



Revista de Ciencias Sociales (Ve)

ISSN: 1315-9518

cclemez@luz.ve

Universidad del Zulia

Venezuela

Vallejos-Romero, Arturo; Torres Nafarrate, Javier  
Los déficits de calidad de la democracia en América Latina  
Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. XVIII, núm. 2, abril-junio, 2012, pp. 187-203  
Universidad del Zulia  
Maracaibo, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28023310002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Los déficits de calidad de la democracia en América Latina

Vallejos-Romero, Arturo\*  
Torres Nafarrate, Javier\*\*

### Resumen

El artículo tiene por objetivo contextualizar y precisar la posibilidad de la operación democrática en América Latina. Con ello se busca dar respuesta de los rendimientos que actualmente se le piden a la democracia en una sociedad moderna, expresados en demandas de calidad, y donde se observa que su concreción se muestra más improbable o probable dependiendo cómo se defina y comprenda el tipo de sociedad que la contiene, los nichos contextuales donde se desarrolla y las muestras reales en nuestros países. Para dar cuenta de lo esbozado, se considera la propuesta teórico-metodológica de los sistemas sociales modernos de Niklas Luhmann para ilustrar el análisis con ejemplos en América Latina. Las conclusiones nos remiten a las limitaciones en que se encuentra la democracia y sus requerimientos de calidad en América Latina, cuyos déficits se pueden explicar por una operatoria social que tiende hacia altos grados de informalidad, exclusión, estabilización de redes clientelares, corrupción; atributos con los cuales deben enfrentarse las orientaciones normativas de un tipo de orden social moderno y las acciones propias de una parte del mundo que más bien tienden a dinámicas estratificadas y jerárquicas.

**Palabras clave:** Democracia, calidad, política, América Latina, teoría de sistemas.

### *Deficits of Quality in Latin American Democracy*

### Abstract

The objective of this article is to contextualize and specify the possibility of democratic operation in Latin America. This study seeks to respond to the performance currently asked of democracy in a modern society, expressed in demands for quality, where it can be observed that its materialization seems more probable or improbable depending on how the type of society that contains it is defined and understood, on the contextual niches in which it develops and real examples in Latin American countries. Niklas Luhmann's theoretical and methodological proposal for modern social systems is used; the analysis is illustrated with Latin America examples. The conclusions remit us to the limitations with which democracy is confronted and its requirements

\* Sociólogo y Dr. en Investigación en Ciencias Sociales. Profesor en investigador tiempo completo en el Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional (CEDER) de la Universidad de Los Lagos. Chile. E-mail: [avallej@ulagos.cl](mailto:avallej@ulagos.cl)

\*\* Dr. en Sociología de la Educación, Universidad Goethe, Frankfurt, Alemania. Profesor e Investigador tiempo completo del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. E-mail: [javier.torres@uia.mx](mailto:javier.torres@uia.mx)

of quality in Latin America, whose deficits can be explained by a social operation that tends toward high degrees of informality, exclusion, stabilization of client networks, corruption; all attributes with which normative orientation of a modern social order must confront and the actions belonging to a part of the world that tends toward stratified and hierarchical dynamics.

**Key words:** Democracy, quality, politics, Latin America, systems theory.

## Introducción

Tanto desde el ámbito académico como del no-académico se ha escrito profusamente sobre la democracia. El artículo que presentamos buscará, desde una mirada sociológica, contextualizar y precisar la posibilidad de la operación democrática en América Latina. Esta confrontación la haremos desde la teoría de los sistemas sociales modernos de Niklas Luhmann, donde la intención será enmarcar la operatividad de la democracia a través de la observación y descripción de una propuesta que define a la sociedad moderna como funcionalmente diferenciada y en donde las modernidades periféricas<sup>1</sup>, como América Latina, no cuadran perfectamente con la operación perfecta de la diferenciación funcional.

Los frenos que una sociedad moderna pone en espacios como América Latina, así como las formas o aproximaciones que actualmente se tienen sobre la democracia, son relevantes para distinguir los requerimientos a los que está sometida y las restricciones que la modernidad le puede exigir para ordenar y orientar a sociedades que tienden a una alta complejidad y contingencia.

## 1. Democracia y calidad de la democracia

En sentido amplio podemos entender la democracia como una forma de (auto) organización y orientación de la sociedad (Willke, 2006), donde el poder residiría en sus miembros y la toma de decisiones, como función

principal, estaría dada por la voluntad de estos. Sobre esta idea elemental gravitan los primeros filósofos de la Grecia antigua hasta los mayores exponentes de la actualidad.

La historia del concepto ha tomado diferentes caminos a lo largo del tiempo. En el Siglo XX, como lo expone De Sousa, estuvo marcada por una intensa disputa sobre el concepto, que al final de las dos grandes guerras mundiales se dio en torno a una democracia deseable. Sus representantes fueron Max Weber, Carl Schmitt, Hans Kelsen, Robert Michels y Joseph Schumpeter. En un segundo momento, la discusión se abocó a las condiciones estructurales, y encontró eco en intelectuales como Barrington Moore, Guillermo O'Donnell y Adams Przeworsky.

La primera parte del siglo XX fue signada por la confrontación de las dos concepciones de mundo y su relación con el proceso de modernización de occidente, surgiendo nociones como la democracia liberal (C. McPherson) y la marxista (C. Pateman) (De Sousa, 2004). La segunda parte realzó la discusión sobre la complejidad y la inevitabilidad de la burocracia, la cual fue creciendo en funciones, principalmente por la construcción de un Estado de Bienestar en Europa. En este momento toma fuerza la idea que la representatividad constituía la única solución posible en las democracias de gran escala al problema de la autorización —postura que encarnó Robert Dahl (De Sousa, 2004: 43).

América Latina, a fines del siglo XX, no estando próxima a las democracias que imperaban y se discutían en occidente, observa

su retorno y ve nacer democracias de tipo participativo, las cuales tienen por finalidad una “redefinición de su significado cultural o de la gramática social vigente (...) y de [la] incorporación de nuevos actores o de nuevos temas a la política” (De Sousa, 2004: 50), enfatizando temas como los derechos, la participación, la identidad. A fines de la década del 1990 y principios del Siglo XXI, se pone en discusión la Calidad de la Democracia en el mundo. Alcántara (2008: 2), expresa que esto tiene un “carácter complejo al estar vinculada [...] tanto a significados diferentes para el término de calidad de acuerdo con los sectores industriales y de mercadotecnia, como a visiones dispares del concepto de democracia”. Es así cómo en la actualidad la sociedad trata de dar cuenta o de medir el desempeño de sus sistemas políticos en términos democráticos.

La democracia y calidad de la democracia, según Duhem (2006), serán esenciales en la medición dependiendo de la definición que se adopte en cada una de ellas, para lo cual se han elaborado varias concepciones, así como variados organismos han propuesto indicadores e índices para su medición. En la Tabla I, esquematizamos lo que se ha realizado al respecto.

Las dimensiones, indicadores e índices que se expresan en la Tabla I tienen de fondo tres formas que condensan la tipificación que se expone. Primero, que la democracia y su calidad deben medirse a través de sus procedimientos, es decir, de acuerdo a su institucionalidad (Morlino, 2005). Segundo, tiene que ver con la participación de los individuos en la calidad que la democracia pueda tener (Schmitter, 2005). Por último, y cuyo exponente es Jáuregui (1994), un enfoque valórico que toma en cuenta la relación y coherencia entre legitimidad y eficacia.

Todo lo que las formas descritas exponen como declaración en sus concepciones y los indicadores que tratan de medirla en la realidad, nos hace preguntarnos si tales evidencias se hacen visibles en donde se miden o cuadran con lo que se define. Al parecer América Latina muestra una realidad bastante distante a los indicadores y óptimos que estos pretenden medir. Si esto no es así, ¿qué hace que en modernidades periféricas como América Latina la Democracia no sea de calidad o no cuadre con la definición que se hace de ella? ¿Son las instituciones las que no funcionan? ¿Es la débil participación? ¿Los ciudadanos y/o movimientos no pujan desde abajo ni controlan o vigilan a sus autoridades o instituciones? ¿Son los políticos corruptos e irresponsables? ¿O las formas de organización y estructuración en una modernidad periférica imposibilitarían la calidad de la democracia como los proponen los autores e instituciones que la conceptualizan y la miden? A grandes rasgos estas preguntas nos servirán de guía para enfrentar los próximos apartados.

## **2. Diferenciación funcional y democracia**

### **2.1. Diferenciación funcional**

En la Evolución Socio-cultural Luhmann distingue dos planos: 1) la evolución de las formas de diferenciación, y 2) la evolución de las formas concretas de la sociedad (Izuzquiza, 1990:196). En la primera plantea tres tipos de sistemas sociales: *a)* Interaccionales; *b)* Organizacionales, y *c)* Sistemas Societales. En la segunda cuatro distintas formas de diferenciaciones y modos de integración, pero que podrían no ser las únicas (Luhmann y De Giorgi, 1998: 293-338; Luhmann, 2002: 41-51).

**Tabla I. Principales dimensiones, indicadores, índices y organismos evaluadores de la Democracia y su Calidad**

Dimensión	Objetivo	Indicadores	Índice*
Participación	Una buena democracia es donde sus ciudadanos ejercen sus derechos y con su participación influyen en el proceso de toma de decisiones	Derechos de participación política garantizados para todos Garantizar participación en otros procesos políticos distintos a la emisión del voto electoral Garantía de rendición de cuentas de las acciones públicas Respeto y tolerancia a las diferencias sociales y políticas Estado defensor de los derechos de grupos sociales más desprotegidos	B; C; D; F A; C; D; E; G A A; B; C; F A; B; G
Competencia	El sistema político debe contar con elecciones regulares entre diferentes partidos políticos. Dependiendo del sistema electoral, las democracias pueden ser más o menos competitivas en sus elecciones	Garantizar competencias electorales regulares, libres y justas Apertura para nuevas fuerzas políticas en la arena electoral Facilidad para derrotar al adversario Acceso a medios masivos Distribución de fondos de campaña para partidos Representación proporcional como base del sistema electoral	A; C; E; F; G A; E; G C; G A; E; G C; E; G A; C; D; E; F; G
Estado de Derecho/ Gobierno de la Ley	Los sistemas legales defienden los derechos políticos y los procedimientos democráticos. Un desarrollado estado de derecho contribuye a la difusión de valores liberales y democráticos.	Aplicación de la ley para todos Supremo, sin zonas dominadas por ningún tipo de poder Corrupción combatida en todas áreas Aplicación competente, eficiente y universal de las leyes Fuerza policiaca profesional, eficiente y respetuosa Igualdad y libertad para acceder a los sistemas judiciales Impartición de la justicia de manera expedita Impartición de justicia neutral e independiente Aplicación y respeto de reglas de sistemas judiciales por todos las instancias estatales Constitución suprema defendida por una corte	B; C; G C; D; E; F B; C; D; E; F; G B; C; E; G G A; B; E; G G

**Tabla I. (Continuación)**

Dimensión	Objetivo	Indicadores	Índice*
Libertad	Tiene que ver con los derechos políticos, civiles y sociales	Ejercicio de derechos políticos (derecho al voto, ser candidato, hacer campaña, organizar partidos políticos, voto secreto, sin coacción)	A; C; D; E; F; G
		Ejercicio de derechos civiles (libertad personal, de pensamiento, expresión e información, religión, reunión, asociación y organización, movimiento y residencia; seguridad y privacidad, derecho a defensa legal y procesos legales justos).	A; B; C; D; E; F; G
Igualdad	Una buena democracia debe asegurarse que todos sus ciudadanos sean considerados iguales con los mismos derechos de protección legal	Ejercicio de derechos económicos, civiles (empleo, salario justo, disfrute de descanso o tiempo libre, contrato colectivo)	B
		Igualdad política formal para todos (por ejemplo la proscripción de la discriminación basada en sexo, raza, lengua, religión, opinión o condición social y personal)	A; B; C; D; E; F; G
Rendición de cuentas vertical	Es la obligación de los gobernantes de responder sobre sus políticas públicas a los votantes e instituciones constitucionales	Búsqueda de la igualdad sustantiva (disolución de barreras que limitan la igualdad social y económica: distribución equitativa de la riqueza, igualdad de ingreso, salud y estatus socioeconómico)	B; E; F
		Transparencia	A; B; C; F; G
		Control ciudadano sobre las instituciones	A; B; C; E; G
		Información, explicación o justificación de las acciones gubernamentales	G
		Demanda ciudadana a sus gobernantes del cumplimiento de promesas	B; D; E; F; G
		Papel de los representantes electos en las relaciones de la rendición de cuentas	
		Evaluación en periodos electorales de actuación gubernamental	C; D; F; G

Tabla I. (Continuación)

Dimensión	Objetivo	Indicadores	Índice*
Rendición de cuentas horizontal	Es la obligación de los gobernantes de responder a los demás burócratas y a las instituciones del estado que poseen la facultad jurídica de monitorear su desempeño.	Gobierno receptivo a otros actores institucionales que vigilan y sancionan su comportamiento	A; C; D; F; G
		Actividades de monitoreo, investigación y vigilancia por actores independientes al gobierno	A; E; F; G
		Existencia de organismos organizados con capacidades y habilidades que demanden rendición	G
Reciprocidad	Es parecido a la rendición de cuentas vertical e influencia el grado de satisfacción de los ciudadanos con el desempeño de la democracia. Un gobierno democrático es recíproco cuando sus políticas responden a lo que los ciudadanos esperan.	Manejo de políticas públicas como centro del interés público	B; C; D; E; F; G
		Garantía de servicios públicos	B; F
		Distribución de bienes materiales Extensión de bienes simbólicos	B

Fuente: Elaboración propia, tomado de Duhaem (2006), Maldonado (2009) y Alcántara (2008).

\* A: Freedom House; B: LatinBarómetro; C: The Economist Intelligence Unit; D: Levine y Molina; E: PNUD; F: IDD Fundación Konrad Adenauer; G: Observatorio Ciudadano (Costa Rica).

Las *Sociedades Segmentarias* están basadas en la igualdad -orientada por criterios de parentesco-, con diferenciaciones de unidades similares (clanes, tribus, familias, entre otras) entre sí y cada una de éstas constituye entornos para las otras. La desigualdad se refiere al entorno, por lo que los seres humanos no pertenecientes a la sociedad pueden, incluso, ser considerados no humanos (Luhmann, 2007). En las *Centro y Periferia* se hace uso de la desigualdad, donde puede darse un centro formado por la ciudad, la fortaleza o el templo y una periferia en la que reina el criterio de la igualdad.

Las *Sociedades Estratificadas* pueden ser definidas como tal cuando representan un orden de clases y no se puede pensar en un orden sin éstas. La estratificación se produciría originalmente como una simple diferencia entre nobleza y pueblo (no habría vínculos de sangre con estratos inferiores), y las diferencias se basarán en la riqueza aceptada socialmente. Para Luhmann, la estratificación es el producto de la diferenciación y clausura del estrato superior y se da principalmente a través de la endogamia, pero también de una clausura semántica: el estrato superior se distingue a sí mismo como referencia al estrato inferior, que puede ser en un primer momento ignorante de su posición (Luhmann, 2007).

Las *Sociedades Diferenciadas Funcionalmente*. Diferenciación funcional significa que la unidad bajo la cual se separa un ámbito de comunicación (p. ej., la economía) es la función que el sistema desempeña en y para toda la sociedad. Esto significa que el ámbito de comunicación monopoliza para sí la función y que en el entorno no hay ningún otro ámbito competente para enfrentar dicho problema. Esta forma enfatiza la desigualdad de los sistemas funcionales, “Pero en esta desigualdad son iguales. Esto quiere decir: el sistema total renuncia a establecer un orden de

relaciones (por ejemplo, de rango) entre los sistemas de función” (Luhmann, 2007: 591).

La diferenciación de un ámbito parcial de comunicación para cada una de las funciones significa que, para ese sistema (y sólo para ese), dicha función goza de prioridad y todas las demás funciones se posponen. Sólo en este sentido se puede hablar de primado funcional, lo que significa que en el plano del sistema total de la sociedad no puede disponerse de una jerarquía de funciones universalmente válida, vinculante para todos los sistemas funcionales. Cada sistema puede clausurarse y llegar a la reproducción de sus propias operaciones a través de una red de operaciones propias, sólo porque la función se vuelve un punto de referencia inconfundible para sí mismo y porque el sistema utiliza además un código binario utilizado sólo en éste y no en ningún otro ámbito de comunicación.

## 2.2. Democracia

En palabras de Luhmann (2002: 162), si ligamos la democracia a temas como la razón, la libertad, la emancipación frente a la inmadurez condicionada socialmente, el hambre y la necesidad, la opresión política, racista y sexista, la paz y la felicidad secular de cualquier tipo, tendríamos que empezar a preocuparnos, pues toda acción que pretendiera dar cuenta de esto, más que solucionar cada uno de los problemas tendería a agravarlos.

Por lo tanto, Luhmann expresa que un concepto más restringido de democracia necesita de delimitaciones, poniendo de inmediato el acento en lo que no es posible entender por democracia. Democracia no es ni “el dominio del pueblo sobre el pueblo” (Luhmann, 2002:162), como se ha definido tradicionalmente, ni “un principio según el cual todas las decisiones deben tomarse de modo



participativo; pues esto equivaldría a disolver todas las decisiones en decisiones sobre las decisiones” (Luhmann, 2002: 162).

Bajo la idea de una sociedad moderna funcionalmente diferenciada, la Democracia para Luhmann debiera entenderse como “escisión de la cima” del sistema político bajo la distinción gobierno/oposición, pues permitiría dar cuenta de “la paradoja fundamental que aparece en todos los sistemas con diferencias de poder organizadas. Cuando en el interior de un sistema hay una situación de poder superior e inferior, se observa una peculiar impotencia del poderoso y, por otra parte, el poder de quienes no lo poseen. La diferenciación entre gobierno y oposición consiguió encontrar una forma que, por así decir, desparadojizó el problema. La oposición no tiene ningún poder de gobierno, pero precisamente por ello puede hacer valer el poder de los no poderosos” (Luhmann, 2002: 163).

En este nicho organizativo mundial de diferenciación funcional es donde el sistema político pierde la posibilidad de representación de la unidad y puede con ello alcanzar su propio código. Es así, como luego veremos para América Latina, que cuando políticos aparecen con discursos de control y ordenador de la sociedad desde la política se ponen en problemas con la democracia. En este sentido el código es esencial, pues ambas partes, gobierno y oposición, están en relación, principalmente la oposición que se conduce de acuerdo lo que el gobierno propone y acciona. Con ello el sistema político no debiera observarse para operar desde un sistema altamente complejo, sino más bien desde sí mismo (Luhmann, 2002: 164). Si esto fuera así, la democracia sería posible, de lo contrario la tendencia es a generar posturas democráticas populistas que paralizan y cortocircuitan las instituciones.

### **3. Las modernidades periféricas y su sistema político**

Desde lo teóricamente esbozado, la modernidad asume la diferenciación funcional, es decir, sociedades que no obedecerían a un centro único de dirección. Bajo este patrón podemos ubicar a las sociedades europeas, en cuyo tipo de organización sus sistemas sociales operan descentradamente de modo autónomo aunque acoplado, estableciendo conexiones que les permiten un funcionamiento coordinado. América Latina obedecería a un patrón distinto de operación. Mascareño (2003) lo ha llamado un tipo de diferenciación funcional de tipo concéntrico, es decir, un orden social que a pesar de ser comprendido bajo criterios de modernidad, es guiado en sus operaciones fundamentales por la lógica parcial de un centro de regulación global. Otros autores, como Torres Nafarrate, dirían que —en un marco funcionalmente diferenciado— nuestras sociedades latinoamericanas funcionarían des-diferenciadamente con ciertos enclaves de modernidad<sup>2</sup>.

La operatividad que se desarrolla en América Latina tiene un patrón propio. Su forma distinta de orden social experimentada describe una estructuración de sistemas funcionales caracterizado por niveles de autonomía diversos, en el cual sistemas autónomos diferenciados bloquean o ponen obstáculos al despliegue autorreferencial de lógicas parciales en vías de diferenciación (Mascareño, 2001). Por lo tanto, en disonancia con las modernidades centrales, América Latina se ha caracterizado por estar estructurada en torno a un sistema dominante, donde cada esfera se ha hecho dependiente del sistema central y los acoplamientos se transformaron en procesos de desdiferenciación que impidieron la especialización de funciones.

Observando la historia del continente, en esta particular estructuración se ha situado el sistema político y su referente descriptivo, el Estado. Este sistema funcional, desde el origen de las Repúblicas ha definido los lineamientos para el desarrollo de otras esferas. Ejemplos de esta desdiferenciación producida por la política están graficados en los estados de excepción en América Latina y el modelo planificado de Industrialización por Sustitución de Importaciones (de ahora en adelante ISI), donde la operatividad del mercado fue sometida y dirigida por el sistema político cuyo fin era la integración al desarrollo de la población urbana excluida.

La educación, bajo la distinción civilización/barbarie del Estado positivista quiso transformar la barbarie en civilización, como también el Estado docente el siglo XX que tuvo como fin la unidad estatal frente a la diversidad cultural (Mascareño, 2000a). El arte en el siglo XIX, a través de la pintura, fue utilizado para la promoción del espíritu revolucionario de las nuevas naciones (Bresler, citado por Mascareño, 2000b) Los medios de comunicación de masas que, a modo de ejemplo, como la prensa en el siglo XIX intentó consolidar la idea de independencia en periódicos como la Aurora de Chile o los Clamores de la Independencia en México (Mascareño, 2000b).

En cuanto a la posición central de la política en la estructura social no es una particularidad latinoamericana. La praxis del Estado intervencionista y del Estado de Bienestar muestra que también en las sociedades europeo-occidentales la política buscó la representación de la unidad del todo social (Habermas, citado por Mascareño, 2000b). La diferencia radica en que en las sociedades europeo-occidentales el derecho operó como una estructura de intermediación entre política y otros sistemas parcia-

les, de modo tal que logró establecerse, a través del derecho, lo que Helmut Willke denomina una Civilización del Poder (Mascareño, s/f). Esto marcó la diferencia con América Latina, donde toda propuesta se hacía en pos de las inclinaciones del gobierno, es decir, de quienes estaban en ese momento en el poder y sin pasar por la legalidad vigente.

Ante lo descrito volvemos a preguntarnos ¿ha operado la democracia en América Latina? Si lo ha realizado ¿cómo se ha expresado la democracia a través del sistema político en América Latina? ¿Se han dado los indicadores que constatan su calidad en nuestras regiones?

#### **4. El sistema político en la periferia de la modernidad latinoamericana**

El hecho de que en América Latina tienda a primar o prevalecer el sistema político tiene sus raíces en los aires independentistas de la región. Cabe hacer notar que en Latinoamérica los estados fueron implantados por la corona española y la portuguesa, mientras que en Europa los Estados nacen como producto de la evolución de la sociedad.

En este contexto, las clases en el poder diseñaron un Estado-nación y un tipo de economía para los países que empiezan a tomar forma, aunque no libre de sesgos, pues incluye a una clase terrateniente, ligada al campo, y excluye a los que no pertenecen a ese estrato social (Larraín, 2004: 100). En este contexto y diseño institucional, el Estado juega un rol gravitante y decisivo en la construcción de un imaginario nacional, siendo un referente de unidad para el proceso social que empezaba a surgir. La base del pensamiento de aquellos que impulsan la independencia de las florecientes repúblicas no es la democracia representativa ni

un sistema legal conforme a derecho, pues para intelectuales (Portales, Bolívar, Sarmiento, Alberdi, entre otros) de la época esta forma de gobierno no era la más adecuada. Simón Bolívar consideraba que una democracia con instituciones representativas no era adecuada para los tipos de costumbres y el carácter de América Latina (Bolívar, 1815:15), por lo tanto, a una Latinoamérica carente de virtudes y talentos le debía corresponder gobiernos autoritarios, con autoridades fuertes que tiendan a eternizarse en el poder y un electorado reducido que avale tal situación.

Diego Portales, en Chile, tenía la visión de que la democracia, predicada por aquellos soñadores, era un absurdo en países periféricos llenos de vicios y donde los ciudadanos carecían de toda virtud, por lo que debía asumirse un Gobierno republicano fuerte, centralizado y cuyos hombres sean modelos de virtud y patriotismo (De la Cruz y Feliú, 1937)<sup>3</sup>. Así también, los códigos morales con que cotidianamente se desdiferencia la democracia y la política se arrastran fuertemente desde tiempos en que para algunos el buen gobierno era poder distinguir quién era el bueno y quién era el malo, y si se descubría a este último, la receta era “palo y no bizcochuelo” (De la Cruz y Feliú, 1937). En otras palabras, es poder exponer hoy que quien se encuentre en un lado de la distinción, sea de Gobierno o de Oposición, puede ser tildado como bueno o como malo<sup>4</sup>.

Este patrón que se estabiliza en América Latina trajo consigo avances, pero también mostró su lado desgarrador, excluyente, con un dejo de mal sabor para aquellos que creyeron en los valores de la libertad, la autonomía, la tolerancia, en otras palabras, en la democracia. Por lo tanto, las desigualdades que se acrecientan y la mayor cantidad de críticas al avance de la modernidad hacen que el Estado tenga que

asumir un rol preponderante ante la crisis en que se entrapa la modernidad a principios del siglo XX. El Estado se encargó de más educación, salud, seguridad social y un apoyo al empleo, principalmente en las ciudades.

Este rol predominante se acrecienta luego de la Segunda Guerra Mundial: bajo el rótulo de un Estado de bienestar en Europa y un Estado social (si así se puede denominar) para América Latina comienza a ser el referente total de todos los problemas posibles en la sociedad, llegando a hacerse insostenible el gasto al que estuvo expuesto por largas décadas y terminando en el colapso que se conoció entre la década de los cincuenta y finales de los setenta. La recesión del año 1982 potencia un proceso de autonomización del sistema económico que irá a repercutir en la autonomía y autopoiesis del sistema político. Tal situación se profundizará en la década de los noventa, cuando América Latina se estabiliza democráticamente, siendo un grave detonador de este proceso la mayor independencia ganada por el sistema económico y las propuestas ortodoxas del neoliberalismo en la región.

Los problemas y todo acto para solucionar las crecientes dificultades de la sociedad latinoamericana (pobreza, exclusión, marginalidad, dictaduras, atraso, etc.), la crisis en que siempre se han visto envueltas las modernidades periféricas estuvo enmarcada en una autoobservación y autodescripción de la propia sociedad, observada principal y únicamente desde el sistema político, por lo tanto no haciendo distinción entre política y sociedad. En este contexto el sistema político, mediante el Estado, perdió su capacidad de observarse a sí mismo y se observó desde la sociedad, desde todos los problemas que aquejaban a otros sistemas y organizaciones, pero no desde sí mismo.

Valenzuela y Cousiño (1994: 135), observando América Latina, expresan con respecto al sistema político lo siguiente: «... En vez de reforzar [su] autonomía respecto de una sociedad (...) cada vez más compleja y diferenciada, la política pretendió absorber toda aquella complejidad y resolver el proceso de diferenciación social, vale decir, se situó a sí misma en el punto de vista de la totalidad. [Serán] los tiempos de la sobre ideologización y de las 'planificaciones totales'».

Como lo ya lo apuntamos, este no es una peculiaridad solamente de América Latina. Si pudiéramos hablar de evidencia empírica para esta tesis, un ejemplo podría ser orientador: la crisis argentina del año 2001 y la intervención del código del poder ante el sistema del derecho y el económico. Mascareño (2004: 64) lo expone de la siguiente forma: «Por sensible que sea un orden constitucional a los intereses políticos, lo sucedido en Argentina no puede entenderse precisamente como una resolución legal-procedimental de interregnum; se trató más bien de una solución derivada de la facticidad del poder antes que de la pertinencia constitucional de la acción política».

Lo anterior lleva a plantear ciertas interrogantes. Si en una modernidad periférica como América Latina se vive permanentemente en crisis, con altos grados de desconfianza ante la democracia, con altos niveles de miseria, con un alto reclamo social hacia la política para intervenir en la solución de problemas como la pobreza, falta de educación, trabajo, etc., ¿cómo es posible que la política siga observándose desde la sociedad (otros sistemas)? ¿Cómo se explica que la política siga interviniendo en las operaciones basales de otros sistemas funcionales e imposibilitando que opera la Democracia en América Latina? La respuesta se esboza cuando concebimos que en una modernidad periférica, según

su forma de operar, los grados de libertad que existen entre los sistemas funcionales son mucho más laxos y no hay una conformación de dependencias fuertes para que cada sistema pueda cumplir una función y pueda ofrecer prestaciones para el desarrollo de otros sistemas. Esto hace que se produzcan y reproduzcan formas estratificadas que llevan a que la política se posicione en la cima y se observe desde la sociedad cual director de orquesta.

En este tipo de formas cobran relevancia las clientelas que se encuentran ubicadas, ya no en las familias, sino en las organizaciones, cuyas formas de operar están ancladas en niveles cara a cara, y en las personas influyentes en la organización que puedan estar para reproducir los favores. Esto no quiere decir que los procedimientos o normas legales sean eliminados de las organizaciones, por ejemplo, el concurso público en una organización para obtener un cargo, sino que tanto formalidad como informalidad operan y donde la red es pilar para alcanzar ciertos beneficios que por la oficialidad sería imposible obtener. Luhmann lo argumenta diciendo que no es una cosa de más o menos dinero, sino que para reproducir la red de relaciones clientelares y quedar incluido hay que cumplir las promesas para seguir reproduciendo la red, por lo tanto, una red de relaciones y confianzas (Luhmann, 1998a: 183) que serán usadas en cualquier momento para las cosas que se estimen convenientes.

## **5. Inclusión/exclusión en América Latina: una forma para acercarse al problema de la calidad de la democracia.**

Si tenemos como sustento los fundamentos planteados, en modernidades periféricas como América Latina, no es posible sólo

mirar y tematizar un lado de la distinción que podamos realizar, es decir, que si el proyecto modernizador tenía como fin la igualdad, el desarrollo, entre otros, no se incluya también la desigualdad y el subdesarrollo. Por lo tanto, cuando hablamos de formas, para la producción y reproducción de América Latina, resulta crucial un tipo de distinción como la inclusión/exclusión. Así, se incluye y se excluye, hay pobreza y hay riqueza, no siendo el lado derecho de la distinción algo externo a la sociedad, desechable, anómico y no ser tomado en cuenta o eliminado porque es un error.

Si observamos una modernidad central, por ejemplo Europa Occidental, aparece también el otro lado de la forma, una modernidad periférica como América Latina. Pero como lo exponemos en el texto, la diferenciación funcional como forma primaria de la sociedad actual no es una estructura que cuadre completamente con un tipo de región como Latinoamérica. Las formas que prevalecen y son fundamento para su operación tienen sus bases en una diferenciación secundaria (centro/periferia, estratificadas) donde los sistemas de la sociedad estarían condicionados por sistemas que actuarían como vértice. Esto establece que una modernidad periférica tiene una forma de operar que le es propia, diferente.

En esta dinámica, los sistemas funcionales han servido de oposición, de restricción o condicionamiento para el libre operar de otros sistemas funcionales, lo cual ha producido que sistemas particulares intervengan las operaciones de otros sistemas haciendo opacos sus límites con los de su entorno, obstaculizando su operar autónomo y caracterizándose (América del Sur) por estar estructurada en torno a un sistema que haría las veces de controlador o direccionador de este tipo de modernidad.

Ejemplos de lo anterior pueden existir de diversa índole y la historia de los países de América Latina así lo señala. Entre estos, y haciendo uso del segundo obstáculo epistemológico propuesto por Luhmann, que es el individuo, encontramos las redes que funcionan como formas de inclusión ante las desigualdades del continente. En este tipo de redes se pone énfasis en el protagonismo del individuo y no de los sistemas sociales y organizacionales. Luhmann lo presenta diciendo que «Las estrategias de repartición de las ventajas (del aseguramiento del futuro, del influyentismo) muchas veces se orientan por redes de 'recomendaciones' personales —directas o mediadas—; y eso aun ahí donde las relaciones de clientelismo condicionadas por la situación agraria se han derrumbado y las organizaciones han retomado los reductos» (Luhmann, 2007:639). Los efectos que producen los sistemas funcionales se combinan, amplifican, se estorban, en razón de condiciones que sólo se presentan regionalmente y que, por consiguiente, produce estructuras sociales muy diferentes.

De esto se puede inferir que una dinámica como la planteada no siempre lleva una dirección definida por quienes quieren o imaginan un tipo de sociedad, pues esta no tiene fines ni obedece a un plan que la oriente hacia algo mejor en un futuro. Por ello, ciertas características de una modernidad, sea central o periférica, ayudan a la evolución, así como pueden no ayudar y más bien ser una traba. Pueden, por ejemplo, llevar a que los sistemas sociales, como el político, se corrompan y pase lo que en América Latina es frecuente: intervencionismo electoral por los Gobiernos de turno, la compra de votos, el nepotismo, etc. Luhmann enfatizará que esto puede detener a tal grado el funcionamiento de la infraestructura organizativa de los sistemas funcionales (desde universidad, hospitales, hasta

oficinas de administración pública) que llega a ser racional apoyarse –en ellos– en las redes flexibles de las relaciones personales las cuales –a pesar del constante reemplazo de personas– se regeneran utilizándolas (Luhmann, 2007: 642-643).

Las limitaciones o las restricciones al operar de la diferenciación funcional se combinan con las posibilidades que esta produce, posibilitando situaciones para que una modernidad periférica pueda operar y no implosionar o dejar de operar. O, en otras palabras, este tipo de restricción serían los grados de libertad que pueden tener los sistemas sociales en sociedades que funcionan diferenciadamente y aquellas que operan con base en estructuras estratificadas, lo cual permitirá que puedan resolver de manera diferente los problemas que produce la diferenciación funcional.

Lo que esto nos proporciona es la posibilidad de observar cómo se acoplan o se articulan inclusión y exclusión con las formas de la diferenciación. Para explicar este punto podríamos remitirnos a las sociedades segmentarias, donde la inclusión se daba por la pertenencia a familias, clanes, grupos, etc., no habiendo muchas posibilidades de cambio y mucho menos de poder sobrevivir fuera de estos segmentos, excluyendo tajantemente la exclusión. Es decir, en este tipo de diferenciación la exclusión no es posible, pues el no pertenecer a un segmento sería no existir: la muerte.

En las sociedades estratificadas la exclusión pasa a las capas sociales. El tener pertenencia está dado por el estrato al cual se pertenece. La inclusión en este tipo de diferenciación sigue dándose en la segmentación, es decir, en las familias, en las economías domésticas. Una persona será excluida por debacle económica o por falta de oportunidades de casarse, especialmente por una ruptura de los la-

zos de reciprocidad, y sólo mediante la religión podría haber esta reciprocidad o solidaridad con los excluidos. Lo anterior nos muestra que la diferenciación de las familias por estratos controla esta situación, y al observar personas que no tienen filiación familiar regula su ubicación en lugares que le puedan dar cobijo. Con esto vemos que la diferencia inclusión/exclusión se reconstruye en el interior de la sociedad, no como en las sociedades segmentarias, donde al excluir a alguien del segmento se le está enviando a su muerte.

Con el paso a la diferenciación funcional la inclusión queda a disposición de los sistemas funcionales de la sociedad. En esta forma de diferenciación las personas participan en todos los sistemas funcionales «dependiendo de en qué ámbito funcional y bajo qué código se introduce la comunicación» (Luhmann, 2007:495).

Hoy día todo ordenamiento de las relaciones de la distinción inclusión/exclusión está a cargo de los sistemas funcionales, es decir, de cada sistema funcional y no de uno en específico que asuma el control de los restantes sistemas de la sociedad. Por lo tanto, si un partido o coalición política dispone de suficiente poder, es algo que no lo decidirá el sistema económico ni el religioso, sino el mismo sistema político. Estamos ante la ilusión de que por poder participar en cada sistema funcional tenemos acceso a cada uno de ellos. Es decir, si el sistema jurídico proclama que el derecho es para todos, y el sistema educacional dice que la educación es universal, etc., podemos soñar con desterrar las exclusiones y optar a todos los beneficios de los sistemas funcionales. Esto no es posible, pues en las operaciones propias de los sistemas funcionales y las organizaciones la exclusión es tal, que siendo excluido de un sistema se restará posibilidades de poder acceder a beneficios en

otros. Por ejemplo, sin documentos oficiales que acrediten una situación, muy fácilmente se puede ser excluido de un trabajo, de derechos legales, de educación, de ejercer el derecho a elegir representantes, etc.

En la actualidad la exclusión es de un talante totalmente distinto y tiene otra estructura, por lo que la limitación de los grados de libertad, es decir, la dependencia, hará que haya una integración mayor en la exclusión que en la inclusión. Así, en América Latina se muestra una falencia en la diferenciación sistémica, existiendo diferenciación y desdiferenciación, mercado y economías subterráneas carentes de toda legalidad, reduciéndose al máximo los grados de libertad, generándose débiles dependencias entre los sistemas y por ello, en un escenario suelto en cuanto a restricciones, el sistema con mayor preponderancia en la evolución hace las veces de pieza gravitante en la orquestación de la sociedad.

En un contexto de periferia se generan mecanismos para superar la alta exclusión en los estratos más bajos. Las redes de inclusión serán –pudiendo haber otros– los dispositivos que emergerán para dar cuenta de la falta de condicionamientos que generan una forma estratificada y de desdiferenciación. Ellas actuarán como suplentes y cumplirán una función, haciendo posible la inclusión, por lo que serán sinónimos de confianza, tendrán sus propias leyes, y generarán expectativas particulares.

Para la política, los ejemplos detallados hacen que este tipo de dinámicas se vuelvan contraproducentes, pues en su función de vincular colectivamente producirían acuerdos ficticios y llevarían a sobrecargar de expectativas el sistema. Ante esta situación, el poder escapa al control del sistema político y los representantes elegidos a un cargo estatal tendrán muy poco poder, llevando a que se esta-

bilicen las actuaciones ilegales que no estarían en conformidad con el sistema en cuestión. Al perder su capacidad de vinculación, se hará más probable llegar a consenso en las redes clientelares y no en las organizaciones propias del sistema político (burocracia, partidos políticos u otro tipo de organizaciones).

## **6. Reflexiones finales**

América Latina se desenvuelve en una sociedad moderna diferenciada funcionalmente, por lo que todo lo que en su interior se desarrolle tendrá dinámicas modernas, es decir, sistemas funcionales clausurados operacionalmente y que producen y reproducen sus propios elementos. Así, en una sociedad que prioriza una diferenciación funcional se generan problemas cuando la política sobrepone sus códigos a otros sistemas funcionales o viceversa, lo que suele suceder continuamente. Ni la política puede resolver los problemas de otros sistemas, ni otros sistemas pueden resolver los problemas de la política. De suceder lo anterior, podemos hablar de politización de la economía (el caso del desarrollo económico en América Latina), de politización de la educación, etc.

Aunque el proceso de modernización en América Latina haya llevado a que algunos sistemas de la sociedad (económico, arte, entre otros) pudieran haber alcanzado niveles de autonomía, no ha sido un proceso homogéneo, pues el sistema político ha seguido tratando de controlar las riendas de la sociedad. Esto ha llevado a prácticas corruptas o poco transparentes cuando la política ha realizado intervenciones.

Siendo América Latina una modernidad que no es carente de atributos o rasgos que permitan que sea como las modernidades cen-



trales, su forma y particularidad de estructurarse la hace diferente en la sociedad mundial, junto a regiones como África y Asia, entre otras. Bajo esta impronta particular, la exclusión ha sido mucho más desgarradora que en las modernidades centrales, dejando a los seres humanos expuestos a ser tratados como desposeídos de todo y carentes de dignidad.

Así, el sistema político a través de un Estado no ha logrado mediante sus políticas salvar las brechas de inequidad, inclusión, participación, transparencia, corrupción, derechos –factores gravitantes de una democracia con calidad– pues primero, no ha dejado que de forma autónoma los sistemas operen en una modernidad que se organiza y estructura con base en la diferenciación funcional; y segundo, no se ha tomado razón de que una sociedad de este tipo tiende a la diferencia y no a la unidad, tiende a excluir más que integrar, a la desigualdad más que a la igualdad.

En otras palabras, la sociedad moderna tiene como centralidad la producción de diferencias, pero no olvida que como forma secundaria tiene la estratificación, que también produce desigualdades; por lo tanto, las mejores posiciones sacarán mejores dividendos por lo laxo o los mayores grados de libertad entre los sistemas sociales. Esto no es fruto de una esencia maquiavélica de quien usa las influencias o de las estructuras que le permiten usarla, sino que en América Latina los resabios de estratificación llevan a que en los mecanismos de inclusión (organizaciones) reine la desigualdad y se favorezcan los estratos superiores, sufriendo desmedros las no superiores (Mascareño, 2000a).

## Notas

1. En el contexto teórico en cual se inscribe este trabajo, una modernidad periférica es la que

produce formas de operación distintas en diferentes lugares de la sociedad mundial. En América Latina esto sería un tipo de orden social donde primarían más las jerarquías, la diferenciación o la orientación social de una esfera por sobre las otras. Esta forma de operación es explicitada por Luhmann (2007:639-640) cuando dice “¿Dónde colocar al tamborilero del África Occidental que domina un gran número de diferentes ritmos y los sabe combinar a placer, aunque debe su prominencia a los medios de masas y a los intereses de exotividad del público occidental? ¿Cómo explicar la formación de guetos observables mundialmente en grandes urbes (...)? ¿por los movimientos migratorios forzados económicamente?; ¿por las diferenciaciones de los estratos sociales en el sistema escolar?; ¿por los diferentes órdenes jurídicos; ¿por las fallas del control político?” Cabe aclarar que el concepto de periferia no tiene relación con las propuestas Centro/Periferia, ancladas en propuestas que tienen las regiones y Estado-Nación como variable principal, sino más bien desde una “única” sociedad mundial y moderna. En esta misma vertiente teórica ver Neves (1993) y Mascareño (2000b; 2003) en este texto.

2. Apuntes tomados del seminario lectivo “Teoría de los Sistemas Sociales Autopoieticos” que impartió el Dr. Javier Torres Nafarrate al Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencias Políticas de FLACSO-México el primer semestre del año 2005.
3. Para profundizar el concepto de democracia en Portales, este se refiere a ella en su Epistolario de la siguiente forma: «... La democracia, que tanto pregonan los ilusos, es un absurdo (...) La república es el sistema que hay que adoptar; ¿pero sabe cómo yo la entiendo para estos países? Un Gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el Gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos» (De la Cruz y Feliú, 1937:176-177).



4. En América Latina suele encontrarse continuamente la tendencia a poner la moral como distinción principal en el sistema político a través de la distinción bueno/malo. Esto puede ilustrarse en las pugnas presidenciales donde sale electa a presidenta Michele Bachelet, donde el candidato de derecha manifiesta que su programa se asienta en el humanismo cristiano y el de su contrincante no. Extremando el argumento se ha llegado a decir que los partidarios de este bando son hijos de Dios, y por lo tanto buenos, y los del bando contrarios son ateos o agnósticos e hijos del diablo, por lo tanto malos (Radio Cooperativa, 28-12-2005).

### Bibliografía citada

- Alcántara, Manuel (2008). "Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina". **Revista de Derecho Electoral**, No. 6. Tribunal Supremo de Elecciones en Costa Rica, Costa Rica. Pp. 1-15.
- Auyero, Javier (2001). **La política de los pobres**, Editorial Manantial. Buenos Aires.
- Bolívar, Simón (1815). «Carta de Jamaica». Disponible en: <http://www.ebookio.com/docs/119056/carta-de-jamaica-im%26Atilde%3B%26sup3%3Bn-bol%26Atilde%3Bvar.html>. Consulta realizada el 25 de marzo de 2011.
- Corsi, Giancarlo, Espósito, Elena y Baraldi, Carlos (1996). **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**. Editorial Anthropos. Universidad Iberoamericana/Iteso. México.
- De Sousa Santos, Boaventura (2004). **Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa**. Fondo de Cultura Económica. México.
- De Giorgi, Raffaele (1998). "Redes de inclusión", en Fernando Castañeda y Angélica Cuellar, (Coordinadores), **Redes de inclusión. La construcción social de la autoridad**. Editorial Porrúa. México.
- De la Cruz, Ernesto y Feliú, Guillermo (1937). Epistolario de Don Diego Portales. Recopilación y notas, Ministerio de Justicia, Santiago de Chile.
- Duhem, Mónica (2006). "La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia", En: **El Cotidiano**, No. 21(140). Universidad Autónoma Metropolitana, México DF. Pp. 58-66.
- Izuzquiza, Ignacio (1996). **La sociedad sin hombres. Niklas Luhmann: la teoría como escándalo**. Anthropos Editorial. Barcelona. España.
- Jáuregui, Gurutz (1994). **La democracia en la encrucijada**. Editorial Anagrama. Barcelona. España.
- Larraín, Jorge (2004). **Identidad y modernidad en América Latina**. Editorial Océano. México.
- Luhmann, Niklas (2007). **La sociedad de la sociedad**. Ediciones Herder/Universidad Iberoamericana. México.
- Luhmann, Niklas (2002). **Teoría política en el Estado de bienestar**. Alianza Editorial. Madrid. España.
- Luhmann, Niklas y De Giorgi, Raffaele (1998). **La teoría de la sociedad**. Editorial Triana. México.
- Luhmann, Niklas (1998a). **Complejidad y Modernidad. De la unidad a la diferencia**. Editorial Trotta. España.
- Maldonado, Ana María (2009). Calidad de la Democracia en Baja California: una primera aproximación a su evaluación. Ponencia Primer Congreso de Egresados del COLEF, 9 al 11 de septiembre, Tijuana, México.
- Mascareño, Aldo (2000a). "La ironía de la educación en América Latina". En: **Revista Nueva Sociedad**, No. 165. Fundación Friedrich Ebert. Argentina. Pp. 109-120.

- Mascareño, Aldo (2000b). "Diferenciación funcional en América Latina: los contornos de una sociedad concéntrica y los dilemas de su transformación". En: **Revista Persona y Sociedad**, No. 14 (1). Universidad Alberto Hurtado. Chile. Pp. 187-207.
- Mascareño, Aldo (2003). "Teoría de sistemas de América Latina. Conceptos fundamentales para la descripción de una diferenciación funcional concéntrica". En: **Revista Persona y Sociedad**, No. 17 (2). Universidad Alberto Hurtado, Chile. Pp. 9-26.
- Mascareño, Aldo (2004). "Sociología del Derecho (chileno y latinoamericano)". En: **Revista Persona y Sociedad**, No. 18(2). Universidad Alberto Hurtado, Chile. Pp. 63-94.
- Mascareño, Aldo (s/f). Para que la política nos deje tranquilos. Mimeo.
- Morlino, Leonardo (2005). "Calidad de la Democracia, Notas para discusión". En: **Revista Metapolítica**. No. 39. Centro de Estudios de Política Comparada, México DF. Pp. 37-53.
- Neves, Marcelo (1993). "Del pluralismo jurídico a la miscelánea social: el problema de la falta de identidad de la(s) esfera(s) de juridicidad en la modernidad periférica y sus implicaciones en América Latina". Ponencia II Encuentro Internacional de Derecho Alternativo, Florianópolis, Santa Catarina, del 29 de septiembre al 2 de octubre, manuscrito.
- Neves, Marcelo (1994). **A constitucionalização simbólica**. Nova Acadêmica. São Paulo.
- Radio Cooperativa (2005). "Alcalde piñerista reiteró que Bachelet y Lagos son 'hijos del Diablo'", 18/12/05. Disponible en: [http://prontus.cooperativa.cl/prontus\\_nots/site/artic/20051228/pags/20051228193945.html](http://prontus.cooperativa.cl/prontus_nots/site/artic/20051228/pags/20051228193945.html). Consulta realizada el 15 de marzo de 2011.
- Schmitter, Philippe (2005). "Las virtudes ambiguas de la mención de cuentas". En **Revista Metapolítica**, No. 39. Centro de Estudios de Política Comparada, México DF. Pp. 61-75.
- Valenzuela, Eduardo y Carlos Cousiño (1994). **Politización y monetarización en América Latina**. Cuadernos del Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Willke, Helmut (2006). "La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas". En **Revista Estudios Públicos**. No. 102. Centro de Estudios Públicos, Chile. Pp. 179-201.