

Los dilemas del enfoque institucionalista en torno a la democracia contemporánea: un aporte a la historia de las ideas en la politología 1980-2000

H.C.F. Mansilla

LA PAZ, BOLIVIA

hcf_mansilla@yahoo.com

Resumen: El periodo 1980-2000 en América Latina coincide aproximadamente con la predominancia de políticas públicas inspiradas por el neoliberalismo. En las ciencias políticas esta etapa exhibió una fuerte influencia de los enfoques institucionalistas. Estos últimos mostraron una clara inclinación a sobreestimar los aspectos legal-institucionales y a subestimar los elementos sustanciales del quehacer público, como la cultura popular del autoritarismo, la fuerza del caudillismo tradicional, las connotaciones políticas asociadas a los desarreglos ecológicos y la manipulación que emana de los medios de comunicación. Por ello es importante un cuestionamiento de fenómenos pensados como positivos: la modernidad y la globalización, el crecimiento económico incesante, la mercantilización de toda la vida social y la expansión de los medios masivos de comunicación. Este cuestionamiento debería complementarse con un enfoque basado en la noción del bien común.

Palabras clave: antipolítica, Robert A. Dahl, democracia pluralista, élite, globalización, institucionalismo

Abstract: *In Latin America the period 1980-2000 coincided with the predominance of public policies, which have been inspired by neoliberalism. Within political sciences this period exhibited a strong influence of institutional approaches, which had a clear bias towards the overestimation of legal-institutional aspects and the undervaluation of substantial elements of public life, like popular culture of authoritarianism, the strength of the traditional caudillos, the consequences of public politics bound to ecological damages and the manipulative possibilities offered by mass media. Therefore following phenomena, mostly considered as positive, must be put into question: modernization and globalization, unrestricted economic growth, the mercantile conception of social life, and the expansion of mass media. This questioning should be complemented by an approach based on the conception of public welfare.*

Key words: *antipolitics, Robert A. Dahl, pluralistic democracy, elite, globalization, institutionalism.*

Preliminares

Contrariamente a una opinión muy difundida, la historia de las ideas no es una ocupación marginal y secundaria acerca de los fenómenos sociales y políticos de nuestro tiempo. En este caso específico, su relevancia radica en las luces que nos puede brindar sobre las insuficiencias teóricas y las carencias prácticas de ciertos enfoques muy difundidos en la politología contemporánea. El periodo 1980-

2000 en América Latina coincide aproximadamente con la predominancia de políticas públicas inspiradas por el neoliberalismo. En las ciencias políticas esta etapa exhibió una fuerte influencia de los enfoques (*neo-*)*institucionalistas*¹, que, a su vez, fueron inspirados parcialmente por *Robert A. Dahl* (1915-2014)². Se debe subrayar, por supuesto, el valor positivo de estas teorías para dar cuenta de hechos históricos de primera magnitud, como la transición de regímenes autoritarios en Europa Oriental y América Latina hacia regímenes democráticos en un lapso de tiempo excepcionalmente breve³.

Por otra parte, no existe una relación permanente y única entre las doctrinas institucionalistas y la praxis del neoliberalismo, pero no hay duda en torno a notables paralelismos entre ambos fenómenos. La importancia del análisis y de la crítica de los mismos está vinculada, entre otros aspectos, a una visión desencantada y hasta negativa que los enfoques institucionalistas y las políticas neoliberales han dejado en gran parte de la opinión pública latinoamericana. Una porción considerable de esta desilusión está basada en los vigorosos prejuicios antiliberales de las tradiciones populares latinoamericanas, cuyo factor estructurante es el *organicismo antiliberal*, que, a su vez, favorece aspectos tradicional-autoritarios de la mentalidad popular⁴. Se trata, por lo tanto, de posiciones ideológico-culturales de carácter previsible, que no afectan el núcleo conceptual de las teorías institucionalistas porque su contenido está fijado dogmáticamente *a priori*. Pero, al mismo tiempo, hay que enfatizar que las

1. Las diferencias entre institucionalismo y neo-institucionalismo son relativamente reducidas y se refieren a cuestiones formales y temporales. Por ello aquí se utiliza sólo el término institucionalista. Sobre esta temática cf. Bruce J. Perlman, *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México: ensayos sobre la administración pública mexicana*, México: Universidad Autónoma del Estado de México 2006; y la notable obra de Martin Lauga, *Demokratietheorie in Lateinamerika. Die Debatte in den Sozialwissenschaften* (La teoría sobre la democracia en América Latina. El debate en las ciencias sociales), Opladen: Leske + Budrich 1999.- Martin Lauga ha examinado con precisión y exhaustividad una masa impresionante de material publicado, relativo a esta problemática. Pero tampoco este libro, de inclinación institucionalista, analiza los límites de la democracia contemporánea ni cuestiona a fondo las limitaciones de las teorías institucionalistas.

2. Sobre este autor cf. el ensayo de homenaje: Fernando Vallespín, *Robert Dahl, teórico de la democracia*, en: EL PAÍS (Madrid) del 11 de febrero de 2014, suplemento cultural.

3. Cf. entre muchos otros: Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge U.P. 1991; Juan J. Linz / Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Postcommunist Europe*, Baltimore etc.: Johns Hopkins U.P. 1996; Guillermo A. O'Donnell / Philippe Schmitter / Laurence Whitehead (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore etc.: Johns Hopkins U.P. 1986 (2 vols.); Scott Mainwaring / Guillermo A. O'Donnell / J. Samuel Valenzuela (comps.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame: Notre Dame U.P. 1992.

4. Loris Zanatta, *El populismo, entre religión y política. Sobre las raíces históricas del antiliberalismo en América Latina*, en: ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Tel Aviv), vol. 19, Nº 2, julio-diciembre de 2008, pp. 29-44.

teorías institucionalistas han mostrado algunas carencias básicas⁵ que son el tema del presente texto. La obra de Robert A. Dahl no está exenta de ellas, aunque ha sido un puente indispensable entre las teorías normativas de la filosofía política tradicionalista y los numerosos estudios empírico-documentales que conciernen aspectos específicos de casos concretos. Dahl realizó un aporte muy valioso para comprender adecuadamente las peculiaridades del pluralismo político norteamericano contra voces críticas de índole demasiado general y pesimista. Y nos recordó, por otro lado, que ningún régimen puede llegar a construir una democracia perfecta, la cual permanece como la idea regulativa por excelencia⁶.

Las ventajas de la democracia moderna

Para explicar esta compleja temática hay que remontarse someramente a unos de los debates centrales del siglo XX: la disputa entre la llamada democracia occidental y los modelos socialistas de ordenamiento político-institucional. Después del colapso del sistema socialista a nivel mundial (1989-1991), hoy podemos afirmar que no hay grandes dudas acerca de las ventajas de la democracia pluralista moderna en comparación con regímenes autoritarios y totalitarios, especialmente si se toma en cuenta el punto de vista de los intereses y la vida cotidiana de las poblaciones involucradas. Y también desde una perspectiva de largo aliento es indispensable contar con una sociedad que sea más o menos consciente de sí misma, aunque esa autoconsciencia crítica sea detentada por una porción reducida de la población y pese a que las grandes masas son reacias a aceptar, por ejemplo, las consecuencias prácticas de políticas públicas destinadas a proteger la naturaleza. Sistemas sociales opuestos a la democracia pluralista, como los modelos armonicistas derivados del *corpus* del marxismo, que creían poder integrar todas las “contradicciones” en una gran armonía utópica, han resultado ser poco flexibles y se adaptan difícilmente a entornos cambiantes. Además se puede aseverar que los gobernantes de regímenes armonicistas y autoritarios no han sido en absoluto mejores que los liberales y conservadores: las tentaciones del poder han terminado siempre por corromperles, si es que alguna vez tuvieron intenciones rectas. Como estos sistemas no han tenido ni instituciones ni

5. Para comprender la evolución de esta temática cf. los textos tempranos que han mantenido una clara vigencia conceptual: Marcelo Cavarozzi, *Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina*, en: REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS (Madrid), Nº 74, octubre / diciembre de 1991, pp. 85-111; Juan Carlos Portantiero, *Revisando el camino: las apuestas de la democracia en Sudamérica*, en: SOCIEDAD (Buenos Aires), Nº 2, mayo de 1993, pp. 17-34; William C. Smith, *Reestructuración neoliberal y escenarios políticos en América Latina*, en: NUEVA SOCIEDAD (Caracas), Nº 126, julio / agosto de 1993, pp. 25-39.

6. Cf. sus obras principales: Robert A. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven: Yale U. P. 1971; Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale U. P. 1991; Robert A. Dahl, *On Democracy*, New Haven: Yale U. P. 1998.

procedimientos de autorreforma, estos ordenamientos sociales se hallaban expuestos a formas fácticamente incorregibles de abusos, burocratización, deficiente asignación de recursos y corrupción en gran escala.

Los regímenes más perdurables y resistentes son los que admiten conflictos en un marco de libre expresión y competencia: considerando la dimensión del largo plazo los mejores gobiernos han resultado ser aquellos de índole liberal-democrática, que legalmente admiten en su seno tendencias contrapuestas y que poseen un escaso carácter doctrinario. Entre otras razones para este relativo éxito, hay que mencionar que este modelo pluralista se basa en una visión sobria, realista y hasta escéptica del Hombre, visión que toma en cuenta sus disparidades, vicios, ambiciones y desavenencias perennes. Después de numerosos ensayos de socialismo y debilitado el encanto mágico del marxismo, hoy podemos afirmar de modo provisional que la democracia moderna, vinculada a la propiedad privada de los medios de producción y a la economía de libre mercado, parece encarnar una forma históricamente adecuada de racionalidad en la esfera de la producción y la distribución y de mecanismos más o menos efectivos para mitigar los excesos del aparato estatal-burocrático y de élites egoístas.

Paralelamente a esta esfera de la praxis real – que, por supuesto, no está exenta de críticas –, se halla el ámbito de la teoría, al que está consagrado este breve texto. Y allí con encontramos con carencias notables, que tienen que ver con el núcleo conceptual de las doctrinas en cuestión.

Las insuficiencias de los enfoques institucionalistas

Una dilatada producción politológica ha puesto el énfasis en aspectos generalizables del pluralismo democrático⁷, en las estructuras formales y repetitivas del tránsito del autoritarismo a la democracia, en el análisis de instituciones y partidos⁸, en el examen comparativo del presidencialismo y el parlamentarismo⁹, en elecciones y reformas electorales y finalmente en la llamada ingeniería política. La calidad, nece-

7. Cf. entre muchos otros: Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Madrid: Alianza 1987; Larry Diamond / Juan J. Linz / Seymour Martin Lipset (comps.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Boulder: Lynne Rienner 1989; Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza 1987; William C. Smith / Carlos Acuña / Eduardo Gamarrá (comps.), *Democracy, Market, and Structural Reform in Latin America*, New Brunswick: Transaction Books 1993.

8. Liliana De Riz / Dieter Nohlen (comps.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires: Legasa 1991; Scott Mainwaring / Timothy R. Scully (comps.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford U.P. 1995; Carina Perelli / Sonia Picado / Daniel Zovatto (comps.), *Partidos y clase política en América Latina en los '90*, San José: IIDH/CAPEL 1995.- Estas obras se hallan bajo la influencia del estudio clásico de Giovanni Sartori, *Parties and Party System. A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge U.P. 1976.

9. Arend Lijphart (comp.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford: Oxford U.P. 1992; Juan J. Linz, *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it a Difference?*, New Haven: Yale U. P. 1992; Juan J. Linz /

sidad y pertinencia de estas investigaciones, en las cuales se han distinguido *Arend Lijphart*, *Scott Mainwaring*, *Guillermo A. O'Donnell*, *Adam Przeworski*, *Philippe Schmitter* y *Arturo Valenzuela* así como muchos discípulos de los tres precursores *Robert A. Dahl*, *Juan J. Linz* y *Giovanni Sartori*, está fuera de toda duda¹⁰. Estos enfoques teóricos han contribuido eficazmente a comprender la problemática latinoamericana (y del Tercer Mundo en general) de las últimas décadas, a diseñar reformas constitucionales y legales de considerable relevancia y a atenuar la cultura política del autoritarismo. Hay que reconocer, por otra parte, que esta gran corriente de pensamiento exhibe notables matices y diferenciaciones internas, las que exigen obviamente un tratamiento cuidadoso y detallado; la crítica esbozada en este artículo se refiere básicamente a algunos principios generales de las teorías asociadas al institucionalismo.

La mayor parte de la literatura aquí mencionada posee una inclinación a sobrestimar los aspectos institucionales (es decir según los marxistas: los formal-legales), lo que constituye, por otra parte, un enfoque imprescindible y legítimo en cuanto especialización y delimitación temáticas dentro de una inmensa área del saber. *Pero esta propensión puede conllevar una distorsión del análisis sociopolítico si permanece como la última palabra del quehacer teórico y si por privilegiar la esfera institucional se descuidan otros campos igualmente importantes*. Muchas ilusiones desautorizadas por los acontecimientos de los últimos años (en América Latina a partir aproximadamente de 2000) se deben a la creencia de que la ingeniería política, los cambios institucionales y la instauración de una economía de libre mercado bastarían para generar democracias duraderas y bienestar colectivo. Considerables expectativas ligadas a los procesos de modernización, globalización y democratización en vastas áreas del Tercer Mundo han resultado una desilusión porque la inmensa mayoría de los cambios institucionales, los esfuerzos de la ingeniería política, las reformas electorales y hasta la reducción del aparato administrativo-burocrático han modificado el *país legal*, pero han dejado bastante incólume el *país real* de la respectiva sociedad¹¹.

Arturo Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore etc.: Johns Hopkins U.P. 1994.

10. Cf. una de las obras de conjunto más importantes sobre esta temática: Roberto García Jurado, *La teoría de la democracia en Estados Unidos. Almond, Lipset, Dahl, Huntington y Rawls*, México: Siglo XXI 2009.

11. De los autores aquí nombrados *Guillermo A. O'Donnell* es el que desplegó un espíritu crítico-filosófico que lo diferencia de los otros autores, de quienes él mencionó tempranamente sus puntos flacos. Cf. su brillante ensayo *Ilusiones sobre la consolidación*, en: NUEVA SOCIEDAD (Caracas), Nº 144, julio / agosto de 1996, pp. 70-89; *Guillermo A. O'Donnell, Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*, en: NUEVA SOCIEDAD, Nº 152, noviembre / diciembre de 1997, pp. 153-161; *Guillermo A. O'Donnell, Estado, democratización y ciudadanía*, en: NUEVA SOCIEDAD, Nº 128, noviembre / diciembre de 1993, pp. 62-87.- Cf. también: Sandra Carreras, *Quince años en el laberinto democrático. Itinerarios y aporías de un debate sobre América Latina*, en: NUEVA SOCIEDAD, Nº 160, marzo/abril de 1999, pp. 29-46, especialmente p. 30, 32; Jorge I. Domínguez / Abraham F. Lowenthal (comps.), *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore etc.: Johns Hopkins U.P. 1996

El llamado *mínimo procedimental* (basado en una concepción de Robert A. Dahl) no toma en cuenta las realidades históricas, sociales, económicas y culturales de la sociedad en cuestión, que, en general, tienen una *resistencia* al cambio mucho mayor que la esfera legal-institucional. En tierras latinoamericanas uno de los resultados finales (el populismo en Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela) puede ser descrito como la transformación de la tradicional desconfianza con respecto a la política en general en una nueva desconfianza hacia la democracia moderna pluralista en particular.

Pero lo grave es que estas teorías institucionalistas no han sido críticas consigo mismas, y esto en dos planos distintos: uno filosófico (1) y otro práctico-político (2).

(1) Por un lado, casi todas ellas parten *a limine* de la presunta bondad intrínseca de la democracia y la modernización en cuanto metas normativas y hasta obligatorias de la evolución histórica. No cuestionan, por lo tanto, la positividad de sus propios valores de orientación, a los que de este modo se les atribuye una validez *a priori*: los pensadores de estas corrientes no relativizan sus conceptos fundamentales de modernidad, democracia, pluralismo, mercado libre y globalización. Una parte de esta literatura confunde —a menudo premeditadamente— medios y fines: la senda de la democratización, ciertamente indispensable, es identificada con la consecución de una sociedad razonable. Además esta concepción pasa por alto una serie de importantes factores y pautas evolutivas del mundo contemporáneo que no son favorables a objetivos razonables de largo aliento. En algunos casos esta carencia de un genuino espíritu crítico se debe parcialmente a que muchos de los propagandistas de la democracia representativa y pluralista exhiben ante esta última la misma actitud apologética y laudatoria que demostraron ante los regímenes socialistas cuando estaban en décadas pasadas bajo la influencia casi mágica del marxismo. Sobre todo en América Latina se desató, a partir de aproximadamente 1980, una ola acrítica de defensa de la democracia moderna de corte occidental y de la economía de libre mercado, que olvidó un punto esencial: por más perfecto que sea, el modelo democrático basado en el liberalismo económico es, en el fondo, sólo un *medio* para alcanzar *fines* ulteriores, un camino para lograr metas realmente importantes a largo plazo. Entre ellas se hallan, por ejemplo, el bienestar de la población, su perfeccionamiento ético y la reconciliación con la naturaleza.

Lo que se requiere, en cambio, es un análisis más profundo que ponga en cuestionamiento la validez de las metas normativas de estas teorías: un estudio que ponga en evidencia los límites y las insuficiencias de los modelos democráticos, los aspectos negativos concomitantes de toda modernización, el carácter superfluo de tantos

fenómenos vinculados a la globalización y a la edificación de un mercado mundial supuestamente inescapable. Todos estos fenómenos son, en sí mismos, extraordinariamente importantes, pero, como toda obra humana, no están situados por encima de la crítica. Lo que podríamos llamar la calamidad del presente estriba en que es teóricamente posible construir una sociedad más justa y razonable en base a los logros tecnológicos y organizativos pre-existentes, pero esta posibilidad se ve coartada por factores que se hallan allende el horizonte teórico-conceptual de las doctrinas de la ingeniería política y la transición democrática. La desventura contemporánea reside en el hecho de que, por ejemplo, la evolución de la humanidad a largo plazo, la convivencia razonable de los mortales y los problemas ecológico-demográficos pueden ser comprendidos cabal y eficazmente sólo por medio de esfuerzos teóricos y hermenéuticos que vayan más allá de la compilación confiable de datos empíricos, del examen de instituciones políticas y comportamientos electorales y de especulaciones sobre la globalización económica. Para acercarnos a esta compleja problemática es menester, por ejemplo, la capacidad de atribuir *sentido* a nuestras acciones globales y de poder elegir entre varias opciones de futuro y, por consiguiente, la facultad de emitir juicios valorativos.

(2) El otro grupo de temas descuidados por las teorías institucionalistas tiene que ver con la realidad histórico-cultural donde ocurren los procesos de transición y donde se aplican las recetas de la ingeniería política. Estos enfoques pueden ser calificados de generalistas porque tienden a abstraer de las numerosas y variadas realidades socio-culturales, históricas y antropológicas inherentes a los países en los que suceden los ensayos de democratización junto con las aplicaciones de las nuevas tecnologías en el terreno institucional, electoral y organizativo. Estas teorías, por ejemplo, han descuidado los estrechos vínculos entre la religiosidad popular y los valores populistas de orientación y los nexos entre los prejuicios que provienen del pasado prerracional y las exitosas consignas de las prácticas autoritarias. Es decir: a pesar de manejar masas notables de conocimientos empíricos y emplear generosamente la comparatística (a veces de forma muy refinada y heurística), estas teorías se inclinan por diagnósticos y soluciones de índole universalista. Los fenómenos concretos —las naciones y las sociedades reales— aparecen a menudo como meros casos específicos de aplicación de las doctrinas generales.

La terca realidad de la cultura política

Anticipando el resultado de esta crítica se puede aseverar que después de largos años de transición a la democracia y de un trabajoso ingreso a la mal llamada globalización, en tierras de América Latina el proceso de democratización ha generado notables edificios institucionales, legales y electorales que coexisten en curiosa simbiosis con

estatutos normativos, costumbres ancestrales y prácticas cotidianas premodernas, particularistas y hasta irracionales. Muchas veces la democratización y la modernización han servido para revigorar tradiciones premodernas y, de este modo, hacerlas más resistentes frente a impugnaciones realmente críticas. En la mayoría de los países latinoamericanos hay una clara brecha entre la esfera legal-institucional y la praxis política cotidiana: las leyes, los estatutos y las instituciones (desde la seguridad ciudadana hasta aspectos indudablemente innovadores, como el voto programático, los mecanismos alternativos de participación política y la definición popular de los planes de desarrollo) poseen un carácter ciertamente modernizador, pero los comportamientos de la vida diaria son los mismos de antes de las reformas.

Una porción notable de estos esfuerzos en ciencias políticas adolece de un optimismo acrítico y algo ingenuo. Bajo la influencia de una tradición pragmático-tecnicista, estas concepciones suponen que modificaciones inducidas desde arriba y dirigidas por élites de iluminados pueden producir democracias sólidas y comportamientos altamente racionales. Estas tendencias construyen sus edificios teóricos como si viviéramos en un gran laboratorio social, en un mundo de posibilidades irrestrictas y potencialidades básicamente promisorias, como si no existiesen limitaciones ecológico-demográficas, y, en el caso latinoamericano, como si no prevaleciera aun la tradición del autoritarismo y patrimonialismo (de profundas raíces populares y anclado desde el catolicismo barroco, tan celebrado actualmente por pensadores progresistas¹²). Esto implica, al mismo tiempo, ignorar el peso de la historia, de la herencia cultural y de la religiosidad popular, los aspectos inmersos en la psicología social de masas y la calidad de las élites políticas superficialmente modernizadas.

Un ejemplo claro: lo deplorable de las élites políticas

En el mencionado periodo 1980-2000 la democracia representativa latinoamericana, unida a la economía de libre mercado, fue conducida por élites y partidos políticos, cuya competencia técnica, cualidades morales y hasta *common sense* resultaron ser bienes notablemente escasos. No parece que esta situación vaya a cambiar en el futuro inmediato. Las teorías institucionalistas, por un lado, y los reformadores políticos inspirados por ellas, por otro, partieron *a priori* de la ya mencionada constelación de laboratorio social: creyeron que la aplicación correcta de sus principios doctrinales bastaba para que el resultado de sus reformas sea exitoso.

12. Cf. Pedro Morandé, *Cultura y modernización en América Latina*, Santiago de Chile: PUC 1984; Bolívar Echeverría (comp.), *Modernidad, mestizaje cultural y ethos barroco*, México: UNAM / El equilibrista 1994; Cecilia Salazar de la Torre, *Ethos barroco o herencia clásica? En torno a las hipótesis de Sousa Santos*, en: Luis Tapia (comp.), *Pluralismo epistemológico*, La Paz: CIDES / CLACSO / Muela del Diablo 2009, pp. 85-166, aquí p. 99.

Uno de los problemas poco estudiados por los enfoques institucionalistas, pero de importancia esencial, se refiere a la *calidad intelectual y ética* de los grupos dirigentes que estuvieron encargados de implementar las reformas modernizadoras, introducir la economía de libre mercado, consolidar las democracias y asumir los gobiernos respectivos. A lo ancho y a lo largo del Tercer Mundo (alrededor de 1980-1990) se pudo observar que estos grupos, consagrados repentinamente a la ideología neoliberal, eran fragmentos de las antiguas élites pro-estadistas, antidemocráticas e iliberales. Cambiaron ciertamente su discurso ideológico, sus hábitos ante la opinión pública y sus alianzas externas, pero continuaron siendo la misma capa privilegiada de antaño con su mentalidad inextirpable de servirse eficazmente de los fondos fiscales, pero entonces con una mejor educación cosmopolita y con inclinaciones tecnocráticas y anti-humanistas (y con un tinte intelectual afín al postmodernismo). Estas élites políticas, *legitimadas democráticamente* durante el periodo 1980-2000, resultaron ser grupos remarcablemente autosatisfechos, arrogantes y cínicos, lo cual no sería tan grave si estos grupos hubieran ostentado un mínimo de competencia administrativa, honradez en el desempeño de sus funciones y algo de interés por la estética pública. Lo que lograron en la esfera de la cultura cotidiana, y esto sin duda alguna, fue la separación entre ética y política. La gente que manejaba lo cosa pública se parecía cada vez más a los tecnócratas y se alejaba de los intelectuales humanistas: estos últimos se consagraban a un saber problemático-crítico (la iluminación de los fenómenos) con resultados inciertos mediante métodos cualitativos, mientras que los primeros se dedicaban a acumular datos seguros ganados por medio de procedimientos cuantitativos, destinados a medir, controlar y explotar la realidad.

Aparte del aspecto ético, esta cuestión está signada asimismo por una dimensión cognoscitiva intrincada y multifacética, lo cual hace aun más improbable que funcionarios influidos por el institucionalismo pudiesen puedan estar en condición de entender y solucionar los desafíos de nuestra era. Algunos procesos del presente y los del futuro estarán plagados de incertidumbre y complejidad fundamentales. Ejemplos de ello son el impacto de la acción humana sobre el clima y la brecha entre el “tiempo político” y el “tiempo de los problemas”. Las preocupaciones de estos funcionarios y de los expertos institucionalistas y su horizonte temporal, determinado precisamente por factores democráticos tales como las elecciones y las exigencias de los votantes, son de plazo breve; las masas de los ciudadanos piensan en dimensiones de corto aliento y en soluciones simples, fácilmente comprensibles. Al carácter de estas demandas se amolda la programática simplista de los partidos y las propuestas demagógicas y falaces de los políticos. Pero aun dejando de lados estas prácticas detestables, las élites gubernamentales no tenían y no tienen opciones para los grandes retos de largo plazo. Las consecuencias son conocidas: la apatía político-electoral de la

población, la inclinación por soluciones populistas y neototalitarias, la exclusión de dilatados sectores sociales de la vida político-cultural y la pérdida de legitimidad de casi todas las reformas modernizantes.

Los enfoques institucionalistas no nos pueden dar luces cuando la problemática política se entremezcla con la dimensión ética, que, como se sabe, en las épocas clásicas era parte integrante de toda reflexión en torno a los asuntos públicos. Dilatados sectores de las élites contemporáneas han aprendido a celebrar elecciones totalmente limpias y correctas y simultáneamente a apropiarse de fondos públicos mediante mecanismos más refinados que en tiempos de dictadura; en innumerables casos los mismos políticos, que por un lado propician reformas institucionales de indudable calidad y necesidad, se consagran, por otro, a aligerar el erario fiscal por medio de instrumentos genuinamente innovadores y endiabladamente eficaces. En el periodo 1980-2000 las privatizaciones en América Latina favorecieron a los grupos que contaban con fuerte respaldo político; contratos superfluos, pero legales, asesorías sobrevaluadas, trabajos prescindibles para el reducido Estado neoliberal —enflaquecido, pero aun jugoso para aquellos que lo sabían manipular— y muchos otros instrumentos de enriquecimiento rápido fueron usados por los mismos funcionarios que implementaban la indispensable modernización del aparato burocrático y la urgente reforma del Poder Judicial. La misma clase política que propugnaba las reformas institucionales desplegó una envidiable destreza para que estas últimas no modificasen esencialmente sus prácticas consuetudinarias en el marco de sus viejos privilegios. En América Latina la creación de nuevos órganos dentro del Poder Judicial, como la corte constitucional, el defensor del pueblo, el consejo de la magistratura y tribunales contencioso-administrativos o la introducción de nuevos códigos y estatutos legales, no logró desterrar o siquiera aminorar los vicios clásicos de esta institución: la extrema lentitud de los juicios, la corrupción proverbial de jueces y funcionarios de los tribunales, el carácter innecesariamente enrevesado y tortuoso de los procedimientos y la subordinación del Poder judicial al Poder Ejecutivo. Las reformas institucionales no pudieron alterar sustancialmente las prácticas clientelísticas, la ineficiencia y corrupción de todas las instancias estatales y la concepción básicamente prebendaria de distribución de cargos públicos.

La apatía política de la población como factor recurrente

Las teorías institucionalistas pasan por alto algunos hechos socio-políticos que apuntan a una apatía e indiferencia muy difundidas entre la población. Ya se vio en los años de gloria del socialismo, mucho antes de su colapso, que el ciudadano común y corriente quería ante todo empleos cómodos, con prestigio social, capacidad de mando y buenos ingresos (empleos rurales ya entonces eran los menos favorecidos

por la opinión pública) y, al mismo tiempo, un Estado paternalista dotado de amplios poderes, pero exento de impulsos demasiado arbitrarios. La carencia de virtudes cívicas y la apatía de la población con respecto a temas socio-políticos parecen representar aun hoy pautas de comportamiento cultural-político muy difundidas en casi todo el mundo, y a largo plazo esta constelación no parece ser favorable a la instauración de una democracia sólida y duradera.

Pero hay otras causas más profundas y permanentes para este fenómeno. Como se sabe mediante el psicoanálisis social, la apatía viene de la mano del comportamiento autoritario y de la debilidad del yo individual en la actual sociedad altamente desarrollada, la cual no ha reducido, sino que sólo ha modificado el patrón general de algunos prejuicios, dirigidos habitualmente contra el *otro*: los disidentes, los que se atreven a pensar de manera diferente. La agresividad se vuelca contra los débiles y las minorías, la sumisión hacia los fuertes se hace patente y surge el anhelo de gobiernos relativamente autoritarios. Precisamente las personas con un yo débil —como se da también a causa de las tendencias tecnicistas y antihumanistas de la educación contemporánea— cultivan un considerable narcisismo colectivo y creen que la realidad del momento dado es el horizonte insuperable e inescapable de todo pensamiento y proyecto. La cultura contemporánea de masas, con sus propensiones anti-intelectuales y anti-históricas, ha debilitado al espíritu crítico, que ha sido una especie de barrera contra los peligros del totalitarismo¹³. El tipo predominante del autoritario actual combina cualidades que sólo a primera vista parecen antagónicas: posee simultáneamente destrezas técnicas y prejuicios retrógrados, es celoso de su independencia y tiene miedo de no ser igual a los demás, se viste de manera extravagante y sigue devotamente las convenciones de su grupo, se cree progresista y es cínico, se considera individualista y se somete fácil y gustosamente a las modas y a la autoridad del momento. No se puede pedir, evidentemente, a las teorías institucionalistas que se preocupen por las patologías sociales de las comunidades estudiadas, pero no se puede pasar por alto su marcado desinterés por los fenómenos asociados a la cultura política de la sociedad respectiva.

Un fenómeno similar y recurrente es la llamada *antipolítica*, que tampoco puede ser comprendida adecuadamente dentro de los esquemas institucionalistas. La importancia excesiva atribuida al factor institucional quedó patente cuando el representante boliviano más importante de esta tendencia, *René Antonio Mayorga*, afirmó que “[...] el marco institucional es el que ha permitido o impedido la emergencia del fenómeno de la antipolítica”¹⁴. Mayorga aseveró también en 1995 que “los avances de

13. Grupos sociales de bajos ingresos, educación incompleta y exposición masiva a los medios de comunicación contemporáneos son los más proclives a exhibir pautas autoritarias de comportamiento.

14. René Antonio Mayorga, *Antipolítica y neopopulismo*, La Paz: CEBEM 1995, p. 73.

la antipolítica en Perú y Brasil remiten a mecanismos y condiciones institucionales ‘propicias’: sistemas de partidos en descomposición, multipartidismo fragmentado, gobiernos divididos [...]”¹⁵, lo que, como se sabe, tuvo y tiene poco que ver con la realidad del país respectivo. Este autor construyó una relación de causa y efecto entre el “sistema presidencialista de gobierno, proclive a la personalización de la política”, y el surgimiento de corrientes populistas¹⁶. En un buen número de regímenes latinoamericanos el sistema presidencialista de gobierno no ha fomentado claramente actitudes masivas antipolíticas. Aquí se perciben los estrechos límites de los enfoques institucionalistas en lo que respecta a facultades prospectivas. Lo que sí se puede constatar a comienzos del siglo XXI es un hastío de muy extensa base, casi mundial, que exhibe la ciudadanía con respecto a los partidos, el Estado y la política en general; el ciudadano común y corriente pierde la (poca) confianza que tenía en la dimensión de la política y en sus actores principales. La consecuencia de todo esto —de enorme relevancia para el futuro de la democracia— consiste en una clara pérdida de legitimidad del sistema de partidos y hasta del Estado, por una parte, y en la disminuida facultad de los partidos para captar y articular los anhelos y las exigencias de la población, por otra. Por ello se puede hablar de una *democracia defectuosa o defectiva*, cuyo destino es altamente problemático y sombrío¹⁷.

En contraposición a los enfoques institucionalistas se puede aseverar que entre las múltiples causas de la antipolítica se hallan (a) la complejidad cada día mayor de las estructuras estatales y de los estatutos legales, (b) la convicción de que la “política” ya no puede solucionar los problemas apremiantes de la gente sencilla, (c) la desconfianza en todo lo colectivo y social —como es la política *per definitionem*— y la revalorización concomitante de lo grupal e individual y (d) la corrupción y corruptibilidad de los políticos y funcionarios. Se trata, evidentemente, de un clima socio-cultural donde se ha desvalorizado la política: esta ya no se manifiesta como el esfuerzo colectivo por antonomasia, sino como una actividad de importancia relativa, que ya no contribuye esencialmente a inducir cambios sociales relevantes y menos aun a transformar la sociedad. La complejidad de las políticas públicas, de los códigos legales y, en general, de las estructuras sociales ha alcanzado tal grado que ni los expertos más notables pueden ofrecer una descripción coherente y una explicación plausible del conjunto. Es arduo identificarse con un orden configurado de esta manera; en numerosos países el público tiene además la impresión —básicamente correcta— de que la formulación de políticas públicas es la consecuencia

15. Ibid., p. 18.

16. Ibid., p. 35.

17. Wolfgang Merkel, *Defekte Demokratien* (Democracias defectivas), en: W. Merkel / Andreas Busch (comps.), *Demokratie in Ost und West* (Democracia en Oriente y Occidente), Frankfurt: Suhrkamp 1999, pp. 361-381.

fortuita de conflictos oscuros que se prestan a manipulaciones extralegales de mafias que entre tanto han tomado el lugar de los partidos convencionales¹⁸. Es claro que este ambiente, donde se vislumbran también las limitaciones de toda democracia, es proclive al surgimiento de vigorosas corrientes populistas, máxime si otros movimientos, como los ecologistas, los informales, los regionales y municipales, acaparan una parte del antiguo interés “político”. Lo peligroso de este desenvolvimiento estriba en las demandas imprevisibles (y fácticamente imposibles de satisfacer) de una democracia directa y plebiscitaria, en el retorno de caudillos carismáticos y autoritarios y en la proliferación de movimientos populistas, los cuales reivindican hábilmente “las formas de ser y vivir de los pobres y de los excluidos, quienes de ser considerados como obstáculos para la modernidad y el progreso, pasan a ser la esencia de la nación”¹⁹. Esto ocurre en el marco de proyectos civilizatorios opuestos aparentemente a la modernidad elitaria de las clases altas tradicionales, aunque, como es lo corriente, todos estos fenómenos tienen una porción enorme de astutas manipulaciones de la consciencia pública. En última instancia, el florecimiento de estas tendencias irracionales expresa la pérdida de sentido que acompaña a los procesos intensos de globalización y modernización y la necesidad de retornar a una concepción razonable del bien común.

La necesidad de un enfoque basado en la noción del bien común

Contra el optimismo algo ingenuo de los institucionalistas puede aseverarse que los estatutos y las prácticas democráticas no garantizan que las políticas públicas resultantes sean razonables o siquiera practicables. Todo régimen concreto depende no sólo de orientaciones universalistas de índole racional y de instituciones bien construidas, sino de elementos aleatorios y contingentes, de decisiones y visiones particularistas y de intereses predeterminados por las condiciones del tiempo y el lugar. El énfasis en las instituciones y las reglas de juego puede y suele ir de la mano de la indiferencia ante las grandes metas normativas de la sociedad y ante la dimensión ético-pública. Esto se manifiesta en buena parte de la producción intelectual de Dahl, Linz, Przeworski, Sartori, Schmitter y Valenzuela. Por todo ello el relativismo normativo y la abstinencia de juicios valorativos acerca de programas políticos así como

18. En el mejor de los casos persiste la muy difundida opinión de que la política continúa siendo un asunto de élites privilegiadas, “una democracia de oligarquías competitivas”. Ezequiel Raimondo / Fabián Echegaray, *Repensando la democracia desde el ajuste: una perspectiva crítica*, en: NUEVA SOCIEDAD, Nº 113, mayo / junio de 1991, pp. 84-90.

19. Carlos de la Torre, *¿Por qué los populismos latinoamericanos se niegan a desaparecer?*, en: ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Tel Aviv), vol. 19, Nº 2, julio-diciembre de 2008, pp. 7-28, aquí p. 23.

la reducción de la legitimidad a la mera legalidad y el rechazo de los valores trascendentes de orientación, constituyen los aspectos más cuestionables de las teorías institucionalistas sobre la democracia²⁰.

Los análisis institucionalistas no están, por lo general, exentos de un pluralismo acrítico y un relativismo valorativo. Estas corrientes, en el fondo, se pliegan a un enaltecimiento acrítico de la competencia irrestricta, a veces en detrimento de la necesaria cooperación entre los actores sociales. Estos elementos, también celebrados ahora por las corrientes postmodernistas, contribuyen, sin embargo, a la desatención de uno de los objetivos más nobles y más caros de la evolución humana: la convivencia razonable de los mortales. Las teorías relativistas fundamentan y celebran la decadencia de los valores axiológicos porque se basan en un desencanto radical, típico de la modernidad: se apoyan en una concepción de la actividad científica como si esta fuese una mera herramienta para implementar políticas públicas (la ciencia en cuanto técnica para mejor disponer de recursos), en la relatividad de los valores sociopolíticos, en una antropología del conflicto perenne, en una noción restringida de racionalidad y, ante todo, en una visión de la vida que niega explícitamente el bien común discernible mediante la argumentación público-política. Se trata, obviamente, de una opción teórica entre otras, tan proclive al error como una instituida sobre principios teológicos, tradicionales o metafísicos.

Los enfoques institucionalistas se basan – sin una problematización adecuada de sus propios fundamentos – en un liberalismo contractualista relativamente simple, que remite a los comienzos de la tradición liberal. En la concepción de *Thomas Hobbes* coexistían algunos principios ahora muy en boga: la legitimación del poder y el Estado estaba dispensada de la reflexión ética; el ser humano era considerado como un mero portador de intereses egoístas y visiones individualistas; lo negativo por excelencia residía en el desmoronamiento del orden público; y la solución consistía en la elaboración de un marco contractual-institucional que pudiese resistir la guerra perenne que es la muy humana competencia por bienes materiales, prestigio y seguridad²¹. El orden socio-político deja de tener conexiones vitales con el derecho natural y se transforma en una construcción precaria, amenazada siempre de disolución violenta: ya no se busca el bien común, sino evitar males mayores. Este es el talante general de las teorías postmodernistas en torno a la democracia, que ha teñido también las doctrinas institucionalistas.

20. Posibilidades tempranamente detectadas por Norbert Lechner, *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Santiago de Chile: FCE 1990.

21. Cf. la brillante obra, pese a su modesto título: Wolfgang Kersting, *Thomas Hobbes zur Einführung* (Introducción a Thomas Hobbes), Hamburgo: Junius 1992, pp. 17-18, 25-31, 101, 110-111, 115-116.

Precisamente en medio de una modernidad con inclinaciones anómicas²² y autodestructivas debemos retornar al concepto aristotélico del bien común definido éticamente. La clarividencia que brinda el miedo (como en la teoría de Hobbes) tiene sus límites en cuanto concepto y praxis: no sirve ni para comprender ni para resolver todos los problemas que emergen de la sociabilidad. La vida política es algo más que la canalización del miedo mediante conflictos regulados; la cohesión social es algo más que una ficción institucional que reduce los riesgos de la anomia y la incertidumbre. El temor no es la única causa de las sociedades organizadas y de su perdurabilidad y estabilidad: las creencias religiosas, las convicciones morales y las opiniones ideológicas son también fundamentales para cimentar un orden perdurable. El ser humano es algo más que el animal exento de vínculos morales y emotivos, sediento de poder e insaciable de este, como lo vieron Hobbes y sus discípulos: no todos perciben en el prójimo un medio para la satisfacción de sus intereses y fines. En general muchas concepciones contractualistas se restringen a un tipo de racionalidad: la instrumental. Esta emerge como la consejera privilegiada de un egoísta inteligente que actúa dentro de un programa de meros intereses materiales, calculables y profanos, y se conforma con el orden establecido y coopera con las autoridades establecidas porque esta estrategia le trae más ganancias que la confrontación permanente. Este individuo libre de ataduras, asocial y ateo intenta a lo sumo corregir con astucia las deficiencias que la naturaleza y su individualidad le han impuesto.

Este largo párrafo puede parecer superfluo y, sobre todo, anacrónico (en el sentido original del término), porque, a primera vista, no tiene conexión con las teorías institucionalistas de la politología actual. Pero estos enfoques carecen, precisamente, de un impulso autocrítico que ponga en relieve la estrecha vinculación del institucionalismo con el contractualismo clásico, y ello en la base poco discutida de los fundamentos filosófico-antropológicos de las concepciones aquí criticadas. Por todo ello necesitamos una razón humanista que vaya allende el análisis de los medios y cuestione también los fines de la organización social. Precisamos una razón que trascienda el instrumentalismo —el cálculo de estrategias— y que se preocupe por objetivos no cuantificables como el bien común, la conservación de los ecosistemas a largo plazo, la vida bien lograda, la moralidad social y la estética pública. El conocido politólogo *Herfried Münkler* ha propuesto una fundamentación ética de la democracia después de demostrar las aporías e insuficiencias de teorías contractualistas basadas en el puro cálculo estratégico del interés egoísta. De acuerdo a su concepción, la virtud política —la intención no coercitiva de orientarnos por el bien común— cons-

22. Peter Waldmann, *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Madrid / Frankfurt: Iberoamericana / Vervuert 2006, pp. 11-25.

tituye la “auto-explicación de la sociedad”; en ella confluyen los ideales de libertad y tolerancia con el imperativo de poder regenerar y adaptar la sociedad según desenvolvimientos tecnológicos que pueden ser tanto positivos como negativos. De acuerdo a esta noción de reminiscencia kantiana, no se trata de mejorar moralmente a la humanidad, sino, más modestamente, de neutralizar mutuamente los designios egoístas, de modo que pierdan su efecto destructivo²³. La consecuencia positiva es una idea del bien común, asentada sobre elementos práctico-pragmáticos, que se apoya en el respeto a los derechos de terceros: de este respeto a algo que uno exige para sí mismo de modo egoísta y de su expansión y aplicación a muchos casos, nace una concepción del bien común que abstrae de la moralidad específica de cada sujeto. Aquellos que persiguen su propia ventaja de manera egoísta, pero de modo razonable, es decir a largo plazo, terminan por reconocer los derechos de terceros. Esta hipótesis se combina con el núcleo de la *teoría de la acción comunicativa* expuesta por Jürgen Habermas: las ideas de verdad, libertad y justicia están inmersas de forma constitutiva en la estructura lingüística de la comunicación humana y no pueden ser diluidas por los efectos de las propuestas relativizadoras de las ciencias sociales contemporáneas. El discurso argumentativo sin coerciones recoge las opiniones diferentes y divergentes de los sujetos y las conduce a un consenso racional intersubjetivo aceptable para la comunidad²⁴. La racionalidad comunicativa es el cimiento de la autodeterminación de los sujetos políticos y de sus derechos libertarios.

Por ello lo conveniente parece ser un pluralismo moderado que se mueva dentro de parámetros apreciados y respetados por todos, como son —o deberían ser— los derechos humanos²⁵. El individuo en sociedad requiere necesariamente de una moral que modere y canalice sus exigencias siempre crecientes: las instituciones restringen ciertamente sus instintos e intereses, pero enriquecen su vida cultural y social y, ante todo, preservan los derechos de terceros, que tienen la misma dignidad ontológica que los primeros. Tenemos necesidad de leyes y estatutos de alguna manera imbuidos por la noción del bien común, para evitar la caída del ser humano en la anomia y la destrucción: la democracia pluralista y el mercado libre, en cuanto la encarnación de la necesaria autonomía de las instituciones humanas, deben funcionar en el marco de

23. Herfried Münkler, *Politische Tugend. Bedarf die Demokratie einer sozio-moralischen Grundlegung?* (La virtud política. ¿Requiere la democracia de una fundamentación socio-moral?), en: H. Münkler (comp.), *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie* (Las oportunidades de la libertad. Problemas básicos de la democracia), Munich: Piper 1992, pp. 28, 36-38.

24. Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns* (Teoría de la acción comunicativa), Frankfurt: Suhrkamp 1981, vol. I, p. 28.- Cf. también J. Habermas, *Der philosophische Diskurs der Moderne* (El discurso filosófico de la modernidad), Frankfurt: Suhrkamp 1985, pp. 137-140.

25. Desde una perspectiva liberal similar a la de Robert A. Dahl cf. Michael Ignatieff, *Derechos humanos como política e idolatría*, Buenos Aires: Paidós 2003.

valores generalmente admitidos y practicados. Sobre estos valores las teorías institucionalistas nos dicen muy poco²⁶.

Las causas profundas por el abandono de temas humanistas

Finalmente hay que mencionar un aspecto importante que nos puede dar luces en torno al desinterés de las teorías institucionalistas por la esfera ética y la dimensión humanista. Adam Przeworski es el exponente más conspicuo de esta nueva inclinación por la formalización y matematización de la politología. Desde épocas inmemoriales los científicos sociales y políticos han sentido nostalgia y envidia por los métodos de investigación y los valores normativos de las ciencias naturales, y han tratado, en consecuencia, de elaborar procedimientos que brinden la seguridad y la precisión que ellos atribuyen, quizá apresuradamente, a las disciplinas exactas. En la actualidad notables representantes de la sociología y la politología han propuesto sistemas de medición fenomenológica y teoremas explicativos para construir correlaciones fidedignas entre el desarrollo económico y la evolución política y, concretamente, entre la prevalencia de la pobreza y la instauración de una democracia sólida. Algunas de estas teorías que establecen nexos medibles entre variables económicas y dilemas políticos han salido de necesidades burocráticas de organizaciones supranacionales y también sintomáticamente de los sistemas previsionales de seguro social y jubilaciones²⁷. Una conceptualización precisa y una medición confiable de datos socio-económicos brinda por supuesto mejores pistas acerca de las potencialidades de la acción estatal; en este marco es comprensible la popularidad adquirida por la teoría del poder infraestructural de *Michael Mann* y otros enfoques afines²⁸. En lo relativo a las relaciones entre pobreza crónica y democracia consolidada, Adam Przeworski la presentado la teoría más conocida, basada en series históricas de amplio alcance y en datos socio-económicos de carácter estadístico, referidos sobre todo al nivel de ingresos. Como conclusión principal Przeworski asevera que la pobreza persis-

26. Para comprender los matices y los avances de los nuevos enfoques institucionalistas cf. Agustín Ferraro (comp.), *En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*, Barcelona: Bellaterra 2007; Frances Hagopian / Scott Mainwaring (comps.), *The Third Wave of Democratization in Latin America*, Cambridge: Cambridge U. P. 2006; Carlos Waisman / Raanan Rein (comps.), *Spanish and Latin American Transitions to Democracy*, Brighton / Portland: Sussex Academic Press 2005.

27. Cf. Fernando Filgueira, *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises, and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, Ginebra: UNRISD 2005; cf. también Lawrence R. Jacobs / Theda Skocpol (comps.), *Inequality and American Democracy. What We Know and What We Need to Learn*, New York: Russell Sage Foundation 2005; Marcus J. Kurtz, *The Dilemmas of Democracy in the Open Economy. Lessons from Latin America*, en: *WORLD POLITICS*, Nº 56, enero de 2004, pp. 262-302.

28. Michael Mann, *The Autonomous Power of the State*, Oxford: Blackwell 1984; Hillel D. Soifer, *State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement*, en: *STUDIES IN COMPARATIVE INTERNATIONAL DEVELOPMENT*, vol. 43, Nº 3, diciembre de 2008, pp. 231-251.

tente trae consigo inestabilidad política y que sociedades con índices bajos en el nivel de ingresos no logran conformar regímenes democráticos de larga duración²⁹. Este enfoque tiene hoy en día una considerable divulgación en el ámbito académico y ha recibido la atención de numerosas conferencias internacionales.

No hay duda de la pertinencia y la necesidad de obtener datos empíricos asegurados mediante procedimientos intachables y de establecer relaciones de causa y efecto que posean una utilidad práctica, pero dentro del marco de las ciencias sociales este esfuerzo, como muchos afanes humanos, tiene límites bastante estrechos. Pese a su propósito de objetividad, confiabilidad e imparcialidad, estos métodos asignan valores numéricos a variables culturales y a fenómenos políticos, y esta asignación trae consigo una fuente inevitable de arbitrariedad y subjetivismo, que no puede ser evitada mediante la utilización del álgebra booleana y de los procedimientos altamente formalizados que ahora se han expandido en las ciencias sociales. El comportamiento de los seres humanos no puede, por suerte, ser reducido a datos cuantificables que, en cuanto conocimientos científicamente consolidados, puedan ser aplicados de modo más o menos fácil a otros contextos sociales y políticos.

Además: diferentes datos histórico-empíricos parecen contradecir la hipótesis central de Przeworski. Sociedades relativamente educadas y con un nivel de vida aceptable —como la Alemania de 1933 y la Argentina de 1946— se entregaron sin ninguna reserva en brazos de dictaduras rigurosas. Por otra parte comunidades bastante pobres, como los cantones suizos en la Edad Media o algunos estados en Oceanía y África (Samoa, Tonga, Fiji, Botswana y la Isla Mauricio), lograron construir un ordenamiento más o menos democrático y estable que ha resistido numerosos cuestionamientos. Pese a su alto grado de refinamiento técnico, enfoques como el que Przeworski y las teorías institucionalistas suelen pasar por alto los aspectos centrales de la cultura política existente y, como corolario paradójico, desconocen el clima socio-histórico que ha posibilitado la pervivencia del autoritarismo cotidiano y, por ende, del populismo actual. Estos teoremas desatienden temas centrales como hábitos colectivos, valores sociales de orientación, estilos de vida y ámbitos de interacción.

Por todo ello debemos considerar más detenidamente la siguiente hipótesis. Es probable que la pervivencia de ciertas tradiciones culturales, consideradas por las poblaciones respectivas como positivas y favorables a una fuerte identidad colectiva,

29. Adam Przeworski, *The Mechanics of Regime Instability in Latin America*, en: JOURNAL OF POLITICS IN LATIN AMERICA (Hamburgo), vol. 1 (2009), Nº 1, pp. 5-36; Adam Przeworski, *Democracy and Economic Development*, en: Edward D. Mansfield / Richard Sisson (comps.), *Political Science and the Public Interest*, Columbus: Ohio State University Press 2007, pp. 1-27; Adam Przeworski / José Antonio Cheibub / Michael E. Alvarez / Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, New York: Cambridge University Press 2000.

impida, dentro de ciertos límites, el advenimiento de un orden *moderno*, basado en la racionalidad de los nexos humanos, el Estado de derecho y las prácticas democráticas. Y justamente esta carencia de una modernidad político-cultural debe ser vista como la causa de una mentalidad todavía muy expandida que dificulta el establecimiento de una democracia pluralista efectiva. Si el resultado de los regímenes neoliberales puede ser calificado como una considerable desilusión colectiva, la situación de los modelos populistas, nacionalistas y socialistas, que a comienzos del siglo XXI han ganado marcadamente en importancia, es igualmente decepcionante. Estos últimos no conllevan un designio profundo y serio de subsanar deficiencias y vicios que vienen de muy atrás. En suma: los enfoques institucionalistas no están equivocados, pero resultan insuficientes para comprender la actualidad latinoamericana³⁰.

Referencias

- ARENAS, Nelly (2003), “La condición global: el Estado-nación en la encrucijada. Notas para una discusión”, en: *Politeia* (Caracas), N° 31, julio-diciembre, 79-95
- CARRERAS, Sandra (1999): “Quince años en el laberinto democrático. Itinerarios y aporías de un debate sobre América Latina”, en: NUEVA SOCIEDAD (Caracas), N° 160, marzo/abril, 29-46
- CAVAROZZI, Marcelo (1991), “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Madrid), N° 74, octubre / diciembre, 85-111
- COLLIER, David / LEVITSKY, Stepen (1996): *Democracy with “Adjectives”: Conceptual Innovation in Comparative Research*, Notre Dame: The Helen Kellogg Institute
- DAHL, Robert A. (1971), *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven: Yale U. P.
- DAHL, Robert A. (1991), *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale U. P.
- DAHL, Robert A. (1998), *On Democracy*, New Haven: Yale U. P.
- DE RIZ, Liliana / NOHLEN, Dieter (comps.) (1991): *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires: Legasa
- DIAMOND, Larry / LINZ, Juan J. / LIPSET, Seymour Martin (comps.) (1989): *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Boulder: Lynne Rienner

30. Una autojustificación temprana de la corriente institucionalista: Dieter Nohlen, *Introducción: democracia y neocrítica. Un ejercicio de evaluación del desarrollo democrático reciente en América Latina*, en: Dieter Nohlen (comp.), *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*, Frankfurt: Vervuert 1995, pp. 7-27. Para una crítica a esta posición cf. Nelly Arenas, *La condición global: el Estado-nación en la encrucijada. Notas para una discusión*, en: POLITEIA (Caracas), N° 31, julio-diciembre de 2003, pp. 79-95.

- DOMÍNGUEZ, Jorge I. / LOWENTHAL, Abraham F. (comps.) (1996): *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore: Johns Hopkins U. P. (3 tomos)
- ECHEVERRÍA, Bolívar (comp.) (1994): *Modernidad, mestizaje cultural y ethos barroco*, México: UNAM / El equilibrista
- FERRARO, Agustín (comp.) (2007): *En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*, Barcelona: Bellaterra
- FILGUEIRA, Fernando (2005), *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises, and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, Ginebra: UNRISD
- GARCÍA JURADO, Roberto (2009): *La teoría de la democracia en Estados Unidos. Almond, Lipset, Dahl, Huntington y Rawls*, México: Siglo XXI
- HABERMAS, Jürgen (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns* (Teoría de la acción comunicativa), Frankfurt: Suhrkamp, vol. I
- HABERMAS, Jürgen (1985): *Der philosophische Diskurs der Moderne* (El discurso filosófico de la modernidad), Frankfurt: Suhrkamp
- HAGOPIAN, Frances / MAINWARING, Scott (comps.) (2006): *The Third Wave of Democratization in Latin America*, Cambridge: Cambridge U. P.
- IGNATIEFF, Michael (2003): *Derechos humanos como política e idolatría*, Buenos Aires: Paidós
- JACOBS, Lawrence R. / SKOCPOL, Theda (comps.) (2005): *Inequality and American Democracy. What We Know and What We Need to Learn*, New York: Russell Sage Foundation
- KERSTING, Wolfgang (1992): *Thomas Hobbes zur Einführung* (Introducción a Thomas Hobbes), Hamburgo: Junius
- KURTZ, Marcus J. (2004): "The Dilemmas of Democracy in the Open Economy. Lessons from Latin America", en: *World Politics*, N° 56, enero, 262-302
- LAUGA, Martin (1999): *Demokratietheorie in Lateinamerika. Die Debatte in den Sozialwissenschaften* (La teoría sobre la democracia en América Latina. El debate en las ciencias sociales), Opladen: Leske + Budrich
- LECHNER, Norbert (1990): *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Santiago de Chile: FCE
- LIJPHART, Arend (comp.) (1992): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford: Oxford U. P.
- LINZ, Juan J. (1987): *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza
- LINZ, Juan J. (1992): *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it a Difference?*, New Haven: Yale U. P.
- LINZ, Juan J. / VALENZUELA, Arturo (comps.) (1994): *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore etc.: Johns Hopkins U. P.

- LINZ, Juan J. / STEPAN, Alfred (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Postcommunist Europe*, Baltimore etc.: Johns Hopkins U. P.
- MAINWARING, Scott / SCULLY, Timothy R. (comps.) (1995): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford U. P.
- MANN, Michael (1984): *The Autonomous Power of the State*, Oxford: Blackwell
- MAYORGA, René Antonio (1995): *Antipolítica y neopopulismo*, La Paz: CEBEM
- MERKEL, Wolfgang (1999): "Defekte Demokratien" (Democracias defectivas), en: W. Merkel / Andreas Busch (comps.), *Demokratie in Ost und West* (Democracia en Oriente y Occidente), Frankfurt: Suhrkamp, 361-381
- MÜNKLER, Herfried (1992): "Politische Tugend. Bedarf die Demokratie einer sozio-moralischen Grundlegung?" (La virtud política. ¿Requiere la democracia de una fundamentación socio-moral?), en: H. Münkler (comp.), *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie* (Las oportunidades de la libertad. Problemas básicos de la democracia), Munich: Piper, 28-38
- MAINWARING, Scott / O'DONNELL, Guillermo A. / VALENZUELA, J. Samuel (comps.) (1992): *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame: Notre Dame U. P.
- MORANDÉ, Pedro (1984): *Cultura y modernización en América Latina*, Santiago de Chile: PUC
- NOHLEN, Dieter (1995): "Introducción: democracia y neocrítica. Un ejercicio de evaluación del desarrollo democrático reciente en América Latina", en: Dieter Nohlen (comp.), *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*, Frankfurt: Vervuert, 7-27
- O'DONNELL, Guillermo A. (1996): "Ilusiones sobre la consolidación", en: *Nueva Sociedad* (Caracas), N° 144, julio / agosto, 70-89
- O'DONNELL, Guillermo A. (1997): "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", en: *Nueva Sociedad*, N° 152, noviembre / diciembre, 153-161
- O'DONNELL, Guillermo A. (1993): "Estado, democratización y ciudadanía", en: *NUEVA SOCIEDAD* (Caracas), N° 128, noviembre / diciembre, 62-87
- O'DONNELL, Guillermo A. / SCHMITTER, Philippe / WHITEHEAD, Laurence (comps.) (1986): *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore etc.: Johns Hopkins U. P. 1986 (2 vols.)
- PERELLI, Carina / PICADO, Sonia / ZOVATTO, Daniel (comps.) (1995): *Partidos y clase política en América Latina en los '90*, San José: IIDH/CAPEL
- PERLMAN, Bruce J. (2006): *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México: ensayos sobre la administración pública mexicana*, México: Universidad Autónoma del Estado de México

- PORTANTIERO, Juan Carlos (1993): “Revisando el camino: las apuestas de la democracia en Sudamérica”, en: *Sociedad* (Buenos Aires), Nº 2, mayo, 17-34
- PRZEWORSKI, Adam (1991): *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge U. P.
- PRZEWORSKI, Adam (2007): “Democracy and Economic Development”, en: Edward D. Mansfield / Richard Sisson (comps.), *Political Science and the Public Interest*, Columbus: Ohio State U. P., 1-27
- PRZEWORSKI, Adam / CHEIBUB, José Antonio / ALVAREZ, Michael E. / LIMONGI, Fernando (2000): *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, New York: Cambridge U. P.
- RAIMONDO, Ezequiel / ECHEGARAY, Fabián (1991): “Repensando la democracia desde el ajuste: una perspectiva crítica”, en: *Nueva Sociedad* (Caracas), Nº 113, mayo / junio, 84-90
- SALAZAR DE LA TORRE, Cecilia (2009): “Ethos barroco o herencia clásica? En torno a las hipótesis de Sousa Santos”, en: Luis Tapia (comp.), *Pluralismo epistemológico*, La Paz: CIDES / CLACSO / Muela del Diablo, 85-166
- SARTORI, Giovanni (1976): *Parties and Party System. A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge U. P.
- SARTORI, Giovanni (1987): *Teoría de la democracia*, Madrid: Alianza
- SMITH, William C. (1993): “Reestructuración neoliberal y escenarios políticos en América Latina”, en: *Nueva Sociedad* (Caracas), Nº 126, julio / agosto, 25-39
- SMITH, William C. / ACUÑA, Carlos / GAMARRA, Eduardo (comps.) (1993): *Democracy, Market, and Structural Reform in Latin America*, New Brunswick: Transaction Books
- SOIFER, Hillel D. (2008): “State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement”, en: *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, Nº 3, diciembre, 231-251
- TORRE, Carlos de la (2008): “¿Por qué los populismos latinoamericanos se niegan a desaparecer?”, en: *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* (Tel Aviv), vol. 19, Nº 2, julio-diciembre, 7-28
- VALLESPÍN, Fernando (2014): “Robert Dahl, teórico de la democracia”, en: *El País* (Madrid), 11 de febrero, suplemento cultural, 4
- WAISMAN, Carlos / REIN, Raanan (comps.) (2005): *Spanish and Latin American Transitions to Democracy*, Brighton / Portland: Sussex Academic Press
- WALDMANN, Meter (2006): *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Madrid / Frankfurt: Iberoamericana / Vervuert
- ZANATTA, Loris (2008): “El populismo, entre religión y política. Sobre las raíces históricas del antiliberalismo en América Latina”, en: *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* (Tel Aviv), vol. 19, Nº 2, julio-diciembre, 29-44