

## ATRAVESANDO LA BUROCRACIA. UNA NUEVA PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Michael Barzelay, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1998, 252 páginas

El trabajo de Barzelay se publica en el contexto de la llegada del Partido Demócrata a la Casa Blanca a través de Bill Clinton en 1992. El texto coadyuvó a instrumentar una serie de reformas en el nivel administrativo conducidas por el vicepresidente Al Gore.

Barzelay cuestiona la vigencia de un modelo de gestión en la Administración Pública basado en normas y procedimientos a los que el autor reúne bajo el nombre de *paradigma burocrático*. Básicamente el autor caracteriza dicho paradigma como uno en el que las relaciones intergubernamentales son altamente centralizadas, con un sistema legal y administrativo sumamente discrecional, con una estructura rígida y autocrática, sin descentralización de los organismos públicos y sin participación de la sociedad civil en los asuntos del gobierno ni en el control de aquéllos a través de diversos mecanismos de *accountability* societal.

En este marco, y como consecuencia de la tendencia a generar dentro de las administraciones públicas modelos de gestión más eficaces, eficientes y con un uso racional de los recursos, ha surgido en estos últimos años la tendencia —en los países más desarrollados— a descentralizar al máximo la actividad administrativa del Estado y a desarrollarla por medio de un tipo de gestión que revalorice los resultados antes que las normas y los procedimientos administrativo-burocráticos. En este sentido, Barzelay identifica y ataca los puntos más vulnerables del para-

digma burocrático y propone el pasaje hacia uno nuevo al que él denomina *paradigma posburocrático*.

Este nuevo paradigma se caracteriza por el énfasis puesto sobre los distintos niveles de la gestión pública. Uno de ellos tiene que ver con los resultados que valoran los ciudadanos. En este sentido, el paradigma posburocrático alienta a que la responsabilidad sobre las acciones de los recursos humanos de las organizaciones gubernamentales recaiga sobre los resultados de su trabajo. Hacer responsables a los empleados por los logros o resultados de su trabajo es el modo en que tienen los individuos de ser importantes, de sentirse partícipes en la consecución de los objetivos que plantea la organización y en elevar la calidad y el valor de los servicios que la misma presta a la sociedad civil.

El paradigma posburocrático sugiere que el concepto de producción se exprese como prestación de servicios y que se pase a un modelo de gestión que controle la calidad de los resultados y el ajuste de los mismos a objetivos planteados *ex ante*. Asimismo, el paradigma posburocrático busca mejorar continuamente los procesos ampliando las opciones del cliente, alentando la acción colectiva, ofreciendo incentivos, y evaluando y analizando los resultados.

Siguiendo la tendencia marcada por Peter Drucker, y al decir de Barzelay, “el paradigma posburocrático valora la argumentación y la deliberación acerca del modo en que deben enmarcarse las funciones de los administradores públicos. [...] Los administradores públicos informados entienden y aprecian conceptos de función tan diversos como ejercer la dirección, crear una misión enaltecedora y una cultura organizativa, hacer planeación estratégica, administrar sin autoridad directa, encontrar caminos, plantear problemas, identifi-

car a los clientes, andar a tientas, reflejarse en la acción, asesorar, estructurar incentivos, promover productos, inculcar un compromiso de calidad, crear un clima de innovación, formar equipos, rediseñar el trabajo, invertir en recursos humanos, negociar mandatos y administrar paseándose" (195).

Para aquellos lectores no familiarizados con la administración pública estadounidense, el autor plantea que la dicotomía entre política y administración consiste en que tanto la formulación como la ejecución de las políticas son actividades diferenciadas que, en una forma de gobierno bien ordenada, se asignan a grupos separados de funcionarios públicos. Los argumentos contenidos en esta idea especifican que los legisladores electos deberían limitarse a la formulación de políticas, mientras que los funcionarios designados tendrían que concentrarse en su ejecución. Es decir, el autor pone énfasis en la necesidad de una delimitación basada en la especialización funcional entre *policy-makers* y burócratas; los primeros dedicados a la actividad política y los segundos dedicados a la implementación de las políticas formuladas desde el nivel central.

Barzelay también adopta una postura crítica ante el nuevo enfoque *posburocrático*. El autor supone que "la adopción de una orientación al cliente no necesariamente mejorará de manera automática las operaciones del gobierno" (11). Suponemos que esto es así ya que lo que realmente se introduce con este enfoque es una nueva metáfora que, al ser introducida en un sistema conceptual más amplio, crea nuevas formas de pensar y percibir la realidad. Pero en la práctica este concepto de cliente adoptado del sector privado no es el mismo que el de usuario o beneficiario típico del sector públi-

co. Según el autor, la orientación al cliente puede instrumentarse a través de la participación de los usuarios tanto en la producción como en la prestación de servicios como así también a través de la información exhaustiva y veraz a los ciudadanos de las condiciones y los recursos con que cuenta el gobierno. "Este tipo de relación entre el gobierno y la sociedad será un factor fundamental para construir la 'responsabilidad democrática' en la función pública" (13).

En *Atravesando la Burocracia* se trabaja con los resultados del programa *Striving toward Excellence in Performance* (Lucha por la Excelencia en el Rendimiento) implementado en el estado de Minnesota en Estados Unidos. Dicho programa es tomado como el caso empírico y analítico para formular una nueva propuesta paradigmática de gestión gubernamental denominada, convencionalmente por el autor, *posburocrática*, en la que se apuesta por un modelo de gestión que privilegie los resultados antes que los procedimientos administrativo-burocráticos. A partir de un minucioso análisis del caso de Minnesota, el autor desarrolla las relaciones entre las instancias formuladoras e implementadoras de políticas. Asimismo, evalúa la capacidad autónoma por parte de dicho estado para la compra de bienes y servicios, para la selección, capacitación, evaluación y desarrollo de los recursos humanos de las dependencias gubernamentales, para el manejo de su presupuesto, para las prácticas de gestión cotidianas, entre otras.

En suma, el texto de Barzelay brinda un valioso aporte tanto para científicos políticos como para el público en general que esté interesado en cuestiones relacionadas con los procesos de modernización de la gestión pública. La obra se enmarca

dentro del contexto de la Nueva Gestión o Administración Pública -*New Public Management*- que introduce conceptos del ámbito empresarial dentro del sector público. Lo interesante del texto de Barzelay es que su aporte teórico y casuístico puede ser tomado, sin intentar producir aquí extrapolaciones acrílicas, por las administraciones públicas de los países latinoamericanos que hoy padecen un alto déficit de eficacia y eficiencia en su gestión. La Argentina sin lugar a dudas, y a pesar de las dos fases de Reforma del Estado que se han estado implementando desde 1989, debe *atravesar* su estructura burocrática paquidérmica e inercial para poder así generar condiciones óptimas que garanticen una eficaz implementación de las políticas públicas.

Sebastián E. Essayag

## LA POLITICA EN SUSPENSO 1966/1976

Liliana De Riz, Paidós, Buenos Aires, 2000, 203 páginas.

En este libro Liliana de Riz nos propone transitar por una de las décadas más violentas de la historia argentina reciente, signada por una serie de conflictos que no lograron articular una fórmula política que permitiera procesar las fuertes diferencias existentes en una sociedad en la cual se imponía, como común denominador, el imperio de la violencia como método político. Época marcada por posicionamientos que todavía hoy en día se traslucen a través tanto de la actividad política como de la propia labor del investigador. Es casi imposible poder inda-

gar estas temáticas sin tomar partido, haciendo difícil la tarea de reconstrucción histórico-testimonial de un tiempo aún presente.

El principal mérito de la obra de De Riz lo constituye su sólida base documental y testimonial, acompañada de una prosa clara, apta tanto para el experto como para aquel interesado en una historia que huele a la combinación de policial y suspenso.

El período analizado transcurre a lo largo de diez años contenidos entre el derrocamiento del gobierno civil de Arturo Illia, el cual a pesar de mantener un juego de instituciones democráticas había sido electo con menos del 30% de los votos y bajo la proscripción del peronismo, y el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, la dictadura militar más violenta y genocida de la historia argentina. En este tramo de historia las principales fuerzas políticas no vislumbraban la "salida nacional" a través de las instituciones de la democracia liberal sino con fórmulas tan diversas y autoexcluyentes como el socialismo nacional o la intervención de las Fuerzas Armadas para disciplinar una sociedad asustada por el fantasma del comunismo y con miras en el tan esperado desarrollo económico. En una de las tantas caricaturas que ilustran la publicación nos encontramos frente a un "joven año" 1967 que interroga a un personaje preguntando "¿Esta es una región de la luna?" el cual obtiene como respuesta "-No, es la República Argentina. Lo que pasa es que todos estamos tratando de salir del pozo". Esta frase con humor nos marca la sensación de gran parte de la población: el iniciar un camino hacia el tan mentado desarrollo.

Los militares representaban una de las tantas vías de solución para subirse al tren

de una historia con demoras, y la autora lo expresa de la siguiente forma: "Los militares pudieron aparecer como una solución menos temible que la decadencia y el caos a los que la sociedad se creía entonces condenada. Que esta imagen fuera poco fiel a los datos de la realidad poco importaba. Entonces, la política entendida como vigencia de las instituciones democráticas no era la clave para lograr sacar el país del atraso. Los partidos políticos eran considerados instituciones arcaicas, mal preparadas para afrontar los desafíos que acarrearba la empresa modernizadora, tanto por la derecha del espectro político como por la izquierda. [...] Las izquierdas descreían de la democracia política; el radicalismo del Pueblo y sus aliados habían contribuido a legitimar una democracia a medias, basada en la proscripción del peronismo, y esa conducta restaba crédito a su apuesta democrática; la derecha no había podido organizar un partido político capaz de plasmar sus heterogéneas aspiraciones. Esa combinación de circunstancias generó una convergencia en los diagnósticos sobre la inevitabilidad o bien sobre la conveniencia del golpe" (24).

Ideológicamente la intervención militar se sustentaba en la irradiación desde los EE.UU. de la denominada "Doctrina de la Seguridad Nacional"; la cual ya hacía varios años que era compartida por la mayoría de los uniformados. Onganía ya había expuesto estos lineamientos durante una visita a West-Point en 1965 animado por la reciente Revolución Cubana. El general Osiris Villegas se había transformado en el ideólogo local de la doctrina de la Seguridad Nacional, plasmada explícitamente en el Acta de la Revolución Argentina y en el mensaje al pueblo argentino del 28 de junio de 1966

por parte de la Junta Revolucionaria. Bajo estos principios los militares se constituían como árbitros de las instituciones para la defensa de supuestos valores superiores. Así se produce una gran paradoja ya que tanto la decisión popular como el andamiaje institucional quedaron supeditados a una institución cuyos fundamentos nada tienen que ver con el disenso, el intercambio de opiniones y la pluralidad de criterios. Una organización verticalista y autocrática se convertía en la última *ratio* del sistema político. De Riz sostiene al respecto: "De acuerdo con la doctrina de la Seguridad Nacional abrazada por Onganía, las Fuerzas Armadas argentinas deberían defender la legalidad hasta un cierto límite: ese límite fijado en el momento en el que el libre juego de las instituciones constitucionales amenazara las instituciones fundamentales de la nación y su estilo de vida occidental y cristiano" (35).

La "Revolución Argentina", autodenominación de la nueva gestión política en manos de los militares, se proponía cambiar el rumbo del país en materia de economía y desarrollo pero manteniéndolo en los carriles de una supuesta occidentalidad que no incluía a las instituciones democráticas. El autoritarismo español encarnado en la figura del generalísimo Franco retumbaba como un modelo fiel a estos propósitos. Si España había alejado al comunismo con un régimen no democrático, ¿no sería también nuestra escapatoria?; este era uno de los interrogantes que surcaban los pensamientos de muchos argentinos. De Riz define a esta nueva intervención militar de la siguiente forma: "La denominada 'Revolución Argentina' fue diferente de todas las experiencias golpistas que la precedieron. El poder del Estado se convirtió en un

objetivo militar, era el instrumento para salir del atraso o insertar al país en el mundo. Las Fuerzas Armadas, a través de sus comandantes en jefe, asumieron la representación del pueblo y se dotaron de un estatuto que reservó a la Junta Revolucionaria el derecho de designar al presidente y depositar en él todos los poderes políticos del Estado. La Corte Suprema de Justicia fue removida y los nuevos miembros juraron con la fórmula revolucionaria. El presidente reunió las funciones legislativas y ejecutivas en sus manos. La centralización del poder, conforme a la lógica revolucionaria, disolvió la estructura federal del Estado. Los poderes políticos provinciales pasaron a ser una prolongación natural de la función presidencial" (45).

Dentro del grupo militar revolucionario la figura clave y enigmática la constituía el general Onganía. Había construido una imagen de buen conductor militar, representaba los intereses de los EE.UU. en materia de doctrina castrense y sostenía fuertes lazos con la fe católica, habiendo sido alumno *cursillista* en la década del '30. Su autoritarismo despreciaba las instituciones democráticas y proponía una forma de organización social verticalista y corporativa, la cual tenía eco en muchos sectores del gremialismo. La autora lo expresa así: "El golpe fue acogido por los más variados sectores sociales como una esperanza de renovación y fortalecimiento de una Argentina supuestamente estancada y demasiado gris para los parámetros de una década afiebrada. El general Onganía se perfilaba como el caudillo que muchos creían que la nación necesitaba. 'En las jornadas de setiembre de 1962 surgió algo más que un programa, una situación militar o una intención política: surgió un caudillo', decía

Mariano Grondona en su columna de Primera Plana del día 30 de junio. ¿Era Onganía el "déspota ilustrado" que podía conducir a la Argentina a su destino de grandeza? No pocos habrán dudado de la capacidad de este general sin experiencia política ni sólida formación intelectual. Sin embargo, la parquedad —un rasgo de su carácter recurrentemente destacado— fue exaltada como una virtud en quién ocuparía la jefatura del Estado. ¿Acaso ignorar los pensamientos de quién conduce los destinos de la nación hizo posible mantener la cuota de misterio necesaria para alimentar ilusiones de variada índole? Muchos habrán confiado en su probada capacidad de mandar a las tropas en la esperanza de disciplinar un conflicto político cuya clave era la capacidad del peronismo de sobrevivir a la proscripción y la imposibilidad de integrarlo en el sistema político, en términos aceptables para las demás fuerzas políticas, como lo recuerda Tulio Halperín. El general Onganía era un tropero, duro y autoritario" (30-31).

Manteniendo en sus manos la suma del poder, Onganía trató de embarcar al país en el camino del desarrollo; era el tiempo del "momento económico". Al poco tiempo de asumir, la economía quedó en las manos de uno de los principales economistas, miembro del *establishment* golpista desde el '55: Krieger Vasena, quien intentó estabilizar la economía y encaminarse hacia el desarrollo con la implementación de un recetario de medidas de corte ortodoxo-monetarista. La condensación de los reclamos socio-económicos, y el comienzo de la "cuesta abajo" del sendero trazado por la "Revolución Argentina" se precipitaron con el estallido catalizador del "Cordobazo". De Riz sostiene al respecto: "El

Cordobazo tuvo un efecto de demostración, a pesar de las medidas represivas. A partir de entonces se sucedieron los alzamientos populares en las ciudades del interior, proliferaron las huelgas en abierto desafío a las direcciones sindicales nacionales y la protesta estudiantil penetró las universidades. Sin embargo, estos tumultos de amplia base popular fueron perdiendo intensidad y frecuencia y el centro de la escena fue ocupado por la guerrilla urbana" (75).

Mientras se desenvolvían los planes conservadores y autoritarios con su versión *sui generis* del occidentalismo cristiano, en la sociedad se estaban gestando varios movimientos articulados por los jóvenes, preferentemente de clase media y con elevado nivel educativo. Las vertientes ideológico-doctrinarias eran heterogéneas: el marxismo, el movimiento de sacerdotes del "tercer mundo" y diversas versiones de la denominada teología de la liberación, el peronismo y otros. De Riz lo sintetiza así: "La amplia participación de jóvenes de la clase media fue el rasgo distintivo de la experiencia argentina. Para estos jóvenes rebeldes que habían crecido en un clima de descreimiento en la legitimidad del proceso electoral—habían visto el veto militar a las elecciones de 1962, la proscripción del peronismo en 1963 y la toma del poder en 1966, por generales dispuestos a detentarlo *siné die*— el Cordobazo fue idealizado hasta convertirlo en una figura romántica. Ingresaron a la política a través de movimientos insurreccionales de variada inspiración ideológica, para los que la violencia, paradójicamente, se convertía en el camino obligado hacia la pacificación" (75).

A Orogan lo sucedieron dos nuevos generales en la continuidad del régimen,

Levingston y posteriormente Lanusse. Este último se propuso resolver el dilema de una paulatina "salida política" a un proyecto político ya fracasado. En un primer momento intentó desplazar a la economía del centro de la escena, suprimiendo hasta el propio ministerio homónimo y creando cuatro secretarías con rango ministerial. A su vez se tomaron algunas medidas heterodoxas como la prohibición de importación de artículos suntuarios y el establecimiento de una legislación restrictiva en materia de inversiones extranjeras. De este modo, el general Lanusse intentó claramente subordinar la economía a los tiempos políticos para comenzar un proceso de diálogo con las fuerzas políticas; era el momento de esta esfera.

Evidentemente toda idea de posible restauración del sistema democrático ponía a la cuestión electoral y al peronismo en el centro del debate. Como sostiene De Riz: "El viejo dilema de cómo lograr un gobierno electo por una mayoría y a la vez, aceptado por la cúpula del Ejército, volvió a plantearse, pero esta vez la novedad era la inclusión del peronismo en un gran acuerdo entre los militares y los partidos políticos devueltos a la legalidad, para fijar las reglas de la transición institucional. Por primera vez desde 1955, las Fuerzas Armadas se disponían a admitir que toda solución política de la que se marginara al peronismo habría de ser ilusoria y destinada a tener corta vida" (93).

Por otra parte, en la visión de Lanusse, Perón representaba un dique de contención al avance de la guerrilla y del comunismo; el viejo caudillo podía contener tanto a la izquierda de su movimiento como también a los sectores sindicales y a parte del empresariado nacional frente

al siempre temido fantasma de la izquierda.

La vuelta del líder permitió una reconciliación de las fuerzas populares en la Argentina, el reencuentro entre Perón y Balbín pondrá fin a viejas disputas. Pero la violencia y gran parte de los grupos sociales extremistas no compartían el camino de las instituciones electorales y el republicanismo. Los fuertes clivajes dentro del propio movimiento peronista hacían imposible toda resolución pacífica. ¿Cómo se definiría el viejo general? Este dilema tuvo respuesta en el discurso que el caudillo pronunció al día siguiente de la "masacre de Ezeiza", al señalar: "Somos justicialistas, lo que las veinte verdades peronistas dicen".

El efímero gobierno de Héctor Cámpora intentó expresar en su gabinete las fuertes diferencias internas existentes en el movimiento. Posteriormente, con Perón en la primera magistratura, López Rega encabezó una contrapartida de ultraderecha bajo la logia "Triple A" especialmente contra los sectores de izquierda del movimiento. Pero la enfermedad y la posterior muerte de Perón impidieron un encarrilamiento de las fuerzas internas del peronismo, polarizando aún más los enfrentamientos. Como afirma De Riz: "La muerte de Perón impidió que los Montoneros rectificaran sus ilusiones sobre el líder. Si Perón vivo había estado "ausente", Perón muerto habrá de estar, como Evita, "presente". Este razonamiento les permitió proclamarse legítimos herederos del general emblemático del pasado peronista, sin tener que revisar su proyecto político. A partir de entonces, la instrumentación política de la violencia, condensada en la consigna "Perón o Muerte" sólo dejó la alternativa de la muerte" (157).

El derrumbe ya estaba marcado, era cuestión de tiempo. Los diferentes grupos sociales se encontraban enfrentados y con intereses totalmente opuestos. Isabel Perón carecía de la envergadura política para pilotear un barco a la deriva. La vuelta de Perón y su muerte le habían otorgado al viejo líder los laureles de morir en el sillón de Rivadavia, luego de décadas de intentar borrar su nombre de la historia argentina; sin embargo el proyecto de encaminar al país había fracasado nuevamente. En palabras de la autora: "Perón no pudo con la empresa de gobernar las pasiones desatadas por casi dos décadas de frustración y discordia. Desafiado por las fuerzas desestabilizadoras que el régimen militar había estimulado y que él mismo impulsara desde el destierro, su último discurso, el 12 de junio de 1974, fue una queja amarga al mismo tiempo que una confesión de soledad y desánimo. Fue con la bendición de Perón que Isabel y su círculo de asesores se lanzaron a una nueva empresa de reconversión ideológica del peronismo. El desembozado pragmatismo económico y el autoritarismo con que el gobierno de sus sucesores buscó imponerse, terminaron por galvanizar la oposición de los jefes sindicales y los viejos cuadros políticos del movimiento" (187).

Se cerraba una etapa crucial de la historia argentina. Perón había muerto. Las fuerzas políticas civiles no lograban mantener el poder político, la violencia de la guerrilla se encontraba en las calles, los cuarteles estaban cerca. Una vez más el preludio del clarín sonaba en las mañanas de la Argentina. El 26 de marzo de 1976 las radios dejaron de comunicar y se escucharon marchas militares; en la televisión se veía inmutable el escudo de las

Fuerzas Armadas. Era el golpe. Otra violencia se sumaba a un tejido social resquebrajado, era el terrorismo de estado. Como sostiene De Riz: "En 1976, la dramática experiencia que culminó en el horror en la etapa final del gobierno peronista, convenció a los militares, ellos mismos blanco de la guerrilla peronista y no peronista, de que la única manera de gobernar la sociedad argentina era con el imperio del terror. Comenzó entonces otra historia, la del terrorismo estatal que buscó justificación en la evocación de los crímenes de la guerrilla para hacer desaparecer a las personas y apropiarse de sus bienes y de sus hijos. Recibidos con la aquiescencia de quienes eran conscientes de que no habían sabido encontrar solución a los dilemas en los que se debatía la sociedad argentina, los militares que tomaron el poder en 1976 se dispusieron una vez más a aniquilar la Argentina peronista. Convencidos de que el terror habría de poner fin a una lucha política cada vez más salvaje, ellos mismos se convirtieron, inmediatamente después de asumir el gobierno, en los protagonistas de una lucha feroz por el control del poder" (188-189).

Diez años de historia argentina. Diez años de historia polémica. El rompecabezas que nos presenta Liliana de Riz tiene la característica de ofrecernos bordes de violencia, de desencuentros. Más allá de la solidez de la base empírica utilizada y la capacidad de hilvanar cada pieza documental con una prosa clara, es evidente su toma de partido, su visión del peronismo, su opción política. Pero, ¿acaso esto es reprochable? ¿Quién podría apelar a la total neutralidad?

Pablo A. Bulcourn

## DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD. Sobre la "democracia real" a fines del siglo XX.

Carlos Strasser, CLACSO, Buenos Aires, 1999, 214 páginas.

Hace algunos años Sartori comentaba "En 1789 se prendió la mecha de la Revolución Francesa. Por una extraña coincidencia es en 1989 cuando se prende la mecha que cierra el ciclo revolucionario puesto en marcha en París exactamente dos siglos antes"<sup>1</sup>. Se refería entonces al símbolo del fin del Estado revolucionario por antonomasia: la caída del muro de Berlín, ocurrida el 9 de noviembre de 1989. La disolución del comunismo nos dejaba frente a un vencedor absoluto: la democracia liberal. El enfrentamiento —no siempre tácito— entre democracia formal y real, entre democracia capitalista y comunista, había llegado a su fin, resultando triunfante la única democracia real que se haya realizado jamás sobre la tierra: la democracia liberal. La victoria de la democracia representó la victoria de un principio de legitimidad. Desde aquel momento, la democracia no tiene enemigos, no se encuentra amenazada por legitimidades alternativas.

A la larga, una victoria decisiva. A corto plazo, una victoria preliminar. Aquel optimismo —contundente en sus inicios— de a poco comenzó a dar paso a interrogantes por un lado, críticas por el otro, e incertidumbre por doquier. La ausencia del aparente enemigo externo, destapó la caja de Pandora de los pro-

<sup>1</sup> Sartori, Giovanni, *La democracia después del comunismo*, Alianza, Madrid, 1993.



pios problemas internos, dejando al desnudo las debilidades de un régimen que se consideraba incuestionable.

En este marco se inscribe la obra de Carlos Strasser. Animado por el espíritu de nuestro tiempo, se pregunta acerca de una de las agudas contradicciones que evidencia el régimen democrático. ¿Democracia y desigualdad? Dos términos aparentemente excluyentes, que en la obra del autor se presentan paradójicamente emparentados. La democracia ha triunfado a escala mundial. Sin embargo, al mismo tiempo lo ha hecho la desigualdad. El autor, sin poner en tela de juicio las virtudes innegables del régimen democrático, se cuestiona acerca de cómo y por qué las democracias conocidas cargan con parte de la culpa por el tremendo cuadro de desigualdad que tenemos por delante. Su obra entonces constituye un fundamental análisis crítico de la "democracia real contemporánea".

El autor nos advierte acerca del carácter preliminar del libro, que debe ser tomado como un adelanto. En nuestra opinión, se trata no sólo de un buen avance, por cierto, sino de un eficaz disparador para la discusión y el cuestionamiento. Mucha tinta ha corrido acerca de las posibilidades y restricciones de nuestra época, sin más consideraciones que la aceptación resignada. El autor en cambio, se detiene y se interroga acerca de las causas de las mismas, rastreando los elementos que permiten explicarlas, intentando de alguna manera iniciar un camino que nos conduzca —quizás— a revertirlas.

Una vez planteado el problema, el autor prepara al lector en el análisis del mismo planteando, por un lado, las relaciones entre el desarrollo histórico y la igualdad, tal como se han visto en la historia de las ideas de nuestra época y, por

el otro, las relaciones entre un concepto formalmente revisado de la democracia y la noción de igualdad. Para el desarrollo del primer aspecto, retoma en forma obligada a Tocqueville y Marx puesto que, aunque sus tesis respecto de la democracia y la igualdad aparezcan como contradictorias —el primero se preguntaba cómo poner a salvo la libertad en medio de la igualdad, mientras que el segundo cuestionaba cómo podría conquistarse la igualdad política y social en un contexto económico favorable para ricos y poderosos, acompañado de una libertad política apenas formal—, sus "radiografías" no eran en absoluto erradas. Con relación al segundo aspecto, Strasser define a la democracia como un tipo de régimen de gobierno de Estado —diferenciando claramente los tres conceptos— haciendo referencia a las "condiciones de posibilidad" del mismo: una medida amplia de libertad y de igualdad de condiciones y oportunidades socioeconómicas, aparte de una normativa legal, unas instituciones estatales, y unas tradiciones y actitudes cívicas afines.

Posteriormente, el autor nos dibuja un mapa teórico-explicativo del perfil tomado por la "democracia real contemporánea". Una democracia limitada, más liberal e institucionalista que popular, más representada que representativa, con rasgos individualistas, defensivos y delegativos, cuyo sujeto protagónico es el ciudadano de "baja intensidad", al decir de O'Donnell<sup>2</sup>. Una "democracia real", convertida en un régimen mixto de gobierno del Estado, al convivir inevita-

<sup>2</sup> O'Donnell, Guillermo, "Democracia Delegativa", en *Contrapuntos. Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997.

blemente con otras formas políticas: oligarquía, burocracia, tecnocracia, partidocracia y corporativismo. Es decir, una **democracia mixta** que coexiste y se entreteteje con otros patrones de comportamientos políticos regulares y de formas de producir las tomas de decisiones.

El panorama no es mucho más alentador cuando se pregunta acerca de la "democracia real" en América Latina, especialmente en Argentina. Y aquí el autor realiza un salto considerable, ya que abandona el tono teórico para abordar un enfoque empírico y específico. Para ello, realiza una "averiguación científica" —él mismo se resiste a utilizar la expresión "investigación"— tomando como objeto de análisis el proceso presupuestario en la Argentina, que luego confrontará con el marco teórico desarrollado precedentemente. A partir de entrevistas, lecturas periodísticas, y otros instrumentos, analiza el proceso de formulación del presupuesto en nuestro país, demostrando su inercia, reproducción e impotencia reformista, a la vez que la escasa influencia del régimen democrático para revertir el cuadro. Con algunos datos demuestra —por ejemplo, en el campo educativo— el paulatino y a la vez sostenido crecimiento de la desigualdad social en nuestro país.

Un comentario aparte merecen sus agudas críticas al Informe 1998/99 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), titulado *América Latina frente a la Desigualdad*, dedicado especialmente a estudiar y explicar la desigualdad en América Latina a la vez que, obviamente, a aportar un recetario obligado. Bajo la lente de Strasser, el informe en cuestión no logra más que confundir en lugar de aclarar, y se encuentra bastante lejos de la

autoproclamada posibilidad de aportar una respuesta al problema de la desigualdad en los países de la región.

En conclusión, el autor afirma que la democracia es el mejor régimen comparado de gobierno que, a su vez, en los últimos tiempos ha venido acompañado de una irritante desigualdad. Situación que se explica como subproducto de una ideología hegemónica que en los últimos años ha sentenciado "No hay alternativas, por ahora sólo podemos tener democracia con desigualdad". La libertad económica, en su cristalización más radicalizada de "capitalismo salvaje", ha subordinado no sólo a la libertad política, sino que ha derrotado a la igualdad social. Que esta democracia sea criticable debe obligarnos —a través del reconocimiento de sus limitaciones— a acercarnos a la perfectibilidad propia de la lógica de la democracia. Si en las últimas décadas democracia y desigualdad vinieron acompañadas, no puede esperarse que sigan juntas indefinidamente. En el futuro habrá de ser la una o la otra: más desigualdad o más democracia.

Strasser finaliza diciendo: "Es difícil imaginarse una apuesta larga por la desigualdad" (199). Y sentencia así su apuesta personal y el aporte de su obra: democracia sí, pero con igualdad real.

Alicia Olivieri Alberti

## LA SOCIEDAD MULTIETNICA. PLURALISMO, MULTICULTURALISMO Y EXTRANJEROS

Giovanni Sartori, Editorial Taurus, Madrid, 2001, 139 páginas

Una vez más, Giovanni Sartori aborda magistralmente un tema de suma relevancia para la Teoría Política, aportando una perspectiva muy rica en sus supuestos teóricos y en el análisis de la realidad contemporánea. Producto de la gran presión migratoria sobre Europa, la crisis del *melting pot* americano y la doctrina del multiculturalismo, se ha vuelto a poner en el centro del debate un tema que atraviesa distintas facetas humanas, que hacen a este mundo en el que hoy vivimos, tan vivido y tan poco pensado: ¿cómo es una buena sociedad?

Este cuestionamiento que inspira la obra de Sartori, nos lleva a repensar el fenómeno de la integración: ¿hasta qué punto debe una sociedad, que tolera al extraño (llámese inmigrante) y lo acoge valorando el enriquecimiento que supone la diversidad que éste aporta, reconocer las diferencias que, multiplicadas y encriptadas, puedan desmembrarla o balcanizarla? ¿Cuáles son los límites?

Este planteo compone el eje central del libro, dividido en dos partes de ocho capítulos cada una. La organización del texto no es azarosa, sino que obedece puramente a seccionar el análisis de los dos términos fundamentales que abren esta discusión y se ramifican en muchos otros debates: pluralismo y multiculturalismo.

La primera parte "Pluralismo y sociedad libre", puede ser ilustrada muy gráficamente, en una primera aproximación, por palabras del autor: "Este es un

libro de teoría de la buena sociedad. Buena sociedad que es para mí —lo manifiesto de entrada— la sociedad pluralista" (7).

Esta cita del Prefacio ya posiciona claramente al autor en este debate. Sin embargo, afirma Sartori, el concepto mismo de "pluralismo" es actualmente muy confuso, y puede dar a entender varias cosas por los distintos significados que se le ha atribuido a lo largo del tiempo. Es aquí cuando aprovecha para distinguir, tajante y definitivamente, el concepto de pluralismo del de multiculturalismo, aduciendo que no sólo no son sinónimos (como se los usó en reiteradas ocasiones), sino que llegan a ser antítesis, provocando cada uno de ellos (en su aplicación) efectos totalmente diferentes: el primero una integración sana y el segundo una balcanización o atomización de la sociedad.

El desmenuzamiento del concepto será retomado por el autor en el capítulo dos de esta primera parte. Luego de realizar esta firme aclaración, Sartori pasa a explicar que una sociedad pluralista es básicamente una sociedad abierta (hacia el inmigrante, hacia lo extraño, hacia lo culturalmente distinto). Sin embargo, la aparente veracidad que tiene este argumento se desmorona al quebrar el mito (o discurso) por el que se presenta siempre al inmigrante como *útil* y *fácilmente nacionalizable*. Todos los inmigrantes no son iguales: el inmigrante de cultura teocrática plantea problemas muy distintos al inmigrante que acepta la separación entre religión y política.

De allí que haya que evaluar el grado de apertura que debe tener una sociedad (es decir, la elasticidad de apertura). Sartori afirmará entonces que el límite de dicha apertura debe fijarlo el pluralismo.

¿Y en qué consiste el pluralismo?, el capítulo dos tratará del origen tanto de la

palabra como de la idea que significa la misma, diferenciándola nuevamente del multiculturalismo y detallando más sobre su significado: "...el pluralismo afirma que la diversidad y el disenso son valores que enriquecen al individuo y también a su ciudad política" (19). El pluralismo valora la diversidad y el disenso (que apunten a un consenso), pero advierte de la necesidad de limitarlos. Para ello traslada la situación (de manera muy original) a un sistema de partidos, donde hace una analogía muy útil en su nacimiento e interacción, para concluir que los partidos son *parte* de un todo, representando una alternativa diferente cada uno, pero sin *partir* ese todo.

Luego de explicar el empobrecimiento del concepto de pluralismo en el capítulo cuatro, se centra en los tres niveles de análisis del concepto a lo largo del capítulo cinco. Estos niveles son el *pluralismo como creencia*, el *pluralismo social* y el *pluralismo político*. A la sazón, afirma que el objetivo del pluralismo es asegurar la paz intercultural, y no fomentar la hostilidad entre culturas. Para ello, el disenso y el consenso deben hacer la democracia en su combinación, y no en cada término por separado (una sociedad en la que se da el disenso permanente es tan nociva como una en la que el consenso no dejó nunca lugar a un matiz distinto). La mayoría en una sociedad debe ser respetuosa de la minoría, y la configuración estructural del pluralismo debe estar conformada por asociaciones voluntarias (no estamentos o castas donde el individuo está atrapado) y abiertas (con afiliaciones múltiples).

En el capítulo seis la idea se seguirá completando, por lo que Sartori analiza el concepto de tolerancia y lo distingue del término indiferencia. La tolerancia debe cruzar la comunidad para que ésta

sea pluralista, entendiendo por tolerancia la concesión que se hace a aquel que es distinto en sus creencias a las nuestras, creyendo firmemente en nuestros valores, pero respetando (nuevamente, a modo de concesión) a la *otredad* al tiempo que ese trato es recíproco para con nosotros.

Es igualmente interesante la introducción del concepto de comunidad a esta altura del libro, distinguiéndola como un *organismo viviente* distinto de la sociedad, la que conforma un *agregado mecánico*. La comunidad es un identificador, y es este término la clave de su importancia.

La aclaración del concepto de comunidad posibilita al autor avanzar un hacia un planteo decisivo: ¿cuál es la relación entre pluralismo y comunidad que nos identifica? ¿Hasta dónde debe ceder la tolerancia pluralista ante los extranjeros culturales y enemigos culturales? Como se dijo al principio, no todos los inmigrantes son iguales y los *extranjeros culturales* cerrados no son igualmente perjudiciales en una comunidad pluralista como los *enemigos culturales*, pero ambos ponen en peligro de destrucción a esa pluralidad, llevándola a un multiculturalismo y desmembrándola en sectores en vez de integrarla en una unidad.

¿Cuál es, entonces, el límite de la elasticidad en la apertura? Sartori da una guía: la reciprocidad, característica de la pluralidad, debe ser el instrumento con el que se mida la apertura: el beneficiario de una nacionalidad debe corresponder al benefactor, aportando a la comunidad distintos matices de su propias distinciones pero integrándose a ella en vez de aislarse.

Luego de una recapitulación en el capítulo ocho, el autor da paso a la segunda parte del libro, donde se focaliza en el término *multiculturalismo*.

En el capítulo uno de esta segunda parte hace énfasis, una vez más, en la tajante diferencia entre multiculturalismo y pluralismo; esta vez, como es de suponer, partiendo del primer concepto.

El multiculturalismo alienta la diversidad, pero al punto de exacerbarla, lo que conduce al fracaso de una verdadera integración. De esta manera, se configuran en la sociedad distintos grupos con intereses muy diversos, que se aíslan y reclaman individualmente (varias veces al punto de contraponerse en sus intereses) poniendo al Estado frente al dilema de permanecer neutral a los reclamos y tratar a todos los sectores de igual manera, o de hacer preferencias en aras de compensar a aquellos sectores (o grupos) que más sufrieron en un pasado (discriminación de negros) o sufren en el presente (discriminación de mujeres en puestos laborales) una desigualdad o humillación.

Este hecho, a su vez, pone en entredicho el axioma por el cual la ley hace ciudadanos iguales, ya que una política que pretende "compensar" a un sector determinado sobre los demás por una razón específica acaba por darle privilegios sobre los demás, lo que lleva a una desigualdad que en primer término se quería erradicar. De esta manera, concluye Sartori, el multiculturalismo convierte, con privilegios sectoriales por medio, una igual inclusividad en una desigual segmentación. ¿Y a qué lleva este proceso? A un sistema de tribus, que nada tiene de integración o intercultural.

Luego de dar distintas referencias sobre la inmigración en su doble resultado posible: integración (lo que estaría alentado por el pluralismo) y balcanización (promovido por el multiculturalismo) a lo largo del capítulo número siete, termina su obra con un capítulo final de conclusiones.

Como al principio (en realidad, como a lo largo de todo el libro), en las conclusiones Sartori advierte sobre el peligro que puede representar el multiculturalismo llevado a la práctica (ya que lo toma como un *proyecto* o *plan*, como contrario a un pluralismo que se generó espontáneamente). Este proceso no llevará a una sociedad integrada o a un *interculturalismo* sino, precisamente, a un *multiculturalismo* en el que cada cultura se encripta y aísla, convirtiendo la riqueza de la diversidad en el aislamiento y la vecindad (en la convivencia) de la misma.

Es el pluralismo y no el multiculturalismo lo que hay que practicar para una sociedad abierta que tenga un buen futuro y que crezca vía la diversidad, en vez de aislarse. Las consecuencias de encerrarse en la práctica del multiculturalismo pueden ser, a futuro, realmente nefastas, ya que surge una regresión muy grande a crear, en la ciudad política, divisiones en vez de integración. "Desde cualquier punto de vista resulta que el multiculturalismo se plantea como una ruptura histórica con consecuencias mucho más graves de lo que los aprendices de brujos que la promueven parecen percibir" (127).

Juan Cruz Vazquez