) "Modes of Transition and Democratization: South America and Eastern Europe in Comparative Perspective" Comparative Politics, Vol. 29, No. 3, Transitions to Democracy: A Special Issue in Memory of Dankwart A. Rustow. (Apr., 1997), pp. 343-362. |
| Munck, Gerardo y Snyder, Richard (2006) "Debating the direction of Comparative Politics. An analysis of leading journals" Committe on Concepts and Methods, Working Paper Series, Nº 7. |
| Munck, Gerardo y Wolfson, Leandro (2002) "Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones, desafíos" Desarrollo Económico, Vol. 41, No. 164. (Jan. - Mar., 2002), pp. 579-609. |

| |
|--|
| Newton, Kenneth (2001) "Trust, social capital, civil society, and democracy", <i>International Political Science Review</i> , Vol 22, No. 2, pp 201-214. |
| Nilus, Pamela (2008) "Auditorias Ciudadanas en Argentina: una herramienta participativa para la democracia local" Ponencia presentada en la XIV Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales. "Construyendo el Municipio Productivo, Eficiente y Equitativo: Nuevos desafíos – Nuevas Oportunidades" Miami 16-19 de Junio, 2008. Disponible en: www.auditoriaciudadana.gob.ar |
| Nohlen, Dieter (2006) "Diccionario de Ciencia Política: Teorías, métodos, conceptos" Editorial Porrúa, Ciudad de México. Disponible en: www.nohlen.uni-hd.de/es/doc/diccionario_metodo-comparativo.pdf - |
| Nohlen, Dieter (2008) "Conceptos y contexto, En torno al desarrollo de la comparación en ciencia política", Working Paper No. 265, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona. |
| Nun, José (2015) "El sentido común y la política. Escritos teóricos y prácticos", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. |
| O'Connell, Brian (2000) "Civil Society: Definitions and Descriptions", <i>Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly</i> , vol. 29, no. 3, September, 471-478. |
| O'Donnell, Guillermo (1983) "Democracia en la Argentina: micro y macro" Working paper No 2, Kellogg Institute. Disponible en: https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/002.pdf |
| O'Donnell, Guillermo (1992) "¿Democracia delegativa?" Cuadernos del CLAEH N° 61. |
| O'Donnell, Guillermo (2004a) "Notas sobre la democracia en América Latina" en PNUD "La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", New York. |
| O'Donnell, Guillermo (2004b) "Why the Rule of Law Matters", <i>Journal of Democracy</i> , Volume 15, n. 4 (october) p.32-46. |
| O'Donnell, Guillermo (2008) "Hacia un Estado de y para la Democracia". En PNUD "Contribuciones al Debate Vol II: Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina". Lima, Perú. |
| O'Donnell, Guillermo y Schmitter, P. (1986) "Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions" Johns Hopkins University Press, Baltimore. |
| O'Donnell, Guillermo y Wolfson, Leandro (2000) "Teoría Democrática y política comparada" <i>Desarrollo Económico</i> , Vol. 39, N° 156. (Enero-Marzo, 2000), pp. 519-570. |

| |
|--|
| O'Donnell, Iazzetta y Vargas Cullell (compiladores) (2003) "Democracia, desarrollo humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina" Homo Sapiens Ediciones, Rosario. |
| Olvera, Alberto (1999) "La sociedad civil. De la teoría a la realidad", El Colegio de México, México D.F. |
| Ortiz de Rozas, Victoria (2009) "Apuntes sobre la ciudadanía en Santiago del Estero", presentado en las V Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 4, 5 y 6 de noviembre de 2009. |
| Ortiz de Rozas, Victoria (2011) "En búsqueda de la especificidad perdida. Las características de la democracia en las provincias argentinas. Discusión a la luz del caso de Santiago del Estero" Revista Trabajo y Sociedad, Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas del CONICET, No 16, vol. XV, Verano 2011, Argentina. |
| Ossewaarde, M (2006) "Citizenship in Civil Society?", Journal of Civil Society Vol. 2, No. 3, 199-215, December. |
| Ossewaarde, Marinus (2008) "Tocqueville and the Continuation of the Theological-Political", European Journal of Political Theory; 7; 99-109. |
| Oszlak, Oscar (2006) "El estado democrático en América Latina y el Caribe". Documento de Trabajo 1, Proyecto: El estado democrático en América Latina y el Caribe. Nueva Sociedad. |
| Oxhorn, Philip (2001) "Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina", Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol. III, No 9, 153-195 |
| Oxhorn, Philip (2006) "Conceptualizing Civil Society from the Bottom Up: A Political Economy Perspective" en Waisman et. al. "Civil Society and Democracy in Latin America" Palgrave MacMillan, New York. |
| Oz-Salzberger, Fania (2001) "Civil Society in th Scottish Enlightenment", en Kaviraj, Sudipta and Khilnani, Sunil (editors) "Civil Society: History and Possibilities", Cambridge University Press, Cambridge, UK. |
| Pasquino, Gianfranco (2005a) "The Quality of Democracy" Lecture One. Paper No. 002-1. Working Paper Series - Centre for the Study of Democratic Government - Department of Politics and International Relations, University of Oxford. http://government.politics.ox.ac.uk |
| Pasquino, Gianfranco (2005b) "The Quality of Democracy" Lecture Two. Paper No. 002-2. Working Paper Series - Centre for the Study of Democratic Government - Department of Politics and International Relations, University of Oxford. http://government.politics.ox.ac.uk |

| |
|---|
| <p>Pasquino, Gianfranco (2005c) "The Quality of Democracy" Lecture Three. Paper No. 002-3. Working Paper Series - Centre for the Study of Democratic Government - Department of Politics and International Relations, University of Oxford. http://government.politics.ox.ac.uk</p> |
| <p>Pasquino, Gianfranco (2005d) "The Quality of Democracy" Lecture Four. Paper No. 002-4. Working Paper Series - Centre for the Study of Democratic Government - Department of Politics and International Relations, University of Oxford. http://government.politics.ox.ac.uk</p> |
| <p>Pastore, María (2004) "La democracia argentina y sus 20 años: algunas reflexiones sobre un balance en términos de su calidad" en Varios autores Jornada: «La democracia y sus 20 años». Documento de Trabajo N° 120, Universidad de Belgrano.</p> |
| <p>Paxton, Pamela (2002) "Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship", <i>American Sociological Review</i>, Vol. 67, No. 2 (April), pp. 254-277.</p> |
| <p>Pérez Díaz, Víctor (1993) "La primacía de la sociedad civil", Alianza Editorial, Madrid.</p> |
| <p>Pérez Liñán, Aníbal. 2007. "El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes". Documento de trabajo, Universidad de Pittsburgh.</p> |
| <p>Pérez-Díaz, Victor (2014) "Civil society: A multi-layered concept", <i>Current Sociology</i>, Published online before print May 23, 2014. Disponible en http://csi.sagepub.com/content/early/2014/05/23/0011392114533115</p> |
| <p>Pippidi, Alina M. (2003) "The unbearable lightness of democracy" Workshop: Quality of Democracy. Center on Democracy, Development, and the Rule of Law - The Freeman Spogli Institute for International Studies - Stanford University. http://fsi.stanford.edu/publications/unbearable_lightness_of_democracy</p> |
| <p>PNUD (2002) "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina 2002" Buenos Aires.</p> |
| <p>PNUD (2004) "La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", Editorial Alfaguara, Buenos Aires.</p> |
| <p>PNUD (2004b) "El debate conceptual sobre la democracia" http://democracia.undp.org/Informe/Login.asp?Idioma=1.</p> |
| <p>PNUD Argentina, BID Argentina, y GADIS (2004) "Índice de Desarrollo de la sociedad Civil Argentina" Edilab, Buenos Aires.</p> |
| <p>Pollock, Philip H. III (1982) "Organizations as Agents of Mobilization: How Does Group Activity Affect Political Participation?" <i>American Journal of Political Science</i>, Vol. 26, No. 3 (August), pp. 485-503.</p> |
| <p>Portes, Alejandro (1998) "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology", <i>Annual Review of Sociology</i>, Vol. 24, pp. 1-24.</p> |

| |
|--|
| Portes, Alejandro (2000) "The Two Meanings of Social Capital", Sociological Forum, Vol. 15, No. 1 (March), pp. 1-12. |
| Powell, G. Bingham (2003) "On Democratic Responsiveness" Workshop: Quality of Democracy. Center on Democracy, Development, and the Rule of Law - The Freeman Spogli Institute for International Studies - Stanford University. |
| Przeworski, A. y Teune, H. (1970) "The Logic of Comparative Social Inquiry, John Wiley" ed., Estados Unidos. |
| Przeworski, A.; Álvarez, M; Cheibub, J. And Limongi, F. (2000) "Democracy and Development: political institutions and wellbeing in the world, 1950-1990", Cambridge University Press, New York. |
| Przeworski, Adam (1998) "Democracia y representación" Revista Reforma y Democracia N° 10, CLAD, Caracas. |
| Putnam, Robert (1993) "Making democracy work. Civic Traditions in Modern Italy". Princeton University Press, United States of America. |
| Quinn, Aoife Gilligan (2008) "Social Capital: an assessment of its relevance as a conceptual and policy tool", Voluntary Sector Working Paper, Number 9, May, Centre for Civil Society, London School of Economics. |
| Quiroga, Hugo (1997) "Democracia y Legitimidad. Elementos para una discusión sobre la estabilidad institucional en Argentina" Revista Kairos, Año 1 N°1, segundo semestre de 1997. |
| Rabotnikof, Nora (1999) "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM" Revista Perfiles Latinoamericanos, número 15, diciembre, FLACSO, México. |
| Ragin, Charles (1989) "The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies", University of California Press, Los Angeles. |
| Ragin, Charles (2000) "Fuzzy-set social science", University of Chicago Press, Chicago. |
| Ragin, Charles (2007) "Making Comparativa Analysis Count", Revista de Historia Comparada, Volumen 1, Número 1, junio. |
| Ragin, Charles C. 2008. "Qualitative Comparative Analysis Using Fuzzy Sets (fsQCA)." Próximo a publicación en Comparative Methods, ed. B. Rihoux and C. Ragin. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. |
| Rancière, Jacques (1998) "Aux bords du politique" Gallimard, Paris. |
| Rancière, Jacques (1998) "La parole muette : Essai sur les contradictions de la littérature", Hachette, Paris. |
| Rancière, Jacques (2006) "La haine de la démocratie" La Fabrique Éditions, Paris. |

| |
|--|
| Requena Santos, Félix (2008) "Redes sociales y sociedad civil" Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid. |
| Requena Santos, Félix (2008) "Redes sociales y sociedad civil" Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid. |
| Rofman, Adriana (2013) "La participación ciudadana: clave de comprensión de las experiencias de interacción entre la sociedad civil y el Estado" Ponencia presentada en Novena Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de investigación del Tercer Sector (ISTR), Santiago de Chile, 28 al 30 de agosto de 2013. |
| Roitter, Mario (2004) "El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil", en Mato, Daniel (coord.) "Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización" FACES, Universidad Central de Venezuela, Caracas. |
| Roitter, Mario; Rippetoe, Regina y Salamon, Lester (2000) "Descubriendo el sector sin fines de lucro en Argentina: su estructura e importancia", Documento CEDES nro 12, Buenos Aires. |
| Romero, Luis Alberto (2002) "El Estado y las corporaciones (1920-1976)", en Luna, Elba y Cecconi, Elida (coord.) "De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en la Argentina. 1776-1990", Gadis, Buenos Aires. |
| Rosales, José (1998) "Política cívica. La experiencia de la ciudadanía en la democracia liberal" Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. |
| Rosenblum, Nancy and Post, Robert (editors) (2002) "Civil Society and Government", Princeton University Press, New Jersey, USA. |
| Rouquié, Alain (2004) "América Latina mira al Bicentenario: Desafíos de la democracia, la cultura y las identidades", Foro Bicentenario, Santiago de Chile. |
| Rousseau, Jean Jacques (1995) "Contrato Social" Espasa Calpe, Buenos Aires. |
| Rousseau, Jean Jacques (2004) "El origen de la desigualdad entre los hombres" Ediciones Libertador, Buenos Aires |
| Rueschemeyer, Dietrich (2003) "On Democratic Equality" Workshop: Quality of Democracy. Center on Democracy, Development, and the Rule of Law - The Freeman Spogli Institute for International Studies - Stanford University. |
| Sábato, Hilda (1999) coord. "Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas histórica de América Latina", FCE-Colmex, México DF. |
| Sábato, Hilda (2002) "Estado y sociedad civil (1860-1920)", en Luna, Elba y Cecconi, Elida (coord.) "De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en la Argentina. 1776-1990", Gadis, Buenos Aires. |

| |
|--|
| Sabetti, Filippo (2009) "Democracy and civic culture" in Boix, Carles and Stokes, Susan (ed.) "The Oxford Handbook of Comparative Politics", Oxford University Press, New York. |
| Salamon, Lester et al. (2001) "Sociedad Civil Global. Las dimensiones del sector no lucrativo" Fundación BBVA, Madrid. |
| Salamon, Lester, Sokolowski, Wojciech and Anheier. Helmut (2000) "Social Origins of Civil Society: An Overview." Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no. 38. |
| Saltalamacchia, Homero y Silveti, María Isabel (2010) "Movilización popular y régimen político en Santiago del Estero" en Silveti, María Isabel (compiladora) "El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo", Universidad Nacional de Santiago del Estero, Santiago del Estero. |
| Samuel Smith, Stephen and Kulynich, Jessica (2002) "It May be Social, But Why is it Capital? The Social Construction of Social Capital and the Politics of Language", Politics and Society, Vol. 30 No. 1, March, 149-186. |
| Sartori, Giovanni (1992). "Democracia", en Giovanni Sartori. Elementos de Teoría Política. Alianza Universidad. Madrid. Págs. 27-62 |
| Sartori, Giovanni (1994) "Comparación y método comparado" en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (editores) "La comparación en las ciencias sociales" Alianza, Madrid. |
| Schedler, A. (2001) 'Taking Uncertainty Seriously: The Blurred Boundaries of Democratic Transition and Consolidation', Democratization, 8: 4, 1 – 22. |
| Schmitter, Philippe (1993) "Some propositions about civil society and the consolidation of democracy" Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft, No 10, September. |
| Schmitter, Philippe and Karl, Terry Lynn (1993) "What Democracy is ... and is not", in Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), "The Global Resurgence of Democracy", Johns Hopkins University Press, Baltimore. |
| Schmitter, Philippe C. (2003) "The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability" Workshop: Quality of Democracy. Center on Democracy, Development, and the Rule of Law - The Freeman Spogli Institute for International Studies - Stanford University. |
| Schnyder, María Celeste (2010) "Incentivos y restricciones de la política democrática a la formación de regímenes no democráticos a nivel subnacional. El caso del juarismo en Santiago del Estero" en Silveti, María Isabel (compiladora) "El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo", Universidad Nacional de Santiago del Estero, Santiago del Estero. |

| |
|--|
| Schumpeter, J. (1984) "Capitalismo, Socialismo y Democracia", Ediciones Folio, Barcelona. |
| Seligman, Adam (2002) "Civil Society as Idea and Ideal" en Chambers, Simone and Kymlicka, Will (editors) "Alternative Conceptions of Civil Society", Princeton University Press, USA. |
| Seligson, Mitchell (2002) "The Renaissance of Political Culture or the Renaissance of the Ecological Fallacy?", Comparative Politics, Vol. 34, No. 3, Apr., pp. 273-292 |
| Serafinoff, Valeria (2006) "El estado democrático en América Latina. Estado del arte sobre el tema". Nueva Sociedad, Buenos Aires. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/anexos/estado%20_del%20_arte.pdf |
| Serrano, Enrique (1999) "Modernidad y sociedad civil" en Olvera, Alberto "La sociedad civil. De la teoría a la realidad", El Colegio de México, México D.F. |
| Silveti, María Isabel (2006) "Crimen sin castigo: espacio público y régimen político santiagueños entre 2003 y 2004", en Cheresky, Isidoro (comp.) "Ciudadanía, sociedad civil y participación política", Miño y Dávila Editores, Buenos Aires. |
| Silveti, María Isabel (compiladora) (2009) "Política y Ciudadanía en Santiago del Estero", Cuadernos de Investigación, Nro 1, Año 1, Diciembre de 2009, Santiago del Estero. |
| Silveti, María Isabel (compiladora) (2010) "El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo", Universidad Nacional de Santiago del Estero, Santiago del Estero. |
| Skaaning, Svend-Erik (2010) "Measuring the Rule of Law", Political Research Quarterly, Volume 63, Number 2, June, 449-460. |
| Skocpol, Theda (1996) "Unravelling from above", The American Prospect, N° 25, March-April. |
| Skocpol, Theda (1999) "Associations Without Members", The American Prospect, N° 45, July. |
| Skocpol, Theda, y Margaret Somers. 1980. "The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry." Comparative Studies in Society and History 22 (2):174-197. |
| Smith, David and Shen, Ce (2002) "The Roots of Civil Society: A Model of Voluntary Association Prevalence Applied to Data on Larger Contemporary Nations", International Journal of Comparative Sociology, N°43 Vol. 2: 93-133. |
| Smulovitz, Catalina (2007) "Organizaciones que invocan derechos, sociedad civil y representación en la Argentina" en Sorj, Bernardo y Darcy de Oliveira, Miguel (editores) "Sociedad civil y democracia en América Latina: crisis y reinención de la política", Ediciones Centro Edelstein, Sao Paulo. |

| |
|--|
| Snyder, Richard (2001) "Scaling Down: The subnational comparative method" in Studies in Comparative International Development, Vol. 36, No 1, Spring. |
| Sorj, Bernardo (2010) "(De)construyendo la sociedad civil en América Latina" En Sorj, Bernardo (compilador) "Usos, Abusos y Desafíos de la Sociedad Civil en América Latina", Editorial Siglo XXI, Buenos Aires. |
| Stadelmann-Steffen, Isabelle and Freitag, Marcus (2011) "Making civil society Work: Models of democracy and their impact in civic engagement", Nonprofit and voluntary sector quarterly, Vol 40, No 3, pp 526-551. |
| Stendman Jones, Gareth (2001) "Hegel and the economics of civil society", en Kaviraj, Sudipta and Khilnani, Sunil (editors) "Civil Society: History and Possibilities", Cambridge University Press, Cambridge, UK. |
| Strasser, Carlos (2002) "La vida en la sociedad contemporánea. Una mirada política" Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. |
| Subirats, Joan (1996) "Democracia, participación y eficiencia" en Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, GAPP Nro. 5-6, enero-agosto, pág. 35-44. |
| Subirats, Joan (2005) "Democracia, participación y transformación social", Revista Polis, Nro 12, disponible en http://polis.revues.org/5599 |
| Subirats, Joan (2011) "Otra sociedad ¿otra política? De 'no nos representan' a la democracia de lo común", Icaria Editorial, Barcelona. |
| Subirats, Joan (2012) "Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta", Revista Reforma y Democracia, CLAD, Nro 54, Octubre, Caracas. |
| Tarrow, Sidney (1997) "Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el estado moderno", Alianza Editorial, Madrid. |
| Tenti, María Mercedes (2005) "La reforma del Estado Santiaguense. La gestión política en los '90", Ediciones Universidad Católica de Santiago del Estero, Santiago del Estero. |
| Thayer, Luis (2013) "Sociedad civil en América Latina del siglo xxi, el giro político y la repolitización del espacio público", Revista Española del Tercer Sector No 24, pp. 73-88. |
| Theiss-Morse, Elizabeth and Hibbing, John (2005) "Citizenship and Civic Engagement" Annual Review of Political Sciences. 2005. 8:227-49 |
| Thompson, Andrés (1988) "El desarrollo social y la cooperación internacional: el papel de las ONG en la Argentina", Documento CEDES nro 9, Buenos Aires. |
| Thompson, Andrés (1994) "El tercer sector en la historia argentina", CEDES, Buenos Aires. |

| |
|--|
| Thwaites Rey, Mabel (1994) "La noción gramsciana de hegemonía en el convulsionado fin de siglo. Acerca de las bases materiales del consenso", en Ferreyra, Logiudice y Thwaites Rey "Gramsci mirando al Sur. Sobre la hegemonía en los 90", K&ai Editor, Colección Teoría Crítica, Buenos Aires. |
| Tilly, Charles (2000) "Processes and Mechanisms of Democratization" Sociological Theory, Vol 18, N°1, 1-16. |
| Tilly, Charles (2001) "Mechanisms in political processes" Annual Review in Political Science, Vol 4, 21-41. |
| Tilly, Charles (2007) "Democracy", Cambridge University Press, New York, US. |
| Törnquist, Olle (2006) "Assessing democracy from below: A framework and indonesian pilot study", Democratization, 13: 2, 227 – 255 |
| Tusalem, Rollin (2007) "A boon or a bane? The rol of civil society in third- and fourth-wave democracies", International Political Science Review, Vol 28, No 3, 361-386. |
| Uhlin, Anders (2009) "Which Characteristics of Civil Society Organizations Support What Aspects of Democracy? Evidence from Post-communist Latvia", International Political Science Review, Vol. 30, No. 3, 271–295 |
| van Deth, Jan W. (2010) "Participation in Voluntary Associations: Dark Shades in a Sunny World?" American Behavioral Scientist, 53(5): 640-656. |
| Vanhanen, Tatu "Polyarchy Dataset Measures of Democracy 1810-2002" http://www.prio.no/cscw/datasets/Polyarchy%20Dataset%20-%20Measures%20of%20Democracy%201810-2002.pdf |
| Vargas Cullell, Jorge (2011) "Democratization and the Quality of Democracy: theoretical reflections with a practical application to Central America", Mimeo. |
| Vargas, Jorge; Villarreal, Evelyn y Gutiérrez, Miguel (2003) "Auditorías ciudadanas sobre la calidad de las prácticas democráticas: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos" en O'Donnell, Iazzetta y Vargas Cullell (compiladores) "Democracia, desarrollo humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina" Homo Sapiens Ediciones, Rosario. |
| Varty, John (1997) "Civic or commercial? Adam Ferguson's concept of civil society", Democratization, 4: 1, 29-48. |
| Vatter, A. (2007) "Lijphart goes regional: Different patterns of consensus in Swiss democracies", West European Politics 30(1): 148–171. |
| Waisman, Carlos (2006) "Autonomy, Self-regulation, and Democracy: Tocquevillean-Gellnerian Perspectives on Civil Society and the Bifurcated State in Latin America" en Waisman et. al. "Civil Society and Democracy in Latin America" Palgrave MacMillan, New York. |

| |
|---|
| Waisman, Carlos; Feinberg, Richard, Zamosc, Leon (2006) "Civil Society and Democracy in Latin America" Palgrave MacMillan, New York. |
| Walzer, Michael (1990) "The civil society argument", Gunnar Myrdal Lecture, University of Stockholm October. After published in Mouffe, Chantal (1992) "Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship", Community, ed. London. |
| Warren, Mark (1999) "Democracy and trust" Cambridge University Press, United Kingdom. |
| Welzel, Christian; Inglehart, Ronald y Deutsch, Franziska (2005) "Social Capital, Voluntary Associations and Collective Action: Which Aspects of Social Capital Have the Greatest 'Civic' Payoff?", Journal of Civil Society Vol. 1, No. 2, 121-146, September. |
| Weymans, Wim (2005) "Freedom through Political Representation: Lefort, Gauchet and Rosanvallon on the Relationship between State and Society" European Journal of Political Theory no. 4: 263-282. |
| Weymans, Wim (2005) "Freedom through Political Representation: Lefort, Gauchet and Rosanvallon on the Relationship between State and Society" European Journal of Political Theory no. 4: 263-282. |
| Whitehead, Laurence (1997) "Bowling in the Bronx: The uncivil interstices between civil and political society" Democratization, Vol. 4, No 1, pp. 94-114. |
| Whitehead, Laurence (1999) "Jogando Boliche no Bronx: os interstícios incivis entre a sociedade civil e a sociedade política" Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 14, no. 41 (outubro), pp. 15-30. |
| Wolin, Sheldon (2004) "Politics and vision", Princeton University Press, New Jersey. |
| Wolin, Sheldon (2008) "Democracia S.A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido" Katz Editores, Madrid. |
| Wood, Elisabeth (2009) "Field research" in Boix, Carles and Stokes, Susan (ed.) "The Oxford Handbook of Comparative Politics", Oxford University Press, New York. |