



Nuevas cuestiones
sociopolíticas en el
escenario latinoamericano



900027932 - BIBLIOTECA CEPAL

Las opiniones expresadas en el presente libro son de exclusiva responsabilidad de los respectivos autores y pueden no coincidir con las de INTAL y/o CEPAL.

Ilustración de carátula:
Rafael Barradas

© 2002, Ediciones Trilce
Durazno 1888,
11200 Montevideo, Uruguay
tel. y fax (5982) 412 77 22 y 412 76 62
trilce@adinet.com.uy
www.trilce.com.uy

ISBN 9974-32-298-7



Nuevas cuestiones sociopolíticas en el escenario latinoamericano

CELIA BARBATO
COORDINADORA

CARLOS H. ACUÑA, REYNALDO BAJRAJ, GERARDO CAETANO,
CARLOS FILGUEIRA, ROLANDO FRANCO, PASCUAL GERSTENFELD,
EDMUNDO JARQUÍN, NORBERT LECHNER, PEDRO NARBONDO,
MARIA HERMINIA TAVARES



Ediciones
TRILCE





La Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID) fue fundada en 1957 por un grupo de personas con un interés por el desarrollo internacional económico, social y político. Desde entonces la SID se ha transformado en un foro mundial para el intercambio de experiencias, información e ideas sobre la cuestión del desarrollo. La SID, con más de seis mil miembros en 115 países, es la mayor organización mundial dedicada al desarrollo. Tiene su sede en Roma y los capítulos nacionales llevan adelante programas de actividades que responden a los intereses de sus comunidades.

Los miembros de la SID eligen cada tres años al Consejo Directivo y éste al Presidente. Enrique Iglesias ha sido designado Presidente de la Sociedad Internacional para el Desarrollo para el período (2001-2003), cargo que había desempeñado durante el período (1989-1991) habiendo recibido luego el título de Presidente Emérito de la Sociedad.

La SID realiza cada tres años su Congreso Internacional, el último se llevó a cabo del 4 al 7 de julio del año 2002, en Dar-es-Salam, Tanzania. El Capítulo Uruguay elaboró un documento evaluatorio del Programa "Jornadas sobre el desarrollo de las economías del Mercosur" para su presentación al referido Congreso.

EL CAPÍTULO URUGUAY

El Capítulo Uruguay se constituyó en 1990 como un ámbito de discusión plural y abierto, apto para convocar a diversos integrantes de la sociedad civil preocupados por la problemática del desarrollo.

El Consejo Directivo del Capítulo está integrado por Lil Bettina Chouhy (Secretaria); Ariel Davrieux, Ignacio Porzecanski y María Sisto, Vocales.

La Coordinación del Programa "Jornadas sobre el desarrollo de las economías del Mercosur" está a cargo de Celia Barbato.

El Comité Consultivo, cuyo Presidente es Enrique Iglesias, está integrado por:

Roberto Cortés Conde, José Fanelli, Aldo Ferrer, Daniel Heymann, Arturo O'Connell (Argentina);

Mónica Baer, Ricardo Bielschowsky, José Carlos de Souza Braga, Lidia Goldenstein, Carlos Lessa (Brasil);

Reynaldo Bajraj, Ricardo Ffrench-Davis, Osvaldo Rosales, Osvaldo Sunkel (Chile);

Luis Bértola, Gerardo Caetano, Carlos Filgueira, Nelson Noya, Adela Pellegrino, Gabriel Porcile, Octavio Rodríguez (Uruguay).

CONTENIDO



PRÓLOGO

9 CELIA BARBATO

PRIMERA PARTE

CONDICIONANTES POLÍTICAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

REFLEXIONES EN TORNO A LA VIABILIDAD POLÍTICA

21 CARLOS FILGUEIRA

LA VÍA 2,5

31 MARIA HERMINIA TAVARES

DEMOCRACIA Y DESARROLLO: IMPACTO DE LA POLÍTICA EN EL DESARROLLO

37 EDMUNDO JARQUÍN

COMENTARIOS

ALGUNOS COMENTARIOS A PROPÓSITO DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA Y LAS NUEVAS IDEAS EN AMÉRICA LATINA

51 GERARDO CAETANO

BUEN GOBIERNO POR OTRAS VÍAS

61 ROLANDO FRANCO

SEGUNDA PARTE

DESARROLLO SOCIAL RECIENTE DE LAS ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA

ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y VULNERABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

73

PASCUAL GERSTENFELD

TÉRMINOS NUEVOS Y TÉRMINOS CONOCIDOS:

VULNERABILIDAD Y ESTRATIFICACIÓN SOCIAL

81 REYNALDO BAJRAJ

TERCERA PARTE

REFORMULACIÓN INSTITUCIONAL Y TRANSFORMACIONES CULTURALES

89 LAS CAUSAS POLÍTICO-INSTITUCIONALES DE LA ACTUAL CRISIS ARGENTINA
CARLOS H. ACUÑA

103 LA POLÍTICA DE DESARROLLO COMO UN DESAFÍO CULTURAL
NORBERT LECHNER

COMENTARIOS

113 BASES SOCIALES Y POLÍTICAS DEL ORDEN SOCIAL
CARLOS FILGUEIRA

119 ¿QUÉ INSTITUCIONES Y PARA QUÉ INDIVIDUOS? Y VICEVERSA
PEDRO NARBONDO

Prólogo

CELIA BARBATO

Un debate en torno al desarrollo a largo plazo de las economías del Mercosur tuvo lugar en Montevideo entre julio de 1999 y mayo de 2002, en el marco de un programa organizado por el *Capítulo Uruguay* de la *Sociedad Internacional para el Desarrollo* (SID).

Un Comité Consultivo integrado por académicos de alto nivel de las áreas de la economía, la sociología, la ciencia política, la historia, la demografía, provenientes de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay asumió la conducción del programa. El Comité se reunió en julio de 1999 y propuso la agenda de temas a tratarse en las seis “jornadas” semestrales que se llevaron a cabo entre diciembre de 1999 a mayo de 2002. La temática, si bien centrada en la problemática regional, desbordó en sus preocupaciones hacia el conjunto de América Latina. El Comité participó activamente en todas las instancias del programa, sustentando con sus conocimientos el nivel del debate y garantizando la continuidad y coherencia de la discusión.

Coordinadora del Programa “Jornadas sobre el desarrollo de las economías del Mercosur” del Capítulo Uruguay de la SID. Fundadora y codirectora del centro de Investigaciones Económicas (CINVE-Uruguay) (1975-1991). Ex profesora de la Universidad de la República (Uruguay) (1966-1973); (1985-1992).

El Capítulo Uruguay se propuso como objetivo prioritario que el contenido de las Jornadas fuera recogido en libros que permitieran la difusión, al medio regional, de las ideas vertidas en el debate. Seis libros publicados en la Serie Desarrollo que generosamente ofreció Ediciones Trilce, dan cuenta de las exposiciones y comentarios de distinguidos académicos, que desde diversas perspectivas, se aproximaron a la cuestión del desarrollo de América Latina.

Cuatro libros precedieron a éste. El primer libro *El MERCOSUR, una estrategia de desarrollo* reúne diversas visiones sobre el proceso de integración en su primera década: logros, crisis, encuentros, desencuentros. Se apunta a comprender, desde la economía y la política, el peso del Mercosur en la estrategia a largo plazo de las economías que lo integran.

El segundo libro, *Nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo* recoge los nuevos enfoques que se plantean desde la economía, la sociedad, la política, la cultura y la ética. Economistas, sociólogos, teólogos, entablan un diálogo vigoroso “*en búsqueda de un nuevo paradigma...*”.

Globalización y políticas macroeconómicas, trata de dos condicionantes clave del desenvolvimiento de las economías del Mercosur en la década de los noventa: la globalización de la economía internacional y las reformas de las políticas macroeconómicas implementadas en América Latina. Recoge exposiciones de estudiosos de estos temas que ponen de manifiesto la incidencia de factores como los suscitados, sobre el agravamiento del subdesarrollo de América Latina.

Transformación estructural de América Latina en la década de los noventa se detiene en las transformaciones estructurales que han tenido lugar en las economías del Mercosur en los últimos años. A partir de diferentes *miradas*, se exploran los cambios que se han producido en la producción, la incorporación de tecnología, el empleo, la inserción internacional, la regionalización.

El presente libro ve la luz al mismo tiempo que *Los grandes temas del desarrollo latinoamericano. Económicos, sociopolíticos, geopolíticos*, el último libro del programa. El mismo contiene un documento que –a propuesta del Comité Consultivo– ensaya una síntesis de las reflexiones vertidas en las seis jornadas y las articula en torno a una agenda del desarrollo de América Latina. La presentación del documento por su autor, Octavio Rodríguez, los comentarios de Enrique Iglesias y Reynaldo Bajraj y las intervenciones de los integrantes del Comité Consultivo en una mesa redonda, que dio cierre al programa de “Jornadas sobre el desarrollo de las economías del Mercosur”, se recogen en ese sexto libro.

Los aspectos sociopolíticos del desarrollo de América Latina fueron priorizados en el programa. La agenda temática propuesta por el Comité Consultivo, jornadas, apuntó reiteradamente a estas cuestiones, que fueron tratadas en diferentes jornadas y recogidas en los libros precedentemente publicados. *Economía, política y sociedad*, primer gran tópico de la agenda, priorizó el tema de la *exclusión social* que fue tratado en la segunda jornada.¹

En el área temática referida a *los cambios en el contexto internacional*, la agenda inicial subrayó *los cambios políticos* que se fueron considerando en los textos referidos a globalización y regionalización.²

El *empleo* fue identificado como área temática y tratado en el marco de las transformaciones estructurales –*los cambios de la política de empleo*– en la quinta jornada, y como elemento central de la estrategia de desarrollo, en la *agenda del desarrollo* que centró el debate de la sexta jornada.³

Finalmente en el ámbito del área temática *la cuestión social*, el tema de *políticas sociales* fue tratado en la segunda jornada desde una *mirada cercana a la ética*.⁴

Nuevas cuestiones sociopolíticas en el escenario latinoamericano se detiene en tres *nuevas cuestiones* centrales a la problemática sociopolítica actual del desarrollo de América Latina. La primera refiere a la *viabilidad política* del desarrollo en el actual contexto de globalización; la segunda plantea las raíces de la mayor *vulnerabilidad y estratificación social* que sufren hoy los habitantes de la región; la última pone en discusión el alcance de las *reformulaciones institucionales y las transformaciones culturales* que alteran el funcionamiento político de los países del Cono Sur.

CARLOS FILGUEIRA en “Reflexiones en torno a la viabilidad política” se refiere a la democratización que ha tenido lugar en los países de América Latina entre 1995 y 2000. La nueva situación debe ser entendida en un doble sentido, porque las democracias no solamente se instauraron sino que además perduraron. Pero este proceso contiene una paradoja: en el mismo momento en que se afianza la democracia, aparece un “desencanto con la democracia”. Esto ocurre porque en los procesos democratizadores hay expectativas muy altas, y en muchos casos se confunden los problemas económicos o sociales con el régimen.

El autor introduce luego el concepto de *governabilidad*, asociado a la idea de que se están generando en la sociedad excesivas demandas en relación con la capacidad de satisfacerlas o de manipularlas por parte del sistema político. Filgueira revisa cuáles han sido los principales puntos de este debate sobre la

governabilidad: la cuestión presidencialismo-parlamentarismo; multipartidismo-bipartidismo; los poderes del Presidente; las coaliciones; sistemas de partidos fuertes...

Como último punto, señala la creciente expansión de demandas y de movimientos sociales que las respaldan, y los problemas de gobernabilidad que ello genera. La mayor parte de los países de América Latina no ha tenido tiempo de cristalizar partidos fuertes, capaces de articular las demandas que provienen de la sociedad y de garantizar el respeto de la *ley y el orden*, y las condiciones básicas de gobernabilidad que el propio régimen requiere. "...Esto debe ser considerado como uno de los desafíos más grandes que tiene por delante la región."

MARIA HERMINIA TAVARES tituló su artículo "La vía 2,5" relativizando desde el inicio la aplicación de la *tercera vía* a los países de América Latina. La autora comienza afirmando: "Personalmente, creo que las cuestiones que proponen quienes se agrupan en torno a la idea de la *tercera vía* o gobernación progresista merecen consideración". La califica como una discusión acerca del *aggiornamento* de la agenda social demócrata y de los valores que le dieron sentido en el pasado. La autora describe los ejes de la discusión de la *tercera vía* y señala que "... esas propuestas se apoyan en una plataforma previa de bienestar, de equidad, producida en el pasado por una combinación virtuosa de democracia, crecimiento acelerado, keynesianismo y políticas efectivas de protección social". Plantea enseguida el contraste con la situación de los países de América Latina subrayando "... cómo se estrecharon en los últimos veinte años los márgenes de maniobra y de autonomía real de los gobiernos de la región". Concluye diciendo que no cree que la *tercera vía* sea aplicable tal cual a nuestra circunstancia, pero quizá "se pueda reinventar". "... puede que exista un nivel intermedio en el terreno económico, de las políticas sociales, de la innovación institucional o de las prácticas políticas en el cual haya espacio para experiencias reformistas factibles y eficaces."

EDMUNDO JARQUÍN en "Democracia y desarrollo: impacto de la política en el desarrollo" se propone examinar la relación entre política y desarrollo desde la perspectiva de la experiencia del desarrollo latinoamericano, en el contexto más amplio de la relación entre democracia y desarrollo, y, más específicamente, de la relación entre buen gobierno y desarrollo. El autor refiere a la históricamente ineficiente y conflictiva relación entre el Estado y el mercado en América Latina como el más severo obstáculo para su desarrollo. "... la influencia de la política constituye el factor olvidado" y ello ha conducido a atribuir a fallas del mercado y a fallas del Estado lo que en verdad han sido fallas de la política. Afirma que "... la eficiencia

de las intervenciones del Estado no depende tanto de su racionalidad técnico-instrumental como de su autonomía política en relación con intereses particulares...” Jarquín postula que la democracia es condición para el crecimiento, la equidad y la sostenibilidad del crecimiento y concluye que lo que la región necesita es no sólo una agenda para la reforma económica, sino también una agenda para la reforma del sistema político que es inseparable de la reforma del Estado.

GERARDO CAETANO en “Algunos comentarios a propósito de la calidad democrática y las nuevas ideas en América Latina” se refiere a la paradoja planteada por Carlos Filgueira como una “encrucijada institucional”. El autor se posiciona en contra de los procesos de “reacción antipolítica”, y a favor de “... recoger y legitimar muchas demandas y reclamos pertinentes y legítimos, que se orientan en una perspectiva de reforma política profunda”. Caetano subraya que el fortalecimiento de los Poderes Legislativos es uno de los temas más relevantes en la agenda de las democracias latinoamericanas. El comentario abarca también la cuestión de las convergencias y divergencias entre los partidos, los ciudadanos y los nuevos movimientos sociales. Respecto al documento de Tavares, comparte su resistencia al *atajo perezoso* que descalifica a la *tercera vía* a la que él visualiza como una invitación a explorar nuevas ideas.

ROLANDO FRANCO en “Buen gobierno por otras vías”, abre su comentario afirmando “... que los países de América Latina deben enfrentar tres desafíos mayores: consolidar y mejorar la democracia, recuperar un crecimiento alto y sostenido, y reducir la pobreza y la exclusión social”. Franco se pregunta si es posible enfrentarlos simultáneamente y revisa “... hechos que pueden justificar el que se abrigue cierto optimismo y argumentos negativos respecto a la posibilidad de una interacción positiva de los desafíos mencionados”. Comentando a Filgueira, el autor incursiona luego en el tema de la gobernabilidad deteniéndose en los factores económicos y sociales que la afectan. El comentario a Tavares concluye en que en América Latina se necesita “...otra ‘vía’ que tenga la capacidad de acelerar el logro de metas de equidad, solidaridad, autonomía individual...”.

PASCUAL GERSTENFELD en “Estratificación socioeconómica y vulnerabilidad en América Latina” plantea algunas reflexiones sobre los cambios que se aprecian en estos dos indicadores a finales de los años noventa. Examina los vínculos entre la estructura ocupacional, y la distribución del ingreso, la pobreza y los niveles de integración social. Estos cambios que se vienen procesando, y que tienen relación con la estructura ocupacional y el creciente nivel de *vulnerabilidad socioeconómica*, plantean nuevos desafíos al diseño

de las políticas. "... al mirar la estructura ocupacional predominante en América Latina y los tipos de *vulnerabilidad* que la globalización comienza a acentuar –como la mayor frecuencia de inserciones laborales sin contrato de trabajo ni protección de la seguridad social– se constata que si los sistemas de protección están fundamentalmente centrados en los vínculos con el mercado de trabajo formal, entonces quienes quedan fuera de él tienden a una creciente desprotección..."

REYNALDO BAJRAJ en "Términos nuevos y términos conocidos: vulnerabilidad y estratificación social" pone el acento en la creciente *vulnerabilidad* social que afecta a importantes sectores de la población en nuestros países. Se manifiesta en la sensación de riesgo, inseguridad e indefensión provocada por frecuentes entradas y salidas de la situación de pobreza. El autor advierte acerca de que este fenómeno no parece reflejar una situación transitoria sino más bien una nueva conformación estructural signada por inestabilidad laboral, precariedad del empleo, debilitamiento de las redes de protección, devaluación del capital educativo, etcétera. El autor señala que el concepto de *estratificación ocupacional*, que hoy reaparece en el análisis, formó parte de la investigación social desde mucho antes de los sesenta y los setenta. Al retomar hoy las categorías de obreros, artesanos, trabajadores de comercio, etcétera y clasificarlas por tramos de ingreso, "...hay hallazgos y comprobaciones de interés, como la rigidización de la estructura social –o menor movilidad social–, el empeoramiento de la distribución del ingreso, y cierto *desinflexión* de la ilusión de ir convergiendo hacia estructuras societales con una clase media numerosa y fuerte".

CARLOS H. ACUÑA en "Las causas político-institucionales de la actual crisis argentina" sintetiza una especie de radiografía de la situación política institucional. Señala, en primer lugar, que en Argentina se ha dado una ruptura en el vínculo de representación; se ha quebrado la relación entre la ciudadanía y la dirigencia. El autor llama la atención sobre "... la falta de comprensión del rol de la división de poderes en democracia y ... recuerda que la democracia es algo muy nuevo en Argentina". Un Poder Judicial de baja autonomía respecto al poder político, un Ejecutivo con problemas de coordinación interna y tradicionalmente con hegemonía de la Presidencia sobre el Legislativo.

Sin embargo, el Legislativo pesa, y además es un poder donde los intereses regionales comienzan a incidir fuertemente. De la mano de la estabilidad democrática comenzó a funcionar por primera vez el federalismo, en el pasado tradicionalmente "bajo intervención" de los gobiernos federales. "... Ahora, hay importantes bienes políticos

que se definen a nivel provincial.” La importancia de los liderazgos provinciales aumenta también dentro de los partidos en los que, a su vez, las conducciones nacionales han perdido poder. El autor termina definiendo una *paradoja de la simultaneidad*, que consiste en que al tiempo que tenemos prioridades en la construcción institucional, al mismo tiempo reconocemos que estamos viviendo un nivel de emergencia y crisis que quizá nos va a obligar a postergar la atención a dichas prioridades.

NORBERT LECHNER en: “La política de desarrollo como un desafío cultural” se propone llamar la atención sobre la dimensión cultural de las políticas públicas y sobre la importancia de la política entendida como trabajo cultural. Parte de un dilema de las estrategias de desarrollo que refiere a Argentina y Chile: “...las personas suelen establecer un nexo entre desarrollo económico y política democrática. La democracia y la política son evaluadas según materias económicas sobre las cuales ellas tienen muy poca incidencia. Esta mala evaluación fomenta la desafección y restringe el apoyo político del gobierno. En consecuencia, la conducción política de las estrategias de desarrollo se encuentra debilitada”. Se trata de una evaluación subjetiva del desarrollo que genera problemas culturales que se traducen en sentimientos negativos frente al sistema económico: “naturalización de lo social”, “conformismo amoral”.

Se refiere finalmente a la política, como un trabajo cultural dirigido a fortalecer a las personas como actor individual y colectivo. “Una estrategia de desarrollo adquiere sustentabilidad social y en el tiempo, en la medida en que ella es apropiada por las personas, en la medida que se vuelve algo propio de la experiencia cotidiana. Aquí podría radicar la dimensión cultural de la política: la tarea de hacer del desarrollo de la sociedad algo que cada individuo viva como algo *nuestro*.”

CARLOS FILGUEIRA en: “Bases sociales y políticas del orden social” encara su comentario a los trabajos de Acuña y Lechner mostrando sus complementariedades y diferencias: “... son dos caras diferentes de ver problemas similares. Uno se refiere al tipo de sistema político más adecuado para la viabilidad de políticas de desarrollo; el otro ve el problema de reforzamiento, legitimidad, que puedan recibir desde más abajo las instituciones democráticas, desde la conformación de transformaciones en los actores colectivos y en los individuos en sociedad”. En estos debates queda claro que la mayor garantía de un sistema, es que tenga “capacidad de gobierno”. Filgueira indica que esto tiene mucho que ver con los partidos políticos, con su capacidad de articulación, de cumplimiento de la función de mediación de los intereses de las ideologías, etcétera.

Filgueira rescata del trabajo de Lechner la idea de que, para comprender el desempeño de los individuos en sociedad, es importante conocer cómo son las cosas, pero también es importante conocer cómo los individuos creen que son las cosas. "... Lechner nos está proponiendo una forma de aproximarnos al análisis de cómo cambia la cultura, porque en realidad la idea es que de alguna manera la erosión o el surgimiento eventual de otras formas de capital social, no se entiende sin entender los cambios culturales."

PEDRO NARBONDO en: "¿Qué instituciones para qué individuos? y viceversa": fundamenta su comentario conjunto a los trabajos de Acuña y Lechner porque él entiende que "... para entender la formación y el funcionamiento de las instituciones, la clave está en el análisis de la articulación de lo institucional con lo individual...". Señala que el aporte del enfoque culturalista que defiende Lechner es concebir que los individuos forman su ser, en relación con los otros individuos, y con esos otros se relacionan a través de las prácticas y las interpretaciones culturales. En la vigencia de los actuales modelos de desarrollo, se asiste a una construcción de individuos que se caracterizan por su refugio en la vida privada, en la individualización, que es vívida como un posicionamiento pasivo con respecto a la construcción de sociedades, de acciones colectivas y, en definitiva, con respecto a la política.

El autor señala dos formas de no activación de la ciudadanía en la sociedad de hoy: una es resultado de estar conforme con el sistema; otra es la pasividad por alienación porque el individuo siente que el sistema político, no tiene nada que ver con él. El comentario pasa a Acuña: "las nuevas formas de ciudadanía y participación deben desarrollarse de manera complementaria al fortalecimiento de la política central". Volviendo a Lechner, a su vez los incentivos a la participación ciudadana requieren una construcción institucional por la que el Estado responda a la convicción de los ciudadanos de que es el responsable último de su bienestar social, de su seguridad y, en general, de la conducción de un modelo de desarrollo productivo orientado a responder a las necesidades de los individuos que componen la comunidad política.

Tenemos mucho que agradecer. En primer lugar a los expositores en las jornadas, autores de este libro, que generosamente ofrecieron sus conocimientos y su talento, compartiendo solidariamente el esfuerzo de llevar adelante este debate sobre el desarrollo de las economías del Mercosur. A los amigos del Comité Consultivo, por su compromiso con el programa del Capítulo Uruguay, por su decidido respaldo académico a nuestro trabajo y por su permanente apoyo a la coordinación.

Desde el inicio del programa, la labor de la coordinación se ha visto enriquecida y jerarquizada por el sostén académico y la solidaridad personal de Octavio Rodríguez.

Deseamos expresar nuestra satisfacción por la participación conjunta de la CEPAL, el INTAL y Ediciones Trilce como coeditores de este libro. Nuestro reconocimiento a su apoyo.

Nuestro agradecimiento a los amigos de Trilce, que nos respaldan con simpatía y capacidad en nuestro esfuerzo editorial.

NOTAS

1. Las miradas desde la sociedad y la ética en *Nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo*, Serie Desarrollo, SID Capítulo Uruguay, Trilce, Montevideo, 2000, incorporan el tema en: Enrique Iglesias, "Enfoques sobre el desarrollo latinoamericano" y José Antonio Ocampo, "Equidad, desarrollo y ciudadanía: una visión global". Una aproximación específica al tema se desarrolla en: Diarmuid Martín, "Capacidades humanas y capital social", en Bernardo Kliksberg, "Capital social y valores éticos: dimensiones olvidadas del desarrollo" y en Elena Lasida "¿Paradigma incremental o nuevo paradigma?"
2. Véase al respecto en *Transformación estructural en América Latina*, Serie Desarrollo, SID Capítulo Uruguay, Trilce, Montevideo, 2002, Samuel Pinheiro Guimarães, "El Mercosur en el escenario internacional" y Arturo O'Connell, "Regionalización y globalización; algunos comentarios".
3. Véase en *Transformación estructural en América Latina. La década de los noventa*, Serie Desarrollo, SID Capítulo Uruguay, Trilce, Montevideo, 2002, Victor Tokman, "Las políticas del empleo en la nueva era económica"; Mario Cimoli, "Aprendizaje y microeconomía: la necesidad de una macro no neutral" y Juan Manuel Rodríguez, "Los necesarios consensos y las políticas activas". Y en *Los grandes temas del desarrollo latinoamericano*, Serie Desarrollo, SID Capítulo Uruguay, Trilce, Montevideo, 2002, Octavio Rodríguez, "La agenda del desarrollo: elementos para su discusión".
4. Véase en *Nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo. Desde la economía, la sociedad y la ética*, Serie Desarrollo, SID Capítulo Uruguay, Trilce, Montevideo, 2000: Vilmar Faria, "Las políticas sociales en el desarrollo brasileño" y Octavio Rodríguez, "Absorción de mano de obra y estrategia de desarrollo".

PRIMERA PARTE

CONDICIONANTES POLÍTICAS
DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

Reflexiones en torno a la viabilidad política

CARLOS FILGUEIRA

Me parece necesario aclarar que, de hecho, lo que voy a hacer es presentar un extracto o una selección de un texto que inicialmente elaboramos con un equipo de investigadores bajo mi coordinación para una reunión del Círculo de Montevideo que se llevó a cabo hace pocos meses en la ciudad de Santiago de Chile.

Se me ha pedido que exponga sobre las condiciones de la democracia en el proceso más general de América Latina, y quisiera comenzar diciendo que América Latina está asistiendo a un proceso inédito, sumamente positivo, y al mismo tiempo paradójico en materia de afirmación de regímenes democráticos. En su historia, la región nunca tuvo una densidad de democracias tan grande. Samuel Huntington ha acuñado el término "tercera ola" para referirse a la nueva onda de democratización que viene ocurriendo en América Latina y en el mundo, para distinguirla de la primera que se registró en el siglo pasado y de la segunda ola importante constituida por el proceso de

Sociólogo, magíster egresado de FLACSO, Chile. Actualmente es miembro de CIESU. Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (UDELAR). Consultor del programa de Reforma Educativa de CODICEN-BID. Fue fundador y Director de CIESU. Director del Instituto de Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho.

descolonización de los países africanos y asiáticos. Esta tercera, actual, se ubica a partir de la apertura democrática de Portugal, que continúa luego y básicamente en América Latina.

Si observamos la información disponible, una clasificación muy simple de los tipos de regímenes en América Latina entre 1975 y 1980, mostraba que la región prácticamente estaba dominada por diferentes tipos de regímenes autoritarios. Se encontraban excepciones constituidas por los casos particulares de México y de República Dominicana, que los calificamos como no competitivos, pero todo el resto estaba bajo formas autoritarias. Sólo Venezuela, Colombia y Costa Rica fueron democracias formales durante ese quinquenio. Podemos afirmar que en el quinquenio 1995-2000, prácticamente toda la región pasa a tener regímenes democráticos, por lo menos, de acuerdo a una definición minimalista, es decir, regímenes en los que hay elecciones, cierta competencia entre partidos y se aplican ciertos procedimientos de tipo democrático. Por supuesto que hay algunos casos bien conocidos de continuidad no democrática que son difíciles de examinar en este trabajo por falta de información, en particular los casos de Cuba y Haití.

De todos modos, la situación es absolutamente inédita y acompaña y define el componente principal de esta "tercera ola" de democratización. Huntington agrega que la experiencia indica que cada ola incluyó más países y, a la vez, en esos países los regímenes democráticos perduraron más tiempo. Creo que ésta es una expectativa compartida. La nueva situación democrática debe ser entendida en un doble sentido, porque las democracias no solamente se instauraron sino que además perduraron. Esto es muy importante no sólo en términos numéricos sino también por otras razones más sustantivas. En realidad, la consolidación de la democracia, después de hecha la apertura –que en cierta forma es una etapa que puede tener sus complejidades pero es mucho más fácil de realizar que la consolidación posterior– requiere tiempo. Uno a veces analiza los intentos de construir democracias en países como Haití o Paraguay, por ejemplo, y se da cuenta de que a veces esa construcción puede llevar generaciones, porque allí están implícitos problemas e inercias tanto estructurales de los sistemas políticos como culturales. Quizá para muchos de nosotros que estamos en países que han tenido una larga tradición democrática o que han tenido interrupciones pero han conocido procesos democráticos –pienso en los países del Cono Sur– no sea fácil entender las dificultades que hay para transformar una cultura que define al otro como enemigo, en otra que lo define como adversario. Una cosa es cuando en

la puja política o facciosa no vale ninguna restricción institucional o ninguna norma preestablecida, y otra es cuando resulta importante que se respeten las normas para la propia sobrevivencia de los actores políticos. Todos éstos son componentes culturales que tienen que ver con el votante o el ciudadano común, pero fundamentalmente con la elite o la dirigencia política. Eso requiere tiempo, y por eso la perdurabilidad me parece importante de destacar.

El otro elemento fundamental de la perdurabilidad es que también requiere tiempo la consolidación de instituciones, y muy en particular, de los partidos políticos. Éstos no se forman de la noche a la mañana, ni se crean estructuras institucionales de la nada. Su función no es sólo representar sino también formar cuadros dirigentes, crear mecanismos internos de decisiones y de debate, y generar normas internas consensuadas. Por eso decimos que no se pueden constituir fácilmente.

Con respecto a las evidencias disponibles, hay elementos que requieren evaluar con mucha cautela la naturaleza de las nuevas democracias. Quiero señalar, en particular, la legitimación del propio régimen democrático, que se observa en las encuestas del *latinobarómetro*.

Existen diferencias enormes entre países que han tenido tradición democrática y países que no la han tenido. Como afirmaba antes, la legitimidad de un régimen político requiere experiencia, tiempo de socialización, tiempo de internalización de normas, que en general insumen más de una generación para su construcción. No todo es positivo en esta "tercera ola" de América Latina. Por eso decía que el proceso contiene una paradoja: en el mismo momento que se afianza y se generaliza el formato democrático en la región también aparecen ciertos signos de desánimo y de desencanto con la democracia. "Deflación de expectativas" sería una manera de llamarlo, pero hay otros calificativos que se han aplicado a las democracias para distinguirlas por sus características de dificultad de mantener la legitimidad. Esto ocurre porque en los procesos democratizadores hay expectativas muy altas, y en muchos casos se confunden equivocadamente los problemas económicos o sociales con el régimen, como si hubiera una conexión tan evidente entre el régimen y los resultados económicos y sociales de los países.

La generalización de esta forma democrática viene acompañada de una serie de problemas: de incorporación y representatividad de la ciudadanía; de *accountability* o control por parte de los seguidores con respecto a la dirigencia, es decir mecanismos por los cuales los líderes políticos tengan que dar cuenta de sus resultados a la

ciudadanía; y problemas críticos de liberalismo, en el sentido de que básicamente no hay democracia sin una base de liberalismo pleno.

No hay que engañarse. La forma democrática se generaliza pero con problemas muy severos. Nosotros elaboramos un índice de calidad democrática que incluye una serie de indicadores teóricamente relevantes, donde Uruguay y Costa Rica tienen la mayor calidad. En este caso, el índice de calidad democrática se forma al combinar tres indicadores: uno derivado de los derechos políticos –si existen o no, y en qué grado–, otro que mide el grado de democracia percibido por la población –que proviene del *latinobarómetro*– y otro dado por la proporción de respuestas sobre si el tipo de contienda electoral es limpio. Son tres indicadores que resumimos para evaluar la noción de calidad democrática. En el panorama de la región, y a pesar del avance de la forma democrática, los resultados de la aplicación del índice, dejan mucho que desear en la mayor parte de los países.

El otro indicador se refiere a libertades y derechos civiles. Está directamente tomado de otro indicador muy trabajado por la literatura especializada, que se anualiza por parte del *Freedom House*, generador de cierta información permanente sobre regímenes políticos. Los resultados de analizar este indicador muestran que en la región, tanto en términos de liberalismo como de regímenes con sistemas políticos con calidad democrática, se ha avanzado pero dejando una cantidad de problemas por resolver.

Otro elemento a tener en cuenta cuando se habla de calidad democrática es el de gobernabilidad democrática –término que se ha venido imponiendo gradualmente–. Todo sistema democrático tiene incertidumbre y conflicto, así como problemas de gobierno, pero eso no tiene por qué conducir a la ingobernabilidad. Básicamente, la idea original fue acuñada también por Huntington y otros autores. En el año 1975 la Comisión Trilateral pidió un informe a tres expertos: uno japonés, uno europeo y otro estadounidense, Huntington. En ese informe aparece por primera vez el término gobernabilidad democrática, en el sentido de que la problemática de los países desarrollados –no era para los países del Tercer Mundo– era interpretada por el informe en términos de gobernabilidad, entendiéndose por tal cierto *overload* o sobrecarga de demandas sobre el sistema político. La solicitud del informe tuvo relación con ciertas experiencias en Estados Unidos, como la del Campus de Berkeley, en Francia y una serie de movimientos sobre todo sociales muy importantes en los países desarrollados. La idea que transmite este concepto de gobernabilidad es que se están generando en la

sociedad excesivas demandas en relación con la capacidad de satisfacerlas o de manipularlas por parte del sistema político. La forma como se acuñó inicialmente el término le dio ese carácter conservador, en la medida en que la alternativa era bajar las demandas.

Había cierto malestar con la idea de alta participación de la sociedad civil en el concepto de gobernabilidad, pero lo que parece claro es que esa idea de ingobernabilidad trata de captar cuándo un sistema político democrático demuestra incapacidad o parálisis para canalizar en las instituciones políticas los conflictos de la sociedad, es decir cuándo los conflictos desbordan hacia afuera y no son controlables por los actores políticos, o eventualmente paralizan el sistema o hay una parálisis de gobierno con bloqueo de decisiones. Esta es la idea más simple y general que se puede extraer de una serie de consideraciones y definiciones posteriores.

En la gobernabilidad hay básicamente una idea de respeto a la *ley* en el sentido más general, no sólo individual sino colectivo e institucional, y de *orden*, en el sentido de que los conflictos que son normales en cualquier sociedad no se desborden hacia manifestaciones incontroladas y se canalicen a través de las vías de negociación y de resolución de conflictos que tiene la sociedad. Por supuesto que ésta es una calidad importante de la democracia. Antes hice mención a las dificultades de aprendizaje de la construcción de una democracia cuando no hay antecedentes de la misma. Se puede pensar, por ejemplo, que en un momento determinado, frente a una elección muy compleja, en un sistema que se está abriendo paso hacia la democracia con enormes dificultades –como el caso de Paraguay actualmente– lo más natural que puede suceder en ese país es que no se reconozca el triunfo de un candidato opositor a la Vicepresidencia. Como recientemente ha ocurrido lo contrario, que se le reconozca debe ser considerado como un movimiento positivo, aunque pueda generar al gobierno problemas de otra naturaleza tener un Presidente de una línea y un Vicepresidente de otra.

Este tipo de procesos, que insisto en que requieren tiempo, son los que empiezan a encauzar los conflictos de la sociedad por dentro de las instituciones. Hay una larga tradición de la disciplina de la Ciencia Política sobre problemas que tienen que ver directamente con la gobernabilidad. Desde la Ciencia Política se ha construido una serie de paradigmas y de teorías acerca de explicaciones posibles de lo que pasa en las sociedades democráticas, en particular de América Latina.

Una genealogía rápida de cuáles han sido los principales puntos de este debate puede ser suficiente. Una de las posturas que nos es muy familiar a los uruguayos porque se ha discutido bastante, es la

cuestión presidencialismo-parlamentarismo. Gran parte de las culpas de la ingobernabilidad democrática en América Latina se atribuyen a que es un régimen presidencialista y no parlamentario. Además, son regímenes presidencialistas de un modo particular, no como el de los Estados Unidos. Este tipo de debate ha sido levantado básicamente por Juan Lins, politólogo español. Él plantea que en los regímenes parlamentarios hay una sola legitimidad, que se otorga a un Cuerpo que a su vez nombra al Primer Ministro o al Gabinete. En los regímenes presidencialistas hay dos legitimidades, pues la población elige dos instituciones: al Presidente y al Parlamento. Eso es un foco de inestabilidad y de conflicto, porque ante eventuales desencuentros ambas son legítimas frente a la autoridad del pueblo que las votó. Ese es el argumento central de Lins, al que agrega algunos otros. Los regímenes parlamentarios, por ejemplo, no tienen *death line*; terminan cuando se le quita legitimidad al Primer Ministro. En cambio, en los regímenes presidencialistas un Presidente totalmente deslegitimado puede continuar cumpliendo su mandato hasta el último momento. Eventualmente, un buen Primer Ministro puede seguir en su cargo, sin problema de límites, si así lo considera el Cuerpo constitutivo. Quiere decir que hay un problema adicional al de la legitimidad dual que es el de período fijo. Por otra parte, el que gana en el régimen presidencialista gana todo en el Poder Ejecutivo, lo que puede disminuir las instancias de hacer concesiones o de entrar en coaliciones. También se da la situación muy particular de que el Presidente es al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y tiene la representación de toda la nación pero a la vez la de su partido, que es una manera de introducir un sesgo partidario en el Poder Ejecutivo. El tema ha sido muy debatido en Uruguay. Quisiera dejar planteado que frente a esta situación hay propuestas para transformar los presidencialismos de América Latina en parlamentarismos, lo que sin duda, presenta sus dificultades.

Si seguimos con la genealogía, la segunda aproximación a la detección de los problemas de gobernabilidad tiene que ver con las cuestiones de legislación electoral. Hay algunos autores que argumentan que Lins se equivoca, que el problema no está entre presidencialismo o parlamentarismo sino en cuál es el sistema electoral que se aplica, es decir si es representativo o proporcional. Giovanni Sartori, en su clásico trabajo, ha avanzado discusiones muy interesantes sobre si una legislación electoral conduce más al multipartidismo y otra al bipartidismo. Desde el punto de vista de estos autores, el problema de la gobernabilidad democrática se da cuando los sistemas llevan al multipartidismo, porque tienden a

fraccionar excesivamente el componente electoral y el Poder Ejecutivo se encuentra con dificultades para generar mayorías porque no tiene el suficiente respaldo parlamentario. En este debate entonces, hay un desplazamiento del problema de gobernabilidad hacia el *tipo* de legislación electoral.

El tercer punto que destaco en el trabajo, y que me parece importante tener en cuenta, es que el problema no está en uno ni en otro lado sino en los poderes del Presidente. América Latina tiene presidentes institucionalmente fuertes y políticamente débiles, porque cuentan con atribuciones parlamentarias, pueden vetar o censurar y en algunos países hasta pueden crear legislación alternativa al Poder Legislativo. En general, la mayor parte del movimiento en América Latina ha sido para fortalecer los poderes institucionales del Presidente, pero no necesariamente su poder político, en cuanto a sus posibilidades o no de formar mayorías o si el partido que lo respalda es una minoría en el sistema general. Puede haber variantes en las experiencias de los diferentes países, pero Uruguay ha vivido directamente y ha discutido mucho sobre los problemas que genera este tipo de atribuciones o derechos de censura del Presidente.

A todas estas opciones se suma otra que no tiene en cuenta ninguna de las anteriores, y en particular se dirige contra la crítica al presidencialismo de los regímenes de América Latina, que es la idea de coaliciones. América Latina no tiene una historia muy larga en coaliciones. Hay algunos trabajos excelentes que está produciendo el Departamento de Ciencia Política sobre este tema, que muestran que en cinco países de América Latina hay catorce experiencias, con diferente grado de éxito, de tipo coalicional. Esta es una estrategia para encontrar mayorías, para resolver los problemas del presidencialismo o, eventualmente, de la falta de mayoría derivada de una legislación electoral determinada que favorece el multipartidismo o el exceso de poder del Presidente por la vía del respaldo suficiente o mayoritario del Parlamento. Desde esta postura, el debate presidencialismo-parlamentarismo o sobre la legislación electoral, aparece como subordinado y en rigor, como un falso dilema.

Este fenómeno conoce algunos casos de coaliciones que se crean antes de la elección y otras *ex post*. Algunas ya tienen cierta estabilidad, porque se han repetido en más de una administración. Uruguay y Chile se han destacado por eso en los últimos años, y ha sido una forma de contribuir a la gobernabilidad democrática. Esta experiencia coalicional todavía no está generalizada en América Latina pero viene creciendo de manera importante. En realidad, la coalición como práctica política, responde a problemas de gobernabilidad.

En esta genealogía agregaría que desde el punto de vista del debate hay que reconocer el argumento que parte de algunas trincheras de que si bien uno puede reconocer que el presidencialismo tiene sus problemas también es cierto que la mayor garantía que tiene un sistema político son sistemas de partidos fuertes. Incluso, en algunos casos hasta se extralimita el argumento diciendo: "Si usted tiene un sistema de partidos fuerte quédese tranquilo, porque los problemas los va a controlar en cualquier régimen o con cualquier legislación electoral". Sistema de partidos fuertes también quiere decir sistemas con capacidad de negociación interna frente a sus fracciones y entre ellos.

Una de las carencias más señalables –en Brasil se ha discutido mucho sobre la cuestión de partidos y sistemas de partidos– es que la mayor parte de los países de América Latina no ha tenido tiempo de cristalizar partidos y sistemas de partidos fuertes, con lealtades fuertemente establecidas y a veces hasta con reglamentaciones internas y legitimación por parte de la institución central del poder político. El partido político como institución es central porque es el articulador entre las expectativas, las demandas que provienen de la sociedad y la forma de resolverlo a nivel del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo.

La función básica de los partidos políticos viene siendo ésta, y uno tendría que pensar que en la medida en que hay partidos con esa capacidad de articulación se conoce por lo menos un instrumento relevante para controlar o disminuir los problemas de gobernabilidad. En relación con esto quiero mencionar un último punto, no referido a las instituciones y a la gobernabilidad a través de instituciones del sistema político sino a la dinámica que se da en cualquier sociedad política entre formación de intereses, grupos, corporaciones, sindicatos, movimientos sociales, etcétera, y el sistema político globalmente considerado.

Estamos asistiendo en el mundo entero a una creciente expansión de formas de movimientos sociales de todas las naturalezas posibles, muchos de ellos caracterizados por ser de una sola demanda, como los movimientos feministas, ecológicos o étnicos. Este tema es en parte lo que preocupaba a los informantes de la Comisión Trilateral cuando hablaban de un *overload* sobrecarga de demandas. Lo que es cierto es que esto se viene generalizando y dando lugar a un tipo de sociedad bastante diferente a la que conocimos. No sólo las demandas han crecido sino que también lo han hecho las agencias encargadas de generar, empaquetar y dirigir demandas.

Este tipo de expansión plantea una serie de problemas de gobernabilidad, porque desde el punto de vista de la participación

parece ser a todas luces deseable y positivo que haya expresiones de la sociedad civil. Hoy el embajador Valles en su exposición afirmaba que no creía que fuera positivo el crecimiento del poder de la sociedad civil a nivel internacional. Yo creo que aludía a un tema muy real. Uno puede considerar por un lado lo positivo del avance de los movimientos sociales y de expresiones de defensa de intereses puntuales de la sociedad, pero lo que desde el punto de vista de la gobernabilidad no parece ser positivo es que el sistema político –básicamente el sistema de partidos– no sea capaz de acompañar esos movimientos y mostrar una capacidad creciente de manejar y articular ese tipo de demandas. El problema es cuando un proceso va por un lado y el otro proceso por otro. Gran parte de los países de América Latina tiene el problema de que el sistema político funciona pero la cantidad de demandas de la sociedad no tienen canales para llegar a los organismos o a las instancias superiores de toma de decisiones.

Aquí hay un problema bastante general, que no tiene que ver con las instituciones tradicionales del liberalismo político sino con las demandas que se generan fuera de las instituciones liberales del sistema político. Ahí se encuentra uno de los problemas más graves a resolver por parte de América Latina, y es que si no se es capaz de crear o desarrollar instituciones de articulación el problema de la consolidación democrática va a seguir estando en jaque o por lo menos va a ser bastante severo en los próximos años.

En suma, la nueva ola democratizadora de América Latina más allá de los logros obtenidos está dejando como resultado sistemas excesivamente débiles y precarios en los que no se garantiza el respeto de la *ley y el orden*, ni las condiciones básicas de gobernabilidad que el propio régimen requiere. Esto debe ser considerado como uno de los desafíos más grandes que tiene la región por delante. La espiral de ingobernabilidad puede transformar la baja credibilidad de los gobiernos en una baja credibilidad del régimen político. En este caso, empezaremos de nuevo.

La vía 2,5

MARIA HERMINIA TAVARES

Robert Geyer, que es una especie de profeta en Harvard, ha dicho que la *tercera vía* no es más que el liberalismo por cuentagotas. Son numerosos quienes afirman que no es más que una especie de rendición de la socialdemocracia al neoliberalismo. Personalmente, creo que las cuestiones que proponen quienes se agrupan en torno a la idea de la *tercera vía* o gobernación progresista merecen consideración. En realidad, esta discusión no empieza ahora sino cuando se propuso rehacer el programa de la Internacional Socialista.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que se trata de un tema que sigue en construcción, y cuya existencia es mucho más volitiva que efectiva, o por lo menos es poco más que una declaración de intenciones. De modo que tenemos que ir con cuidado. Entonces, en primer lugar, voy a tratar de definir el terreno en que se mueve el debate acerca de la *tercera vía*; en segundo lugar, caracterizar los que me parecen ser los ejes de discusión propuestos; y, finalmente, especular

*Profesora Titular del
Departamento de Ciencia Política
de la Universidad de São Paulo.
Actualmente trabaja como
investigadora sobre federalismo y
descentralización
de las políticas sociales.*

acerca del sentido que puede tener esa discusión en países periféricos como los nuestros.

La discusión acerca de la *tercera vía* o de la gobernación progresista tiene como referencia la experiencia de la socialdemocracia europea y de su rol en la conformación de los estados de bienestar social. La *tercera vía* es una discusión acerca del *aggiornamento* de la agenda social demócrata y de los valores que le dieron sentido en el pasado. En mi opinión, la *tercera vía*, así como lo fue en clave ultraconservadora el neoliberalismo, constituye un intento de dar respuesta política programática a las profundas transformaciones de las sociedades occidentales de capitalismo maduro. Dichas transformaciones se relacionan no sólo con los cambios en la economía internacional, sino especialmente con el impacto sociocultural y político del mismo estado de bienestar sobre la sociedad, o sea, la forma como la misma operación del estado de bienestar ha creado nuevos clivajes sociales, nuevos conflictos políticos, etcétera.

Paso ahora a enumerar los ejes de la discusión. Creo que ellos son las relaciones entre Estado y mercado, entre Estado y sociedad civil, entre naciones y sistema global, la inclusión de los temas de la agenda posmaterialista en la agenda política y una discusión que se sitúa en el plano de los valores, entre equidad socioeconómica, pluralismo y elecciones individuales.

En el primer eje, el énfasis está puesto en la redefinición del rol del Estado y de las modalidades de intervencionismo estatal. Así, las regulaciones de los mercados ganan una cierta primacía sobre las formas de intervención directa en la producción a través de empresas estatales, etcétera. Los temas de eficiencia económica y competitividad pasan a merecer consideración y tienen que ver con las políticas públicas o con la agenda de los gobiernos. En lo que respecta a la intervención estatal en el plano de la promoción del bienestar social, para la *tercera vía* el Estado sigue siendo responsable por la seguridad y por el bienestar de los ciudadanos, pero las políticas sociales que materializan esa intervención no necesariamente incumben con exclusividad a las agencias gubernamentales. Pueden ser compartidas con organizaciones de la sociedad o aun transferidas a esas organizaciones. Se supone que la pluralización de agencias públicas sociales de prestación de servicios, en algún grado puede abrir espacio a la diversidad de las preferencias, de las elecciones individuales que de alguna manera no están contempladas por las políticas de carácter más uniformizador del estado de bienestar social.

En el plano de los valores, la revolución socialdemócrata propone algo así como una reconciliación entre la socialdemocracia y el liberalismo pluralista. De alguna manera, propone una sustitución del igualitarismo de tipo socializante que predominó en el pasado en la socialdemocracia, por una especie de social liberalismo o igualitarismo liberal, de manera de acomodar el pluralismo de valores y, por ende, abrir espacio para la legitimidad de la idea de que la gente puede elegir y tener sus preferencias, sus valores diversos, etcétera.

Yo creo, por fin, que la discusión de la *tercera vía* propone la inclusión de temas nuevos. Por un lado, incluye los temas de la agenda posmaterialista, como la relación de género, los derechos humanos, el pluralismo cultural, el medio ambiente y, por otro lado, trata de introducir temas que tienen que ver con la discusión sobre los cambios y la profundización de la democracia, es decir, con las demandas de mecanismos de democracia directa, acoplados y conviviendo con las instituciones representativas, con demandas de democratización de la información, de extensión o de creación de formas de responsabilización y de control sobre los gobiernos, etcétera. Hay un énfasis importante en toda la discusión que tiene que ver con el perfeccionamiento y la profundización de la democracia. Estos son los temas más importantes que están propuestos en ese intento de *aggiornamento* de la agenda de propuestas socialdemócratas en el mundo de las democracias maduras y del capitalismo maduro.

Aunque nunca se mencione con todas las letras, habría que subrayar que los partidarios de la *tercera vía* apuntan hacia un reformismo muy sobrio, que no apuesta a cambios dramáticos pero propone transformaciones muy incrementales. Esto está supuesto más que declarado. Reitero que me parece que la agenda que se propone a la socialdemocracia no es para nada arbitraria u oportunista. Su adecuación a las experiencias de las sociedades democráticas del capitalismo maduro es razonablemente evidente, y no tengo muchas dudas en aceptarlo. Sin embargo, creo que esas propuestas se apoyan en una especie de plataforma previa de bienestar, de equidad, producida en el pasado por una combinación virtuosa de democracia, crecimiento acelerado, keynesianismo y políticas efectivas de protección social. Por esa razón, es menos evidente la posibilidad de extender la propuesta a regiones o países en los cuales fue otra la historia del desarrollo capitalista y otras las relaciones entre capitalismo y democracia, así como la conformación de los sistemas de protección social.

En primer lugar, nuestros países combinaron –y creo que siguen haciéndolo– de una manera muy particular los problemas de la nueva agenda, que tienen vigencia no solamente entre nosotros, y las presiones por la profundización de la democracia, con problemas clásicos de exclusión social y respeto a los derechos civiles básicos. En segundo término, los procesos económicos de los últimos veinte años estrecharon –como todos lo han subrayado– de forma muy dramática y significativa los márgenes de maniobra y de autonomía real de los gobiernos nacionales de la región. En igual medida, redujeron su capacidad de poner en marcha políticas reformistas más radicales y efectivas sobre las múltiples líneas de desigualdad que trizan nuestras sociedades. Es muy difícil que la agenda se pueda trasponer tal como está, pero muchos de los temas de la gobernación progresista están ahí, en las experiencias innovadoras de participación y gestión de programas sociales, en las demandas por responsabilidad y transparencia de nuestros gobiernos. En muchos países esto se transformó en hechos políticos y electorales importantes. Ahí está también la centralidad de la cuestión de los derechos humanos, el éxito relativo de los nuevos movimientos sociales –destaco el movimiento feminista– al proyectar sus liderazgos en la escena pública, etcétera. En realidad, una parte de esa discusión tiene que ver con nosotros.

En el plano de las políticas sociales, no todo es destrucción pura y simple. Hay mucha experimentación a escala reducida que parece apuntar hacia innovaciones no recesivas desde el punto de vista social. De la misma manera, me parece que en la escena política se están diseñando tendencias, partidos, coaliciones, liderazgos que no se identifican con el liberalismo de mercado puro y duro ni con las banderas tradicionales de la izquierda o de los sectores progresistas, como el estatismo, el nacionalismo, las concepciones instrumentales de la democracia o el mayoritarismo antipluralista que nos ha caracterizado en el pasado. Hay rastros de la búsqueda de ese nuevo camino en los gobiernos de la concertación chilena, en sectores de la coalición de Fernando Henrique Cardoso y en sectores de oposición en Brasil. Quiere decir que hay fuerzas que se mueven en una dirección que no es neoliberal, ni tampoco la reproducción de la agenda de las percepciones de las propuestas tradicionales de los grupos progresistas o de izquierda en América Latina.

Concluyo diciendo que no creo que la *tercera vía* sea trasponible tal cual a nuestra circunstancia, pero quizá se pueda reinventar. Eso supone aceptar que si a nivel macro no parece haber mucha alternativa, mucho margen de maniobra, puede que exista un nivel

intermedio en el terreno económico, de las políticas sociales, de la innovación institucional o de las instituciones de prácticas políticas en el cual haya espacio para experiencias reformistas factibles y eficaces. Quizá esa innovación ya esté en marcha y quizá no la estamos viendo porque nuestros ojos de alguna manera están nublados por una nube de ideas preconcebidas del pasado.

Democracia y desarrollo: impacto de la política en el desarrollo*

EDMUNDO JARQUÍN

Estas notas pretenden examinar, brevemente, la relación entre política y desarrollo desde la perspectiva de la experiencia del desarrollo latinoamericano, en el contexto más amplio de la relación entre democracia y desarrollo y, más específicamente, de la relación entre buen gobierno y desarrollo.

Obviamente, las conexiones entre la política y el desarrollo son diversas. En términos del desarrollo latinoamericano, la conexión que más se destacó en los diversos estudios, sobre todo de la segunda mitad del siglo XX, era la que asociaba la considerada crónica inestabilidad política –por cuartelazos, revoluciones, golpes de Estado, revueltas sociales, et-

* Colaboración del autor, quien no pudo participar personalmente en la jornada. Una versión original de estas notas fueron preparadas para el seminario "El impacto de la política en el desarrollo" (BID-CEPAL, Santiago de Chile, 5-6 de octubre de 2000) y también presentadas en la Conferencia "Desafíos a la democracia en las Américas" celebrada en el Centro Carter (Atlanta, 16-18 de octubre de 2000). Sus opiniones no comprometen las de la institución a la que pertenece. El autor agradece las contribuciones de Andrés Allamad y Mark Payne.

cétera- con los fracasos de su desarrollo. Esto no es, desde luego, una cuestión de poca importancia. En un ambiente de periódica redefinición de las reglas del juego y de las relaciones de poder, de incertidumbre respecto de la protección de los derechos de propiedad y de la continuidad de las políticas y leyes fundamentales, es imposible tener un proceso sostenido de ahorro e inversiones de largo plazo que es la base del desarrollo.

El que ahora llamamos “déficit democrático” está en la explicación de esa crónica inestabilidad política. Resulta evidente que junto a nociones de seguridad y a un ambiente geopolítico adverso, los orígenes de la inestabilidad política se pueden rastrear en la incapacidad de la mayoría de los países para establecer instituciones con competencia para manejar conflictos sociales y que pudieran obtener respaldo y apoyo permanente por parte de los ciudadanos, los grupos de poder y los actores políticos y sociales.

No obstante, los considerados fracasos o fallas del desarrollo latinoamericano durante el siglo XX,* no son tanto en términos de crecimiento como de la llamada “calidad” del mismo en términos de sostenibilidad, cohesión social interna, renovación periódica de las bases del crecimiento y competitividad internacional. En efecto, América Latina creció mucho durante el siglo pasado y su progreso social no es despreciable. Pero tenemos déficit sociales abrumadores y la posición de la región dentro de la economía mundial sigue dejando mucho que desear.

De cara a eso que hemos llamado “calidad” del desarrollo es que el vínculo entre política y desarrollo emerge con dimensiones más estructurales y de largo plazo. Quiero destacar una: la históricamente ineficiente y conflictiva relación entre el Estado y el mercado, con frecuencia sujeta a abruptos e imprevistos cambios. Con esto quiero decir que en buena parte del siglo XX, en la mayoría de los países de la región, esta relación no sólo no estuvo resuelta –por el contrario, estuvo en constante desequilibrio– sino que también, en cualquiera de sus muchas orientaciones, constituyó el más severo obstáculo para su desarrollo.

Durante un largo periodo existió una batalla político-ideológica excluyente respecto a la vía más apropiada para promover el desarrollo: el Estado o el mercado. Solamente ahora estamos en proceso de salir de los mayores extremos de ese debate, y podríamos considerar que se ha alcanzado un consenso que si bien reconoce la necesidad de dejar al mercado la función principal en la asignación de recursos, la producción, el consumo y la determinación de los precios relativos,

* Thorp, R., *Progreso, pobreza y desarrollo*, BID, 1999.

al mismo tiempo acepta el papel fundamental del Estado en cuanto a la promoción de la equidad y la competencia (a través del establecimiento de reglas, la protección de los derechos de propiedad, el arbitraje de conflictos, la creación de infraestructura física y de capital humano), que el mercado por sí solo no produce.

Independientemente de razones de índole estrictamente ideológica, es posible observar que la influencia de la política constituye el factor olvidado por parte de las posiciones extremas que antes mencionamos. Esta omisión del papel de la política ha conducido, por un lado, a atribuir a fallas del mercado lo que en verdad han sido fallas de la política. En el otro extremo se ha atribuido a fallas del Estado, lo que también han sido fallas de la política.

Así, por una parte se ha señalado un persistente fracaso de los mercados, cuando en realidad lo que se percibe como fallas del mercado son el resultado de fallas de la política y del sistema político que por clientelismo, amiguismo, corporativismo, corrupción sistémica, han conducido al rentismo de los mercados, a proteccionismos ineficientes, a intervenciones sesgadas, a mala asignación de los recursos públicos, a evasión fiscal, etcétera. Este extremo ha conducido a las reacciones populistas: creer que falló el mercado cuando, en verdad, lo que había fallado era la política y el sistema político. Desde la otra perspectiva, y también por omitir o no valorar apropiadamente el papel de la política, se ha derivado a las reacciones anti-estadistas radicales: confundir malas intervenciones del Estado, por las mismas razones antes anotadas, con la idea que el Estado no debe intervenir del todo.

Esto último nos lleva a un punto central: si para tener un desarrollo sostenido y equitativo hay un número de intervenciones estatales inevitables ¿cómo garantizar intervenciones estatales eficientes? Obviamente no en las condiciones que, en general, han prevalecido en muchos países de la región, en que el Estado ha estado privatizado ya sea por un partido político, un sindicato, un gremio, un grupo económico, un caudillo y, en los peores extremos de privatización del Estado, por variantes de "sultanismo" en que la voluntad de "lo público" se confunde con la voluntad privada del "soberano". La búsqueda de una respuesta al problema de alcanzar una relación eficiente entre el Estado y el mercado nos lleva a la necesidad de tener un sistema político y una política cuya calidad asegure que el Estado manejará sus intervenciones de una manera relativamente neutral, imparcial y eficiente. Este es el escenario en que emerge con toda su fuerza lo que se ha dado en llamar "buen gobierno".

La ineficiente relación entre Estado y mercado en nuestra región puede atribuirse al mencionado “déficit democrático”, puesto que la única manera de asegurar que el Estado interviene en beneficio del interés público y no de intereses particulares o de su propio interés, es a través de un efectivo sistema democrático de gobierno. Esto subraya, sobre todo ahora que todos los países han adoptado o están adoptando reformas orientadas a consolidar economías de mercado abiertas, la urgente necesidad de superar el “déficit democrático” de nuestra región en la cual, para la mayoría de los países, está todavía pendiente el tránsito de democracias electorales (*illiberal democracies*, como las llamara Fareed Zakaria, ex Director de Foreign Affairs) a sólidos Estados de derecho democráticos. Mientras no avancemos decididamente en esa dirección y las lecciones de nuestra historia no se incorporen en los paradigmas y modelos de desarrollo que se impulsan, la región estará condenada a repetir los fracasos del pasado.

En definitiva, la eficiencia de las intervenciones del Estado no depende tanto de su racionalidad técnica-instrumental como de su autonomía política en relación con intereses particulares. En democracia las políticas públicas son más sensibles a las demandas de los ciudadanos y tienden a agregar, procesar y responder mejor a esas demandas. En democracia, además, es posible tener a los gobernantes responsables de sus actuaciones. También, en un régimen democrático no se esperan cambios dramáticos en las reglas del juego y las relaciones sustantivas de poder. Finalmente, en un efectivo sistema democrático el Estado y las políticas públicas tienen el mínimo de autonomía en relación con intereses particulares o corporativos, con lo cual se pueden tener intervenciones estatales con grados razonables de neutralidad y eficiencia.

Unido al creciente reconocimiento del valor intrínseco de la democracia en cuanto a la libertad y los derechos humanos, existe ahora una aceptación creciente de las contribuciones positivas de la democracia para el desarrollo. La noción de que un país debe desarrollarse económicamente, para estar en condiciones de acceder a la democracia es ahora ampliamente rechazado. La lógica de este pensamiento ha sido revertida. Como lo ha señalado Sen: un país no tiene que ser considerado “apto” para la democracia; por el contrario se ha transformado en “apto” a través de la democracia.*

En América Latina, en mayor o menor grado, está pendiente la construcción de las instituciones del mercado. Entre aquellas insti-

* Sen, A., “Democracy as universal value”, *Journal of Democracy*, Volume 10, Number 3, July 1999

tuciones que ahora se reconoce tienen un gran impacto en la eficiencia de los mercados podemos incluir aquéllas relacionadas con la protección de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos, el establecimiento y cumplimiento de regulaciones para el mercado y la existencia de redes de cohesión y protección social. Pero como Dani Rodrik señala en un artículo reciente, las instituciones del mercado se encuentran necesariamente vinculadas a un conjunto de instituciones políticas que no tienen relación inmediata con el mercado. Para ser eficientes las instituciones del mercado requieren de instituciones políticas capaces de garantizar la creación de reglas justas y efectivas, y que estas reglas sean cumplidas, controladas y aplicadas de manera consistente. Al mismo tiempo, considerando que las instituciones del mercado para ser funcionales deben estar bien adaptadas a las condiciones económicas, sociales y culturales particulares a cada país, parece evidente que su establecimiento y existencia en el tiempo dependen de una amplia y efectiva participación ciudadana a través de instituciones democráticas bien desarrolladas. A la luz de estos razonamientos Rodrik se refiere a las instituciones políticas democráticas como “meta instituciones” destacadas en el universo más extenso de instituciones que apoyan a una economía de mercado.* En consecuencia, para responder en forma seria a la necesidad de fortalecer las instituciones del mercado, América Latina debe a un mismo tiempo trabajar en la profundización y consolidación de los sistemas democráticos.

La existencia de instituciones democráticas firmes tiene un valor mucho más amplio para el desarrollo. Alcanzar el nivel adecuado en la composición y eficiencia en la prestación de servicios públicos y la capacidad fiscal dependen inevitablemente del funcionamiento de las instituciones representativas que toman las decisiones en este sentido. La calidad de la política democrática determina el margen de resultados de los gobiernos en cuanto a su capacidad para traspasar las preferencias e intereses de los ciudadanos en políticas justas y efectivas.

Tengo la impresión que en nuestra región hasta ahora se ha prestado más atención a la democracia en términos de deseabilidad política y social (respeto a los derechos humanos, protección de los derechos fundamentales, libertad de expresión, etcétera), lo cual es perfectamente entendible. Cuando se la ha analizado en su relación con la economía, la ecuación se ha puesto de esta forma: el bajo

* Rodrik, D., “Institutions for High-Quality Growth: what they are and how to acquire them”, draft paper prepared for the International Monetary Fund Conference on Second-Generations Reforms, Washington, D.C., November 8-9, 1999.

crecimiento, la pobreza y la desigualdad son una amenaza para la democracia. Lo que queremos postular no es que esa relación sea equivocada, pero que es necesario destacar una relación que lee la causalidad en un sentido contrario: la democracia es condición para el crecimiento, la equidad y la sostenibilidad de ese crecimiento. Esto es algo semejante a lo que Amartya Sen ve como el “valor instrumental” de la democracia.

Este “valor instrumental” de la democracia ha sido estudiado bastante en relación con los países desarrollados, pero también parece estar apoyado por un análisis, si bien somero, de la evidencia de nuestros países. Para un conjunto de indicadores de cohesión social y de eficiencia del Estado, que se muestran en el Cuadro 1, los países de la región con la historia democrática más profunda y duradera –Costa Rica, Uruguay y Chile– muestran resultados superiores a la media de la región y se comparan aún más favorablemente con aquellos países de menor desarrollo institucional y político democrático. También se adjuntan dos gráficas, más conocidas, que muestran para países de diversas regiones del mundo y de diversos niveles de desarrollo y de historia política, la relación positiva que hay entre estado de derecho y éxito económico, y la relación negativa entre corrupción y desarrollo.

Quisiera referirme ahora a un tema que, me parece, ha sido poco estudiado en el contexto de nuestra región. Se trata de la relación entre fiscalidad, democracia y desarrollo. En la última tabla que se adjunta se compara la fiscalidad de los países de América Latina –en términos de presión tributaria y de composición de los ingresos fiscales– con la de los países desarrollados (G-7). Se puede apreciar que tenemos una fiscalidad invertida en relación con la de los países desarrollados. La presión tributaria en la región es menos de la mitad que la de los países desarrollados, y la participación de los impuestos sobre bienes y servicios es el doble de la de los países desarrollados (visto desde otro ángulo, la participación de los ingresos fiscales provenientes de los impuestos, es la mitad que la de los países desarrollados). Este es también un tema de democracia y desarrollo. Me parece que con la fiscalidad que prevalece en América Latina no es posible que el Estado cumpla sus responsabilidades en términos de creación de infraestructura física, formación de capital humano y cohesión social, que son indispensables en términos de un desarrollo capitalista exitoso. A la vez, no estamos haciendo un alegato por mayores y nuevos impuestos. Lo que ocurre es que en las condiciones de la institucionalidad política democrática que hemos analizado, el Estado no tiene la legitimidad y la eficiencia para re-

caudar bien, de conformidad con los impuestos ya existentes, y tampoco tiene la eficiencia para gastar bien. No es casualidad, por ejemplo, que no teniendo Costa Rica, Chile y Uruguay una fiscalidad muy diferente a la del *average* de América Latina, presentan, sin embargo, los resultados de cohesión social más favorables a los cuales hemos hecho referencia. Quizá en esta clase de relación entre institucionalidad política y fiscalidad resida buena parte de la explicación de esa gran paradoja del crecimiento latinoamericano durante el siglo pasado: crecimiento con exclusión, esto es, las "luces y sombras" del desarrollo de la región de que nos habla Rosemary Thorp en su historia económica de América Latina.*

El contexto general bajo el cual América Latina inicia el siglo XXI favorece la eliminación de su déficit democrático. En primer lugar, con el término de la guerra fría los argumentos de seguridad nacional para la existencia de regímenes autoritarios no resultan creíbles. En segundo lugar, existen ahora sólidas redes internacionales tanto políticas como económicas que apoyan el mantenimiento de sistemas democráticos. Por lo tanto, con el término de la guerra fría, el creciente consenso internacional en favor de la democracia, y los crecientes niveles de interdependencia económica han incrementado considerablemente los costos para quienes opten por poner término a un sistema democrático de gobierno. En tercer lugar, existe un fuerte consenso entre las fuerzas políticas de la región con respecto a la necesidad de la democracia. Y por último, tal como lo hemos visto, tanto la teoría como la práctica relacionada con el desarrollo enfatizan la importancia fundamental de las instituciones y la política para el progreso social y económico.

No se pueden negar los enormes beneficios que los procesos de democratización, en unos casos, y de redemocratización en otros, que se iniciaron a principios de los años ochenta, han traído en términos de libertades democráticas, respeto por los derechos humanos, transparencia y competencia política. Evidentemente, una prensa más libre y vigilante y un mayor escrutinio por parte del electorado han generado grandes presiones para establecer marcos legales más justos y confiables, y para reducir la corrupción. En todo caso, la persistente debilidad de la mayoría de los países de la región, con respecto a estas instituciones del mercado, es sintomática de una continua carencia con respecto a las instituciones políticas democráticas.

En conclusión, lo que la región necesita es no sólo una agenda para la reforma económica, sino también establecer una agenda para la reforma política y quisiera referirme, casi para concluir, a

* Thorp, R., ob. cit.

cuáles son algunas áreas prioritarias de reforma política en la cual podrían concentrar su atención tanto los países como la comunidad internacional. Pero antes de indicar, muy puntual y rápidamente esas áreas, quisiera tomar una referencia: la gente, el ciudadano de la calle, el que usted se encuentra en cada esquina, juzga a la política, se forma opinión de los políticos y de los partidos políticos, a partir de lo que hace o no hace el Estado y cómo lo hace. La conexión esporádica de los ciudadanos con la política y los políticos son las elecciones; la conexión cotidiana, aquélla a partir de las cuales se forman las convicciones más profundas y duraderas, son a partir del Estado, esto es, del gobierno ya sea a nivel nacional o local. Si funcionan o no los servicios públicos, si el Estado garantiza o no su seguridad personal, si cuando ve un policía en la calle debe sentir temor o seguridad, si el maestro de sus hijos es un mendigante del empleo público o un orgulloso servidor de la comunidad, si cuando tiene una urgencia médica hay un servicio de salud que le atiende sin preguntar si puede pagar o no el servicio, y así hay un sinnúmero de situaciones en donde el ciudadano se topa ordinariamente con la política a través del Estado. Todo lo anterior para decir una cosa: la reforma del sistema político es inseparable de la reforma del Estado. Hay, entre ellas, no solamente un *pari passu*, como se dice en economía, sino una relación recíproca y complementaria.

Indicado lo anterior, paso a referirme a los puntos básicos de esa agenda de reformas en la cual, por las razones anotadas, es imposible separar la reforma de la política de la reforma del Estado.

Primero y antes que todo perfeccionar y fortalecer los sistemas y procesos electorales. Este es el piso de la democracia y debemos estar advertidos del serio riesgo que algunos países han enfrentado o enfrentan de retroceder de ese umbral mínimo de la democracia.

Segundo, fortalecer profesional y políticamente, en términos de su efectiva independencia externa e interna, al Poder Judicial. Desde la perspectiva más amplia del sistema político democrático no se trata solamente de su fortalecimiento en términos jurisdiccionales y de cobertura, sino también de su capacidad de control constitucional y legal, esto es, de su rol en términos de uno de los aspectos esenciales del sistema democrático: el sistema de controles, pesos y contrapesos. Hay que ir de programas y proyectos de reforma judicial concebidos desde una perspectiva estrictamente jurídica normativa y de sistemas organizacionales y de gestión, a programas y proyectos concebidos como parte de un proceso de reforma política democrática.

Tercero, hay que mejorar los recursos, capacidades y funcionamiento de los parlamentos, tanto en términos de sus capacidades

de control y fiscalización, como de su capacidad legislativa y de incidencia en la formación de las políticas públicas. Pero, como bien sabemos, un Parlamento es en últimas, un reflejo del sistema de partidos políticos lo que nos lleva a la cuarta área de reforma.

Se trata de la reforma electoral y de las leyes de partidos políticos y de financiamiento político, en términos de fortalecimiento del sistema de partidos políticos. No hay una receta válida para todos los países, pero en general sólo muy recientemente se ha empezado a ver a los partidos políticos como entidades de derecho público al menos desde el punto de vista de su funcionamiento interno el cual no puede considerarse materia de vida privada.

Quinto, es necesario superar la gran debilidad de nuestros Estados en cuanto a las agencias de supervisión, contraloría y promoción de la competencia, incluyendo los instrumentos y mecanismos de control ciudadano y de defensa de los mismos.

Sexto, a fin de reforzar la capacidad del Estado de ejecutar sus funciones de manera efectiva, es decir con grados razonables de neutralidad, es necesario establecer un servicio civil de mérito. Esta es una tarea pendiente en la mayoría de nuestros países. Nos estamos refiriendo a un servicio civil concebido no solamente desde una perspectiva de política de recursos humanos y gremial –lo cual lleva con frecuencia modalidades de clientelismo y corporativismo– sino desde la perspectiva de la institucionalidad democrática en términos de la relativa imparcialidad o neutralidad de las intervenciones del Estado.

Finalmente, es necesario promover una reforma fiscal profunda, que dote al Estado de los recursos necesarios para cumplir sus responsabilidades en términos, por un lado, de crear externalidades apropiadas para el desarrollo de los mercados y la competencia, y por otro lado, de promover la cohesión social. En nuestra región, en general y en definitiva, hace falta más Estado y más mercado.

Unas palabras finales que intentan recoger lo esencial de nuestro planteamiento: la democracia es una exigencia ética del espíritu humano, lo cual tiene que ver con su deseabilidad, pero es también una exigencia técnica del desarrollo, lo cual tiene que ver con su necesidad.

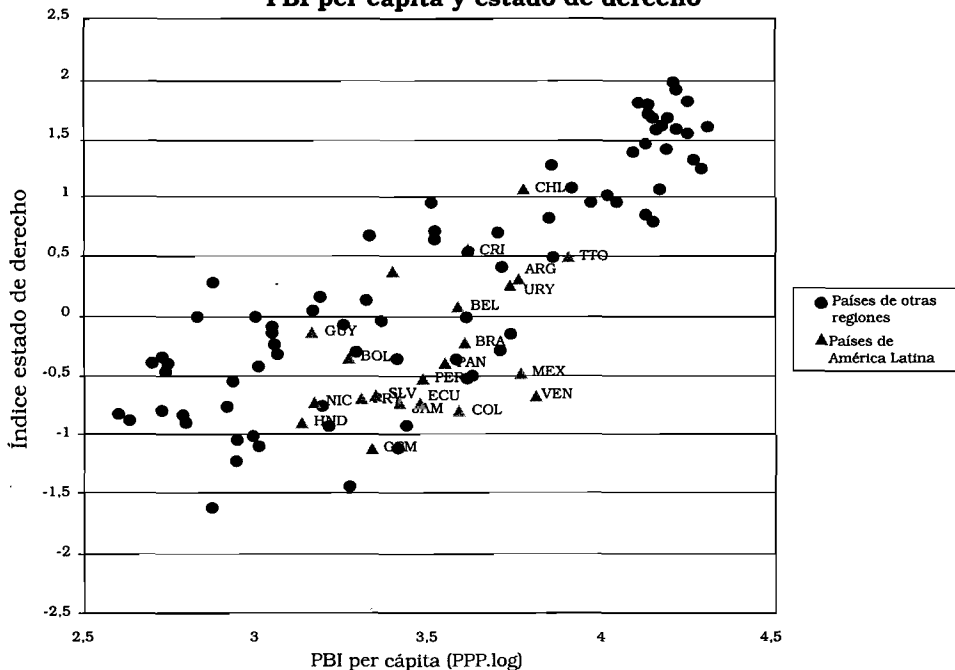
Cuadro 1

País	PBI per cápita 1999 (current US\$)	Indice de Desarrollo Humano, 1999 (UNDP 2001)	Indice de Pobreza Humana, ¹ 1999 (UNDP 2001)	Mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos 1999 (BM 2001)	Esperanza de vida 1999 (BM 2001)	Tasa de analfabetismo de adultos 1999 (BM 2001)	Tasa neta de matríc. primaria 1998 (BM 2001)	Tasa neta de matríc. secundaria 1998 (BM 2001)	GINI (BM 2001) ²
Costa Rica	3,720	0,821	4,00	12,37	76	95,50	92	44	46
Chile	4,880	0,825	4,20	9,97	75	95,60	88	70	58
Uruguay	6,550	0,828	4,00	14,50	74	97,70	92	66	42
LAC18 Average	2,983	0,741	12,86	28,23	70	87,08	92	53	52
Argentina	8,030	0,842		18,39	73	96,70	100	74	
Bolivia	1,010	0,648	16,40	58,79	62	85,00	100	68	59
Brasil	4,610	0,750	12,90	32,20	68	84,90	98	50	59
Chile	4,880	0,825	4,20	9,97	75	95,60	88	70	58
Colombia	2,420	0,765	9,10	22,76	71	91,50	87	57	57
Costa Rica	3,720	0,821	4,00	12,37	76	95,50	92	44	46
Dominic Republ.	1,770	0,722	15,40	39,00	67	83,20	87	53	47
Ecuador	1,520	0,726	16,80	28,39	70	91,00	97	46	44
El Salvador	1,850	0,701	18,30	30,07	70	78,30	81	43	51
Guatemala	1,650	0,626	23,80	40,20	65	68,10	83	28	56
Honduras	740	0,634	20,80	34,40	66	74,00			59
México	4,000	0,790	9,50	29,39	72	91,10	100	56	52
Nicaragua	370	0,635	23,30	34,31	68	68,20	80	39	60
Panamá	3,030	0,784	8,50	20,28	74	91,70			49
Paraguay	1,750	0,738	10,20	23,79	70	93,00	92	42	58
Perú	2,250	0,743	12,90	39,20	69	89,60	100	61	46
Uruguay	6,550	0,828	4,00	14,50	74	97,70	92	66	42
Venezuela	3,540	0,765	8,60	20,20	73	92,30	88	50	49

1 Los números más altos indican un mayor nivel de pobreza.

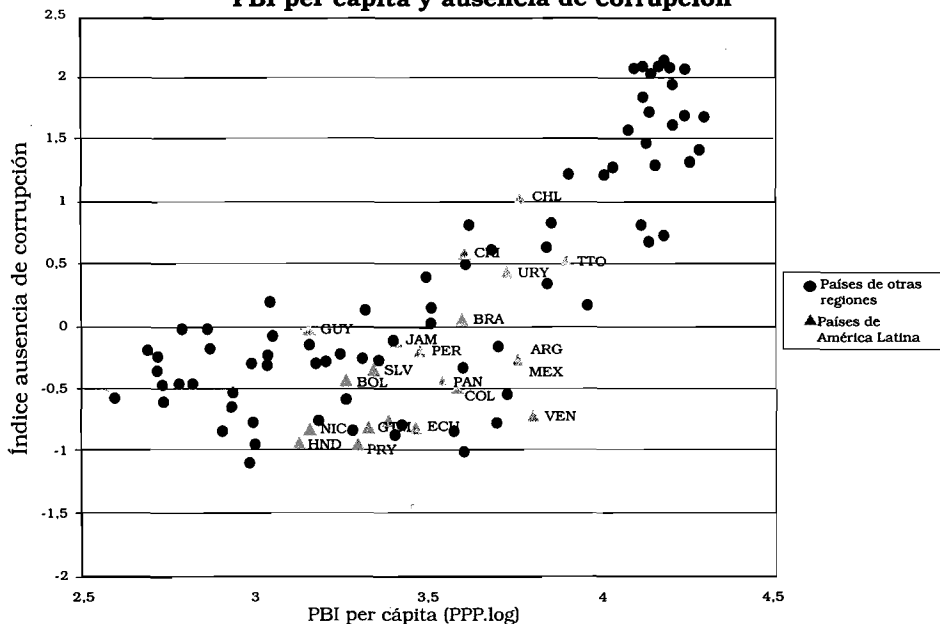
2 Los números más altos indican un nivel menor de equidad.

PBI per cápita y estado de derecho



Fuente: Penn World Tables (1998), Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton (1999)

PBI per cápita y ausencia de corrupción



Fuente: Penn World Tables (1998)

COMENTARIOS

Algunos comentarios a propósito de la calidad democrática y las nuevas ideas en América Latina

GERARDO CAETANO

La encrucijada institucional en América Latina

En primer lugar, sería oportuno establecer la trascendencia de historizar este momento de las democracias latinoamericanas, y hacerlo bien. Esto quiere decir –entre otras cosas– mirar e interpretar los acontecimientos y procesos que marcan el presente de la región en una perspectiva más larga, con mayor densidad histórica, con una inscripción más precisa en el mundo y en su “giro de época”. En ese marco de una historización adecuada, de inmediato surge esta paradoja o esta dualidad a la cual se ha hecho mención en más de una oportunidad. Por un lado, es cierto que desde una mirada larga es pertinente resaltar lo inédito de este momento democrático de América Latina. Sin embargo, también desde esa perspectiva salta a la vista el que ciertas euforias un poco apresuradas de hace algunos años atrás, han dejado lugar al registro de motivos de preocupación creciente. Se impone, en suma, como buen

*Historiador y analista político.
Director del Instituto de
Ciencia Política, Facultad de
Ciencias Sociales,
Universidad de la República.
Coordinador del programa de
investigaciones interdisciplinarias
sobre “Política e Integración
Regional” en el CLAEH. Presidente
del Centro UNESCO de Montevideo.
Investigador y docente en cursos
de grado y de posgrado en Uruguay
y en el exterior.*

punto de partida para el análisis, una actitud más cauta y al mismo tiempo incisiva: ni un optimismo *panglossiano*, ni un catastrofismo presentista, antes bien un balance riguroso que nos permita lidiar, sin nostalgia ni impresionismos, con una interpelación exigente en relación con esta encrucijada política en la América Latina actual.

Creo, efectivamente, que esa dualidad que se presenta en el trabajo de Carlos Filgueira existe y que tal vez haya muchas maneras de sintetizarla. A partir de la evidencia que surge de algunos análisis comparativos o de las proyecciones que emergen de las tendencias presentadas por el *latinobarómetro*, esa paradoja muchas veces se revela como una auténtica encrucijada institucional en el continente. Por un lado, se mantienen –aunque en descenso– tendencias que indican la persistencia de una fuerte adhesión a los valores y las prácticas democráticas: no logran arraigar socialmente alternativas políticas o ideológicas de corte autoritario que se presenten viables ante la primacía en la opinión pública de la legitimidad democrática. Sin embargo, lo que sí presenciamos es una crisis o un desencanto creciente respecto a la política y sus instituciones. Persiste una fuerte expectativa respecto a la democracia, pero al mismo tiempo se duda de lo que la política y sus instituciones clásicas (Estado, partidos, poderes públicos, etcétera) pueden hacer en nuestras sociedades.

Este momento de encrucijada institucional también refiere, como han señalado muchos autores y estudiosos del tema, a una instancia decisiva en la que vuelven a estar en debate ideas, símbolos, prácticas, representaciones, convicciones, valores, que hacen a nuestra convivencia cívica, que definen en nuestras sociedades las dimensiones del poder, de *lo que se puede hacer y lo que no*. Por cierto, se trata de aspectos centrales de una construcción democrática, que desde el fin de las transiciones de las dictaduras de la “seguridad nacional” no se habían puesto en entredicho de manera tan profunda como ahora.

El desafío de la “reacción antipolítica”

Esta paradoja es complicada. ¿Es pensable una democracia con la política tan cuestionada o sin un arraigo consistente de sus instituciones clásicas? ¿Es pensable una democracia donde se haga *política contra la política*, como la hacen efectivamente muchos políticos exitosos de la América Latina de hoy? Al mismo tiempo, este distanciamiento crítico de las ciudadanías respecto a la política y a sus instituciones tradicionales ¿no está demandando también la necesidad pertinente y legítima, desde una perspectiva democráti-

ca, de una recolocación de la política y de una transformación radical en muchos casos— de comportamientos, actores e instituciones? Me refiero a la necesidad de revisar con coraje y ponderación, sin demagogia institucional, muchos viejos conceptos que antes ayudaban a entender lo que la política, los políticos o las instituciones hacían o debían hacer en una sociedad, pero que hoy no resultan argumentos persuasivos como otrora y se ven impelidos a resignificarse en varias dimensiones.

No creo para nada en la negación de la política ni en los triunfos rutilantes que emergen de procesos de reacción antipolítica. No creo en los hombres providenciales que emergen como vengadores de un orden político derrumbado, ni en la tentación “neopopulista” y movimientista que suele ser el ropaje de proyectos bien alejados de las promesas electorales de quienes promueven este tipo de iniciativas. En la década de los noventa tuvimos múltiples ejemplos en el continente respecto a que esos procesos, por lo general, terminan muy mal. Veamos lo que significó el *fujimorismo* o la aventura de Collor de Mello y lo que han dejado en términos de interrogantes para la agenda de las democracias latinoamericanas. De todos modos, esos procesos emergentes, que tanto tienen que ver con ese distanciamiento crítico de los ciudadanos respecto de la política y sus instituciones, configuran un desafío que los políticos latinoamericanos no deberían subestimar. Hay allí un *guante*, que mucho tiene que ver con lo que Carlos Filgueira llamaba acertadamente *deflación de expectativas* y sus consiguientes procesos de replanteo de las formas de la incorporación ciudadana, de la *accountability* y de la firmeza de una cultura política liberal.

La mejor manera de interpelar estos “atajos” de la antipolítica es, pensamos, recoger y legitimar muchas demandas y reclamos pertinentes y legítimos, que se orientan en una perspectiva de reforma política profunda. Por otra parte, no debemos suponer que estos temas se dan sólo en América Latina; por el contrario, forman parte de la reconsideración contemporánea de la teoría democrática y constituyen además un tópico bien concreto y frecuente en la agenda de las democracias en el mundo.

Pistas para una mejora de la “calidad democrática”:
la revisita de la cuestión del régimen de gobierno

Los grandes teóricos políticos estadounidense o europeos también están debatiendo sobre estos temas cuando miran hacia sus sistemas políticos. Me parecería muy importante inscribir el debate

sobre los problemas de la consolidación de las democracias en América Latina dentro de ese debate más internacional, más global y general. En esa perspectiva, en el trabajo de Carlos Filgueira –que es muy rico y abarcativo– se mencionan varias pistas de análisis. Simplemente voy a referirme a algunas.

En cuanto al régimen de gobierno, estoy de acuerdo en que el debate entre parlamentarismo y presidencialismo, por lo menos en sus versiones más clásicas, parece haber quedado fuera de la agenda política y académica latinoamericana. No puedo negar que lo lamento, pero lo constato. Lo lamento porque creo que es uno de esos debates –y esto ocurre mucho en América Latina– que se agotan antes de resolverse o sin haber extremado las argumentaciones y las mejores versiones de los contendores. De todos modos, creo, sin embargo, que el balance también aquí es dual. Como efectivamente lo señalan muchos trabajos contemporáneos, los presidencialismos que tenemos en América Latina son complejos. Las formas y prácticas de los presidencialismos “realmente existentes” en el continente han sido y son múltiples y variadas. En ese espectro de casos se incluyen ejemplos de “neopresidencialismos” más moderados y negociadores, menos “ejecutivistas”, más jugados a un equilibrio mayor con los otros poderes del Estado y en particular con el Congreso. No es que falten en la región experiencias –generalmente de balance ruinoso– de “hiperpresidencialismos”, pero la pauta dominante parece encaminarse hacia estas otras pautas más flexibles e intermedias. Por ejemplo, hoy en América Latina tenemos “presidencialismos de coalición” que conviven bastante bien con sistemas multipartidistas, apartándose de las disfuncionalidades y bloqueos institucionales que la teoría proyectaba para esos casos. También hemos tenido reformas constitucionales recientes en las que, sin alterar el carácter presidencialista del régimen de gobierno, se ha tratado de consolidar el rol de los Parlamentos y aun de limitar algunas potestades de los mandatarios.

En esa dirección, por ejemplo, en ocasión de las últimas reformas constitucionales de los países del Mercosur, con excepción de la reforma uruguaya de 1996, se buscó limitar las atribuciones presidenciales y reforzar los poderes parlamentarios. Es el caso de la Constitución de 1994 de Argentina, con la creación del *jefe de gabinete* (sobre el que el Congreso Federal tiene posibilidad de *voto de censura*) y de la comisión bicameral encargada de revisar y expedirse acerca de la validez de los famosos *decretos de necesidad y urgencia* de los que tanto abusó el gobierno de Menem. También en esa nueva Constitución se le otorgaron al Parlamento argentino mayores facultades en relación con la organización judicial, el nombramien-

to de los jueces y las intervenciones federales. Cabe señalar, sin embargo, que hasta el momento no se han aprobado las leyes requeridas para hacer operativas muchas de estas nuevas facultades parlamentarias.

Es también el caso de la Constitución brasileña de 1988. En ella se limitaron los poderes presidenciales –con relación a su potestad de emisión de decretos-leyes, de nombramiento del directorio del Banco Central, entre otras, agregándose además un control más permanente del Congreso que puede declarar ilegales o inconstitucionales resoluciones del Ejecutivo–, al tiempo que se le otorgaron mayores poderes al Congreso –que recuperó atribuciones en asuntos presupuestales, en la posibilidad de requerimiento de autorización especial en materia de tierras, exploración de recursos minerales y nucleares, fortalecimiento de comisiones, etcétera–.

También la nueva Constitución paraguaya de 1992 se orientó en esa perspectiva, pasándose en ese país de un presidencialismo autoritario a uno atenuado: se le dio al Congreso facultad de autoconvocatoria, capacidad de interpelación a los ministros y al Presidente, que puede incluso ser sometido por primera vez a “juicio político”, con la eventualidad de un voto de censura aunque no vinculante.

Sin embargo, esta tendencia constitucionalista a menudo fue alterada por la práctica política cotidiana. En ocasiones ello obedeció a coyunturas críticas desde el punto de vista económico, como episodios de riesgo hiperinflacionario o de inestabilidad financiera, en los que la premura de las decisiones desembocó en una transferencia –expresa o de hecho– de competencias y habilitaciones de los Parlamentos a los Ejecutivos. En otros casos, fueron contradicciones o problemas de la propia ingeniería institucional los que se pusieron de manifiesto. Sobre este particular podríamos referir el ejemplo de las atribuciones casi ilimitadas que la última Constitución paraguaya otorga al Congreso en materia presupuestal, que no tiene parangón en toda América Latina: allí el Parlamento puede modificar todos los ingresos, todos los gastos y en algunos aspectos incluso lo puede hacer sin una contrapartida financiera. En los hechos, esto se traduce en que el Parlamento puede cambiar totalmente la iniciativa presupuestal emanada del Poder Ejecutivo, pero finalmente, éste luego ejecuta sus propuestas discrecionalmente.

En Ecuador, en la Constitución de 1998, ocurrió exactamente a la inversa. Se le quitaron prácticamente todas las atribuciones al Parlamento en materia presupuestaria. Lo único que puede hacer es cambiar los ingresos establecidos dentro de la propuesta del Poder Ejecutivo, pero sin alterar los gastos. Es más: en realidad, lo

único que el Congreso ecuatoriano puede hacer es *aprobar o aprobar* la propuesta del Poder Ejecutivo, porque si no lo hace queda firme la iniciativa presidencial.

Se observa así el caso de dos formatos institucionales contrapuestos, pero que en la práctica institucional terminan igual: el Presidente ejecuta su presupuesto discrecionalmente. Además, como decíamos, estamos refiriendo situaciones en que las restricciones pueden acrecentarse fuertemente a partir de coyunturas económicas críticas o especiales. Imaginemos lo que es la economía dolarizada en Ecuador y todas las restricciones que para un debate presupuestario responsable ello genera. Imaginemos lo que en Argentina significó la ley de convertibilidad en su momento. Los estudiosos del presupuesto en América Latina advierten con razón que resulta muy difícil estudiar y ponderar la tramitación legislativa de un presupuesto en economías hiperinflacionarias.

Estoy de acuerdo, entonces, en que el debate no se formula hoy como en los ochenta y en los noventa y en que no debemos quedarnos solamente en la discusión de los formatos institucionales en sus versiones más clásicas y rígidas. En cambio, sí creo que el proceso histórico y la política latinoamericana de los últimos quince años está revelando que las prácticas presidencialistas, aun moderadas, no bastan. Ellas no configuran un sustento político consistente que pueda proyectar o que pueda ser un canal que institucionalice las demandas de las nuevas sociedades. Se requieren reformas institucionales más equilibradas, que refuercen, articuladamente con el Poder Ejecutivo, a los otros poderes del Estado.

En ese sentido, el fortalecimiento en la reforma de los Poderes Legislativos es uno de los temas más relevantes en la agenda de las democracias latinoamericanas. En los debates sobre lo que los Parlamentos pueden o deben hacer en nuestros sistemas políticos, aquella generación de primeras reformas modernizadoras de los noventa, que hacía hincapié en la informatización y en aspectos más organizativos o instrumentales, resulta hoy también insuficiente. Es necesario que los Parlamentos incorporen en su agenda de transformaciones la perspectiva más abarcadora de una *segunda generación* de reformas con perspectivas mucho más institucionales (cambios en los sistemas de elección de los parlamentarios, rearticulaciones en la relación entre los poderes, renovación de capacidades de fiscalización, entre otros).

Convergencias y divergencias entre los partidos, los ciudadanos y los nuevos movimientos sociales

Por supuesto que el tema de los partidos está incorporado de manera también primordial en esta coyuntura. Sobre este particular, el desafío es muy fuerte, porque en América Latina, como en el mundo, la forma partido y aun su definición en términos conceptuales se encuentra en una profunda revisión. Al respecto, en América Latina tenemos *de todo* para presentar como ejemplos variados: a) la persistencia de *partidos tradicionales* más o menos desafiada como en el caso de los socios de la coalición de gobierno en el Uruguay (Blanco o Colorado), con disidencias exitosas de cuño rupturista (como en el Partido Liberal colombiano) o verdaderamente colapsados (como el Partido Conservador colombiano o los *adecos* y *copeyanos* en Venezuela); b) experiencias frentistas o aliancistas efímeras e inestables (con el ejemplo más llamativo de lo ocurrido en Argentina con el fenómeno de la Alianza que unió por un tiempo a la centenaria Unión Cívica Radical con el novel Frepaso) o que se vuelven sólidas en el ejercicio del gobierno (como la Concertación Democrática chilena); c) partidos de nuevo cuño como el Partido de los Trabajadores en Brasil o incluso la experiencia del Encuentro Progresista-Frente Amplio uruguayo; d) movimientos de estilo populista y perfil fuertemente personalizado como el *Movimiento Quinta República* que llevó a Hugo Chávez al gobierno de Venezuela; entre otros muchos casos.

Desde formatos tradicionales o novedosos, desde vocaciones netamente partidistas o movimientistas, en el marco de sistemas de bloques o coaliciones, la lista de desafíos es muy grande. Pensemos, por ejemplo, en las exigencias que tienen hoy los partidos para resignificarse a la altura de estos tiempos, para crear gobierno en los tiempos de la globalización y la integración regional, para convocar ciudadanía en los tiempos de la individualización extrema, de la erosión de las identidades colectivas y de los espacios públicos. Pensemos también en los requerimientos que enfrentan para ejercer la representación en estas sociedades fragmentadas y de la desconfianza, en estos colectivos donde un cantante de rock puede representar mucho más que un dirigente político o sindical.

En este punto, la exigencia de renovación para los partidos se vincula directamente con las problemáticas de las nuevas formas de ejercicio de la ciudadanía o la rearticulación de relaciones con los actores y organizaciones de la sociedad civil. Volvamos al inicio de estos apuntes. En el marco de un contexto que debe ser asumido

sin optimismos fáciles pero también sin catastrofismos inconducentes, el mejoramiento de la calidad democrática de los gobiernos se vincula directamente con los cruces e intersecciones entre ciudadanos, movimientos sociales y partidos. Como bien señala Carlos Filgueira en su ponencia, la rediscusión del tema tradicional de los sistemas electorales no puede ajenizarse al escenario de estas nuevas sociedades de la individuación extrema y de la disolución de identidades colectivas sólidas y persistentes. También se impone atender con mucha atención la realidad de estos nuevos *movimientos de una sola demanda* o las *movilizaciones de multitudes heterogéneas* que suelen darse en nuestras sociedades.

Quiero aquí expresar un fuerte acuerdo con lo que señalaba Carlos Filgueira hacia el final de su presentación. Creo que un tema muy importante de la agenda política de América Latina es, justamente, cómo se genera nueva movilización social, pero hoy más que nunca ello supone preguntarnos también cómo se articula esa lógica de nuevos movimientos sociales con el sistema político. Si tenemos trayectorias que van en sentidos diferentes, si no logramos constituir sistemas políticos que acompañen los desempeños a menudo más acelerados y cambiantes de estos actores sociales de nuevo cuño, con seguridad la calidad democrática se verá fuertemente restringida.

En este sentido, no sólo basta repensar la relación del sistema político y sus instituciones con la sociedad civil sino que también es importante repensar el rol mismo de las instituciones sociales en los nuevos contextos. Si advertimos la necesidad de nuevas modalidades de *accountability* para resignificar nuestras democracias y calificar de veras sus desempeños cotidianos, los actores sociales hoy tienen que estar incorporados institucionalmente en esa perspectiva. Hay algunas experiencias de descentralización y de fiscalización del seguimiento presupuestario que nos están revelando algunas exploraciones institucionales importantes en esa dirección.

La *tercera vía* y la necesidad de “ideas nuevas”

Quiero señalar algunos elementos respecto a la ponencia de Maria Herminia Tavares. Comparto su diagnóstico en el sentido de que hay una tentación, un atajo perezoso, que lleva a menudo a una descalificación facilista y apresurada de la llamada *tercera vía*. Se la suele presentar como oportunismo puro, *marketing político* o simplemente como una operación de rédito político. Yo también creo que es algo más y que, como dice Tavares, en sus mejores versiones

puede ser considerada como un intento progresista de *respuesta político-programática* ante la mutación civilizadora.

En este sentido, tal vez el principal mérito que la *tercera vía* nos ofrece es su punto de partida, que es precisamente la premisa radical acerca de que los conceptos que antes ayudaban a pensar la política o la transformación de las sociedades ya no sirven. El “giro de época” que tenemos frente a nosotros, con sus múltiples implicaciones en diversos campos, refiere un contexto desafiante que va más allá de la nueva economía o de la revolución científico-técnica, para adentrarse en fenómenos mucho más radicales y cotidianos, que hacen a una nueva sociedad, a una nueva cultura, a comportamientos y expectativas –tanto individuales como colectivos– que resultan novedosos en un sentido estricto.

En ese sentido, los teóricos de la llamada *tercera vía*, con mayor o menor acierto, empiezan bien porque plantean la radicalidad del punto de partida y de la agenda de debate. Sin embargo, tengo muchas más dudas que sus respuestas tengan también novedades relevantes. Más bien, tiendo a pensar que no. Hace algún tiempo, discutiendo respecto a esto con el historiador y politólogo argentino Natalio Botana, que precisamente venía de participar en Europa de un debate con muchos de los teóricos más representativos de esta *tercera vía*, me dijo textualmente que no había escuchado *ninguna idea nueva*. De inmediato Botana agregó a su reflexión la pregunta de si en definitiva era necesario que hubiera ideas nuevas. Su comentario y su pregunta no me parecen para nada triviales. Hay una respuesta muy simple: siempre son necesarias ideas nuevas. Pero me parece que hay que calar más hondo en la provocación sensata de Botana y preguntarse si las restricciones obvias de un contexto como el de la globalización, permiten o ambientan efectivamente novedades, en agendas que incluyen temas tan clásicos como el de la relación entre mercado y Estado, entre Estado y sociedad civil, entre nación y orden global, en el debate “posmaterialista” en torno a los nuevos valores, etcétera.

Creo que éste es un buen eje de reflexión. Sin voluntarismos, creo que sí son necesarias las nuevas ideas hoy, pero también creo que realmente escasean y que la *tercera vía* no las brinda. No las brinda para la Europa socialdemócrata y mucho menos para la América Latina de hoy. Y la América Latina de hoy sí que necesita de nuevas ideas. Por eso, si algo nos puede servir como invitación provocativa de los teóricos de la *tercera vía* es plantearnos una agenda para debatir la exploración de nuevas ideas, que todavía no se presentan.

Me resisto –creo que es una resistencia de historiador– a que se nos planteen como novedades lo que muchas veces merecen

clasificarse como *arcaísmos rutilantes*. En ese sentido insisto en la muy sana recomendación que señalaba Maria Herminia Tavares: para pensar y calificar la novedad, sobre todo en el terreno ideológico, hay que mirar hacia atrás, ver los antecedentes e inscribir el debate ideológico en una historia, que no empieza ni termina con nosotros. De lo contrario, uno se ve muy tentado a presentar como grandes innovaciones, posturas y temas que ya estaban formulados con mayor o menor firmeza en textos clásicos o en autores no tan lejanos. Por eso, resulta pertinente la invitación de Tavares en el sentido de evitar ese modelo al cual los latinoamericanos hemos estado tentados tantas veces: el de la copia acelerada, el de la transposición vertiginosa. Al mismo tiempo, con igual vigor, es bueno evitar también esa tentación igualmente infértil de la nostalgia, de buscar la novedad en la recuperación de "paraísos perdidos". En ese sentido, con seguridad la mejor provocación de una lectura atenta de los autores de la *tercera vía* sea profundizar en su agenda antes que asumir acríticamente sus respuestas.

Buen gobierno por otras vías

ROLANDO FRANCO

Me ha correspondido el honor de comentar las presentaciones realizadas por Carlos Filgueira y María Herminia Tavares de Almeida. Ello constituye un agrado, por la excelencia de los trabajos que convencen con sus argumentos. Eso mismo hace que no sea fácil la tarea que enfrento, por lo que me limitaré a enfatizar algunos temas planteados por los autores, buscando presentar una perspectiva alternativa y levantar algunas cuestiones que puedan motivar un debate dinámico.

Es para mí evidente que los países de América Latina deben enfrentar tres desafíos mayores: consolidar y mejorar la democracia, recuperar un crecimiento alto y sostenido, y reducir la pobreza y la exclusión social.

Cabe preguntarse si es posible enfrentarlos simultáneamente o si, en cambio, corresponde postergar unos en beneficio de otro considerado más prioritario. Siempre ha habido quienes han considerado que la democracia no permite avances en los otros dos desafíos,

defendiendo la conveniencia de dictaduras de diferente orientación. Sin ir más lejos, suele mencionarse como ejemplo de crecimiento económico e, incluso, de desarrollo social, a los países del sudeste asiático pese a sus gobiernos autoritarios y a la falta de transparencia que muchos de ellos exhiben, como ha mostrado la reciente crisis asiática. Otros critican a la denominada democracia "formal" y se muestran dispuestos a renunciar a la libertad, dado que quieren perseguir a toda costa los objetivos económicos y sociales. La experiencia, empero, muestra que aquellas renunciadas no conducen al desarrollo social.

Si se acepta que los tres desafíos son urgentes corresponde explorar si es viable enfrentarlos simultáneamente y si el avance en unos alimenta el éxito en los otros. Conviene destacar algunos hechos que pueden justificar el que se abrigue cierto optimismo al respecto.

En primer lugar, existe hoy un contexto internacional favorable a la democracia, la que, al finalizar la Guerra Fría, surgió como el único principio de legitimidad política aceptado. Hay incluso acuerdos internacionales, como la "cláusula democrática" del Mercosur, que buscan asegurar ese tipo de regímenes. Ejemplos recientes muestran la importancia que el apoyo internacional ha tenido para alcanzar "soluciones" -muy imperfectas, tal vez- pese a la debilidad de la democracia afectada.

En segundo lugar, la economía de mercado, impulsada por las reformas estructurales, ha mostrado históricamente alguna afinidad con la democracia. Ésta sólo ha logrado sobrevivir en países donde la actividad económica es responsabilidad de los individuos y los grupos, motivados por su propio interés. Así por lo menos lo sustenta una parte importante de la academia, que enfrenta sin embargo a otra corriente que considera incompatible al capitalismo con las poliarquías. La tercera ola democrática parece mostrar un apoyo creciente a la primera de las perspectivas.

En tercer lugar, el modelo económico-social dominante presiona a los países para alcanzar una inserción competitiva en la economía internacional. Ello requiere incorporar constantemente innovaciones tecnológicas que sólo pueden aplicarse por trabajadores más educados y que puedan afrontar los cambios que seguramente se producirán a lo largo de su vida laboral. Esto convierte en prioritario el desarrollo del capital humano, y lleva a que la política social sea un prerrequisito del crecimiento económico, lo que permite fundamentar la lucha por la superación de la pobreza y la inclusión, ya no sólo en razones éticas, sino también productivas.

El modelo de desarrollo requiere también atraer inversión externa la que, además de proyectos rentables, exige seguridad jurídica y

financiera, reglas de juego claras, y estabilidad social y política. Importa, en fin, que haya una institucionalidad sólida, creíble y respetada, lo que sólo es posible en democracias consolidadas.

Se generaría así un círculo virtuoso entre crecimiento y las mejoras de las condiciones de vida de la población, en un contexto democrático.

La realidad latinoamericana, empero, puede generar también poderosos argumentos pesimistas respecto a la posibilidad de una interacción positiva de los desafíos mencionados. Hay instituciones políticas plagadas de debilidades, lo que genera las incertidumbres que destaca Carlos Filgueira (2000) en su trabajo.

Entre los hechos negativos, cabe destacar la proliferación de *democracias incompletas*, que sólo aprueban el nivel “mínimo” de realizar elecciones periódicamente. Si bien ello es una condición necesaria, no es suficiente para su madurez y consolidación de tal tipo de régimen. Se trata de *democracias no liberales*—en la expresión de Zakaria (1999)—, en las cuales hay elecciones pero no *estado de derecho*, y donde el gobierno ignora los límites constitucionales de su poder y priva a los ciudadanos de derechos y libertades básicas. Se afirma que la mitad de los países en proceso de democratización son de este tipo; y, en América Latina, “10 de los 22 principales países, tienen niveles de abuso de los derechos humanos que son incompatibles con la consolidación de una democracia [liberal]” (Diamond, cit. en Zakaria, 1999:28).

Por tanto, una primera asignatura pendiente de la región es asegurar la vigencia del *estado de derecho* y la igualdad ante la ley, vale decir, asegurar—en la terminología de Filgueira— la *ciudadanía civil*.

La democracia latinoamericana también tiene un lastre que se expresa en formas arcaicas de hacer política, lo que se encuentra enraizado en la gran desigualdad del ingreso y la riqueza tradicionalmente existente en la región, que se expresa también como distancia social, a menudo ampliada por prejuicios étnicos. Predomina en muchos casos una concepción patrimonialista del poder, que desdibuja las fronteras entre los intereses públicos y privados, y se recurre a procedimientos clientelísticos y prebendarios.

Es cierto que la mayoría de los países de la región ha experimentado transformaciones que han diluido en parte esas modalidades de control social tradicional, sin acabarlas, pero creando una potencialidad de democracia moderna.

A esas limitaciones tradicionales de las instituciones políticas latinoamericanas, las reformas económicas agregaron problemas suplementarios. Fomentaron desequilibrios entre los poderes del Estado, por cuanto ante la necesidad de enfrenar la crisis de la

deuda durante los años ochenta optó por procesos decisivos que permitieran respuestas rápidas. Ello alteró –en la mayoría de los casos– el balance de poderes y su mutuo control. Las decisiones relevantes se concentraron en el Ejecutivo, respaldado por una influyente tecnocracia económica. Predominó la concepción de que se trataba sólo de un problema técnico, lo que tendió a retirar el debate económico de la política (Huneus, 1997), y llevó a soslayar en algunos casos las potestades legislativas.

Ello puede haber contribuido a una segunda consecuencia, que es la crisis de los partidos políticos y la política. A comienzos de los años noventa, la preocupación principal de la opinión pública era la inflación, por lo cual aquellos gobiernos que tuvieron éxito con la estabilización recibieron fuerte apoyo ciudadano. Hoy, en cambio, predomina el cansancio con el ajuste permanente y parece que muchas personas han perdido las esperanzas de recibir en algún momento los frutos que les prometían las reformas. Las encuestas de opinión muestran esa sensación: en dieciséis países, dos tercios de los entrevistados considera que la distribución de la riqueza es injusta y el 61% sostiene que su país no se está desarrollando. La insatisfacción es mayor entre los jóvenes, que consideran que sus oportunidades son inferiores tanto a las que disfrutaron sus padres, como a las que gozará una generación futura.

Paralelamente, se percibe un distanciamiento de la política. El 60% de los encuestados tiene gran desconfianza a las instituciones políticas, incluso más que a las fuerzas armadas (46%). La desconfianza respecto a los partidos políticos llega a 72%, a los sindicatos a 65% y a las asociaciones empresariales a 63%.

Las críticas a los partidos políticos enfatizan, en unos casos, el que sean excesivamente cerrados y, en otros, su debilidad. Esto afectaría sus funciones de procesar las demandas de la sociedad, o su contribución a la gobernabilidad. Se ha sostenido incluso que la pérdida de poder de los partidos puede afectar su vocación de servicio público y su proyecto de futuro, aumentando la tendencia siempre latente a privilegiar el beneficio de sus militantes, con el consiguiente riesgo de corrupción. Ello exacerbaría las reacciones negativas de la ciudadanía, como escepticismo, apatía, abstencionismo, voto castigo o rebeldía.

Probablemente, esta crisis que afecta a los partidos y a la vida política no sea una crisis de la democracia. Otras respuestas dadas a las mismas encuestas muestran un interés muy alto de los ciudadanos por estar informados y por hablar de política. Tampoco ha disminuido la participación en las elecciones presidenciales y parlamentarias, lo que puede interpretarse como un inequívoco signo

de apoyo al sistema democrático. En general, los entrevistados consideran que el voto puede cambiar las cosas y, cuando expresan una visión crítica de la democracia, suelen estar haciendo referencia al desempeño de los gobiernos –en especial, en lo económico– y no a la democracia propiamente tal, como se aprecia en el fuerte rechazo que, en general, se expresa respecto del autoritarismo (Huneus, 1997).

El distanciamiento de la ciudadanía respecto de la política puede ser interpretado incluso positivamente: podría resultar del paso de la fase de transición, marcada por una intensa participación popular, a una etapa de consolidación o normalización, donde ya no cabe la hiperactividad política (Huneus, 1997:77). También puede mostrar que las opciones políticas extremas han desaparecido, y que se consolidan ciertos consensos políticos y económicos, lo que permite a los ciudadanos dedicar más tiempo a otras dimensiones de su vida.

Filgueira (2000) explora diversos factores que podrían afectar la gobernabilidad, como el *presidencialismo* latinoamericano (caracterizado por su legitimidad dual, el período determinado de duración de los mandatos, su lógica mayoritaria, y el estilo de hacer política), el *sistema electoral* y la multitud de partidos desestructurados y poco disciplinados.

Respecto al primer tema, creo que hoy no está en la agenda política una eventual instalación del parlamentarismo, debate que probablemente se cerró –tal vez momentáneamente– con la aparición del libro de Nohlen y Fernández (1998).

En cuanto al segundo, la “ingeniería electoral” suele generar esperanzas de una mejora de la política. Sin embargo, suele no haber coincidencia en cuál es la mejor alternativa. En Chile, la concertación plantea el fin del sistema binominal, con el cual ha ganado todas las elecciones desde la vuelta a la democracia, y que asegura el bipartidismo o, mejor dicho, un *bicoalicionismo*, y se considera que la solución está en la representación proporcional. En Uruguay, en cambio, aparecen nostálgicos de la ley de lemas, sacrificada en el altar del balotaje; diferencias similares surgen en otros países del continente.

Sin duda, los sistemas electorales son importantes pero hay que tener en cuenta, entre otras cosas, que ellos son un producto de acuerdos entre los representantes partidarios los que, obviamente, no tienen interés en promover soluciones que los puedan hacer desaparecer sino que, razonablemente, prefieren aquellas que les permiten sobrevivir en las mejores condiciones posibles.

Es evidente también que no hay unanimidad respecto al “buen” sistema electoral, que sea aplicable en todo tiempo y lugar, entre

otras cosas, porque “Una selección de las mejores instituciones de gobierno aplicadas discrecionalmente en un país imaginario con sus pautas de segmentación cultural, religiosa, desigualdades socioeconómicas y otros factores determinantes del proceso económico y social, deberán producir efectos bien distintos según los casos” (Filgueira, 2000:29).

Factores económicos de la gobernabilidad

Finalmente, cabe recordar que la legitimidad del Estado no sólo deriva del origen de sus autoridades, sino también de la eficacia que consiguen en la gestión de gobierno y de “hacer bien” las cosas. Sin embargo, el 64% de los encuestados latinoamericanos está poco o nada satisfecho con la capacidad de resolución de problemas que muestran sus gobiernos.

En esta apreciación juegan, sin duda, los magros resultados de las reformas económicas y sociales: si bien se recuperó el crecimiento durante los años noventa, éste sólo llegó al 3,3% anual, vale decir, ha estado por debajo de las expectativas, por ser inferior al 5,5% de décadas anteriores y a la meta del 6% que recomiendan diversos organismos internacionales. Dicho crecimiento ha sido, además, inestable.

Asimismo, la generación de empleo no ha acompañado a la creciente demanda de trabajo, aumentando la tasa de desocupación abierta, el empleo sin contrato de trabajo y sin seguridad social, y a tiempo parcial, junto con el aumento de la ocupación en el sector informal (véase CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 1999-2000).

Otro resultado insatisfactorio se dio respecto a la pobreza. La proporción de hogares con ingresos inferiores a la línea de la pobreza se redujo de 41% en 1990 a 36% en 1997. En los últimos años de la década, empero, volvió a crecer, con lo cual el número absoluto de pobres llegó a 224 millones.

Aumentó asimismo la distancia entre las remuneraciones de los calificados y los no calificados, que explica en parte la tendencia creciente a la concentración del ingreso.

El proceso de reformas pone en jaque a la democracia también en otros aspectos. Altera el contenido histórico de las instituciones y organizaciones. El Estado se ve superado en su capacidad de gestión y, cuando trata de adaptarse a la nueva situación, debe sacrificar los intereses sectoriales que protegía, perdiendo con ello su respaldo tradicional.

Por otro lado, el principio de identidad nacional pierde significado para muchos de los afectados, que buscan principios identitarios alternativos en la etnicidad, la pertenencia regional, o ciertas creencias religiosas. La mayoría de estos movimientos sociales rechazan la globalización y consideran responsable al Estado, que sienten que los excluye.

Sin duda, todos los problemas enunciados afectan la posibilidad de mejorar la calidad de la democracia realmente existente, por falta de respaldo popular y por la debilidad de los actores políticos fundamentales, como los partidos.

Factores sociales de la gobernabilidad

Algunos autores han dado como razón para enfrentar el desafío social, el que resulta extremadamente difícil concebir que un sistema democrático pueda convivir largo tiempo con niveles extremos de desigualdad (Touraine 1995, cit. en Filgueira 2000:34). Sin duda, es razonable pensar que la escasa igualdad afecta el apoyo que brindan los ciudadanos menos favorecidos al pacto social de convivencia. Ellos esperan recibir beneficios proporcionales a su grado de compromiso con los intereses colectivos, independientemente de la riqueza de cada cual.

Empero, la experiencia internacional muestra sociedades democráticas que exhiben una enorme población en situación de pobreza, en especial en África y en Asia. Lo mismo ha sucedido en América Latina, en las denominadas *democracias incompletas*. Esta realidad debilita el argumento de que la pobreza debe atacarse por el temor a que ella acabe con la democracia.

Como alternativa, parece mejor sostener que una democracia de pobres, es una pobre democracia, y no contribuye a generar una buena sociedad, en la que valga la pena vivir, ni para los pobres, ni para los no pobres. En definitiva, los desafíos de superar la pobreza y aumentar la equidad, no son instrumentos, sino fines en sí mismos, tan importantes como la constitución de democracias liberales.

Aceptando las debilidades que caracterizan al momento presente y a los débiles avances que, especialmente en lo social, han producido las reformas, es necesario evitar el error de idealizar el pasado, como sucede cuando se plantea que el retiro del Estado y el ocaso del desarrollismo de corte nacionalista (Reis 1995, cit. por Filgueira, 2000:13), son los responsables de la desigualdad y la segmentación social, que impide la generación de formas básicas de

solidaridad. Una afirmación de tal tipo es históricamente equivocada, por cuanto ignora que la pobreza y la desigualdad han sido una característica permanente de las estructuras sociales latinoamericanas, por lo menos desde la Colonia. El modelo de sustitución de importaciones no provocó un punto de corte con esa situación precedente, sino que incluso agravó mucho la desigualdad. Por ello, buena parte del pensamiento de la CEPAL de los setenta se centraba en la crítica al modelo *concentrador y excluyente* propio de la región.

En este sentido, la presentación de María Herminia Tavares de Almeida evita esos cantos de sirena cuando sostiene que la tercera vía no es una alternativa válida para América Latina, porque estos países no han alcanzado niveles de bienestar y equidad similares a los que se lograron en Europa durante los “treinta gloriosos” años de la segunda posguerra, y que fijan el “piso” a partir del cual se plantea la mencionada alternativa política.

Como ha dicho el presidente Cardoso, en más de una ocasión, en nuestra región no ha habido *estados de bienestar*, sino *estados de malestar*, que han derivado del modelo preexistente, que se ha caracterizado –como menciona Filgueira (2000), apoyándose en Wanderley G. dos Santos y Moraes– en democracias que no lograron incorporar a amplios segmentos de la población, y en las cuales la política estuvo reducida al juego de pocos actores constituidos por grupos de interés con objetivos particulares y que buscaron apropiarse de rentas, ante la pasividad de las masas.

Como argumenta María Herminia, en ese modelo se reconocieron derechos diferenciados por categoría profesional, con lo cual se estableció un sistema regresivo de distribución de la protección y los beneficios que, incluso, abortó la posibilidad de crear coaliciones proequidad de base amplia.

Por ello cabe concluir, con la autora mencionada que, en América Latina no basta seguir con atraso el camino socialdemócrata europeo, entre otras cosas porque éste se basó en los sindicatos que han perdido buena parte de la capacidad de constituirse en actores relevantes. Se necesita otra “vía” que tenga la capacidad de acelerar el logro de metas de equidad, solidaridad, autonomía individual y un Estado eficiente, fusionando las demandas que en otras regiones se han dado en dos etapas.

BIBLIOGRAFÍA

- Huneus, C., "La difícil política en América Latina. Reflexiones a la luz del Latinobarómetro", en ILPES, *Partidos políticos y gestión estratégica*. Santiago de Chile, CEPAL, 1997.
- Filgueira, C., "Reflexiones en torno a la viabilidad política". Documento presentado al seminario "Los países del Mercosur en un mundo globalizado: restricciones económicas y viabilidad política de una estrategia de desarrollo", organizado por la Sociedad Internacional del Desarrollo. Capítulo Uruguay, Montevideo, 1° de diciembre de 2000.
- Nohlen, D. y Fernández Baeza, M., *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas, 1998.
- Tavares de Almeida, M. H., "Una aproximación a la cuestión de la tercera vía". Documento presentado al seminario "Los países del Mercosur en un mundo globalizado: restricciones económicas y viabilidad política de una estrategia de desarrollo", organizado por la Sociedad Internacional del Desarrollo. Capítulo Uruguay, Montevideo, 1° de diciembre de 2000.
- Zakaria, F., "The Rise of Illiberal Democracy", en *Foreign Affairs*, Vol. 76, N° 6, noviembre/diciembre, 1999.

SEGUNDA PARTE

DESARROLLO SOCIAL RECIENTE DE LAS
ECONOMÍAS DE AMÉRICA LATINA



Estratificación socioeconómica y vulnerabilidad en América Latina

PASCUAL GERSTENFELD

Esta presentación plantea algunas reflexiones sobre la estratificación socioocupacional y la vulnerabilidad social en América Latina a finales de los años noventa, y aborda luego algunas conexiones entre estos tópicos y el tema de los márgenes para el diseño de políticas en el marco de la actual globalización.

La misma recoge parte del contenido de la edición 1999-2000 del *Panorama social de América Latina*,* una publicación anual de la CEPAL, que ofrece una evaluación de los aspectos más destacados de la situación social en la región.

Inicialmente se trata de visualizar algunas dimensiones de la vulnerabilidad en el mercado de trabajo, en un sentido más bien restrictivo, intentando evaluar cuáles son las diferencias en las situaciones nacionales latinoamericanas en materia de tipos de inserciones laborales. Esto, con importantes simplificaciones en términos de los distintos niveles

Director de la Oficina de CEPAL en Montevideo, Uruguay. Experto Principal en la sede de CEPAL, coordinador y coautor del Panorama social de América Latina. Ex profesor en Universidades de Chile, Uruguay, España y de Cursos de posgrado en varios países de América Latina.

* Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 1999-2000.

de protección social que se pueden captar a partir de la información de las encuestas de hogares.

Lo primero que se observa, es que, hacia fines de la década de los noventa, en los diferentes países de América Latina, entre un 15 y un 20% de la fuerza de trabajo asalariada está en ocupaciones de carácter temporal, alcanzando en algunos casos niveles del 30% y 40%. Lo tradicional en el mercado de trabajo latinoamericano, eran las actividades laborales con contrato más estable, de modo que esta constatación advierte sobre la trascendencia del cambio como manifestación de la *vulnerabilidad* en el mercado de trabajo.

En segundo lugar, se registra que entre el 30% y el 40% de la fuerza de trabajo asalariada no tiene contrato de trabajo, lo que reafirma las situaciones de *vulnerabilidad* en el empleo. En países como Argentina esta situación ha crecido, en sólo seis años, de niveles del 20% al 30% y en el caso de Brasil de niveles del 35% al 45%. Una doble manifestación de esta *vulnerabilidad* es la diferencia de ingresos entre una persona con contrato y otra sin contrato, pues hay una parte que hace a la protección social y otra que tiene que ver con la pérdida en términos de remuneración. En el año 1997, por ejemplo en Argentina, el ingreso de los trabajadores sin contrato era el 68% del ingreso de los que tenían contrato.

Asimismo, en cuanto a la población ocupada sin cobertura de seguridad social, hay países en que alcanza a un 25% de los trabajadores asalariados, y otros en los que ese porcentaje sube al 60% o el 70%. En los años noventa, la cifra ha crecido significativamente, en Argentina, Bolivia, Brasil y en menor medida en Costa Rica. En los casos de Chile y México el saldo neto del período resulta similar, mientras Uruguay registra el mejor nivel de cobertura, ya que en 1997, sólo un 4% de sus trabajadores asalariados no contaban con seguridad social.

Por otra parte, al pasar revista a algunas cifras y, sobre todo, a algunas ideas que están planteadas respecto al tema estratificación —que para ser precisos, debemos denominar estratificación socio-ocupacional, porque ésa ha sido la aproximación—, haré algunas advertencias analíticas.

El estudio de CEPAL, plantea tres niveles en la estructura ocupacional. Esto, que está presentado para un conjunto de países de América Latina, es válido con matices, para la gran mayoría de ellos en cada nivel. Aun compartiendo que en América Latina hay una gran heterogeneidad, a nivel nacional, por ejemplo, entre la estructura ocupacional mexicana y la uruguaya, o entre la chilena y la hondureña, se puede asimismo señalar que dentro de esa heteroge-

neidad hay grandes homogeneidades. Si se toma la estructura del empleo urbano de muchos de nuestros países, aun con importantes diferencias en términos de desarrollo relativo, se encuentran tipos de remuneración muy similares, donde los matices están en pequeños o medianos gradientes de los niveles de esa remuneración. Entonces, esto que está hecho para un conjunto de países puede ser razonablemente asumido como una “estructura estilizada” de cada uno de los mismos.

La estratificación incluye un nivel superior que corresponde al 9% del empleo. En términos de ingreso, y llevado a una unidad de cuenta que permita vincularlo al bienestar –como es la línea de pobreza*, estamos ante un estrato cuyo ingreso es del orden de las catorce o quince líneas de pobreza per cápita. Algunos llegan a las treinta, cincuenta o sesenta líneas de pobreza y otros tiene diez, pero el centro de gravedad de este grupo está en quince líneas. El estrato intermedio representa el 14% del empleo y el grupo más bajo que se ha definido, abarca el 74%; el que luego fue subdividido para brindar mayor especificidad.

El 9% superior está formado por empleadores de microempresas y empresas pequeñas, medianas y grandes (4%), directores, gerentes y altos funcionarios públicos y privados (2%) y el 3% restante por profesionales.

El estrato medio está conformado por profesionales de menor nivel educacional que los anteriores, y técnicos. Aquí se ubican los profesores de educación básica o secundaria de toda América Latina y los empleados administrativos.

El último grupo, que corresponde al 74%, se puede subdividir buscando homogeneidades en términos de retribución, aunque los componentes que se agregan tienen mucho que ver con su ubicación en la función de producción. Hay un 39% en el nivel superior dentro del grupo más bajo, conformado por obreros, artesanos, operarios, conductores de medios de transporte y trabajadores del comercio. En el subgrupo inferior están los trabajadores de servicios personales, asalariados de empresas públicas y privadas, trabajadores por cuenta propia y servicio doméstico. El techo en términos

* La línea de pobreza representa el monto de ingresos por persona que permite a cada hogar satisfacer las necesidades esenciales de sus miembros, e incluye, una estimación del costo de la canasta básica de alimentos que cubra sus necesidades nutricionales más una estimación de los recursos requeridos para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, como, educación, salud, vivienda, transporte, vestimenta, etcétera. Para las áreas urbanas de América Latina su valor se ubica, en la segunda mitad de los noventa, predominantemente entre 80 y 100 dólares americanos por persona por mes.

de ingreso de este nivel es de cuatro líneas de pobreza, lo que permite establecer que cualquiera de estos ocupados, por sí sólo, con una familia de cuatro o más integrantes, no podrían mantenerse fuera de la línea de pobreza.

A continuación, se intenta examinar las posibles interacciones entre esta aproximación a la *vulnerabilidad* en términos del mercado de trabajo y los temas que preocupan en la agenda de hoy, donde destacan los referidos a la globalización y los márgenes nacionales para el diseño de políticas.

Respecto a los reales vínculos entre estructura ocupacional, vulnerabilidad social y globalización, caben algunas precisiones que resultan muy importantes, debido a que muchas veces se escucha que lo observado surge del nuevo estilo de desarrollo que, en general, ha venido acompañando a la globalización, mientras tenemos evidencias que esta estructura ocupacional ya se venía delineando antes de la misma.

En mi opinión, la globalización no inicia sino que acelera las tendencias de esta estructura ocupacional y al mismo tiempo desnuda su impacto en el bienestar de los hogares y las personas. Cuando la CEPAL, en los años sesenta y setenta, generó trabajos relativos a estructura socio-ocupacional, la idea que estaba presente en términos de su impacto, era que la migración del sector primario al secundario iba a significar un incremento en bienestar. Dentro del sector secundario, la migración de actividades manuales a no manuales también lo haría y, por lo tanto, en la medida en que el dinamismo de la estructura productiva permitiera ir haciendo ese traslado, los niveles de bienestar irían a mejorar.

Sin embargo, ya en los trabajos sobre heterogeneidad productiva e insuficiencia dinámica de América Latina, la aproximación a la estructura ocupacional comenzó a mostrar que había sectores de población que habiendo migrado del sector manual al no manual, no estaban recibiendo lo que se esperaba en términos de bienestar. Entonces, se creó la categoría analítica denominada *sectores populares urbanos*.

Esta breve referencia a los estudios de los años sesenta y setenta, permite señalar que cuando se mira lo ocurrido en los noventa y se lo ve en retrospectiva, no cabe pensar que esta estructura ocupacional irrumpió ahora, sino que se viene gestando de tiempo atrás. Para expresarlo en términos extremos: la nueva economía no tiene aún ninguna incidencia significativa en términos de la estructura del empleo observado en la región.

Entonces, el primer aspecto a tener en cuenta a la hora de re-

flexionar sobre la capacidad nacional de generar políticas, es que se trata de procesos largos y lentos, y que lo actual, es consecuencia de que se han acelerado dichos procesos quedando más al descubierto su impacto en términos de bienestar. Esto tiene implicancias importantes a la hora de plantearse cuántos y cuáles son los márgenes para el diseño de las políticas; entendiendo que sí lo hay.

Al mismo tiempo, resulta necesario examinar cuáles son los vínculos entre la estructura ocupacional y la distribución del ingreso, la pobreza y los niveles de integración social, temas de recurrente preocupación a la hora del diseño de las políticas.

Por un lado, se constata que el vínculo entre estructura ocupacional y pobreza es muy fuerte. En una edición anterior del *Panorama social*^{*} hicimos el ejercicio inverso, observando qué tipo de insuficiencia tenían los hogares pobres. Es decir, se analizó si la pobreza provenía principalmente de un problema de desempleo, y/o debido a que tenían escaso capital humano y, por lo tanto, una inserción laboral con baja productividad y retribución, y/o si además había un problema de alta dependencia demográfica en el hogar, que por lo tanto no sería resuelto sólo con cambios en la estructura ocupacional.

Encontramos que de cada diez hogares pobres, siete presentaban el problema de que sus miembros ocupados lo hacían en sectores de baja productividad debido a su bajo capital humano. En cuatro de los cuales –el 40%– era sólo un problema de capital humano y productividad, porque no había altas cargas de familiares dependientes ni ningún desocupado en ese hogar. Con problemas sólo de alta dependencia demográfica había un 10%, y un 20% tenían sólo problemas de desempleo. En el corto plazo, cuando el desempleo pasa del 9% al 18%, por ejemplo, en lugar de dos son tres de cada diez hogares pobres, que lo son por desempleo de sus miembros.

¿Cómo es, entonces, que en los noventa mejora en América Latina la situación de pobreza, fuertemente hasta 1997 y moderadamente si hacemos el saldo neto al 2000, considerando los retrocesos de algunos países en 1998 y 1999? Las estimaciones de la CEPAL muestran que al cerrar el 2000, los niveles de pobreza urbana, en porcentaje –no en millones de personas–, para el conjunto de la región, son moderadamente más bajos que en 1990 y similares a los que había en 1980. En ese año se registraba un nivel del 35%; después con la crisis de la deuda y sus consecuencias se llega a niveles del 40% ó 42%, y luego se vuelve a bajar a niveles del 36% hacia los años 1999-2000.

* Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 1996.

¿Cuáles fueron las vías que permitieron reducir los niveles de pobreza, pero que no mejoraron la distribución del ingreso, con esta estructura ocupacional? Fundamentalmente, se debió al aumento de la cantidad de ocupados, lo que hemos denominado el aumento de la “densidad ocupacional de los hogares”. Esta es la principal explicación a la paradoja, de por qué se logró mejorar la situación de pobreza pero no la distribución. Particularmente, esto último se debió a que simultáneamente con el incremento de la ocupación en general, entre los cambios de los últimos diez años, destaca la fuerte aceleración en el incremento de la brecha de las remuneraciones entre los más calificados y los menos calificados. Este aumento tiene fuertes consecuencias en términos distributivos, pero su impacto es diferente en términos de pobreza. Por ejemplo, como ha ocurrido en el caso de Chile, al trasladarse casi todos los hogares hacia la derecha de la distribución en términos de ingresos, o sea aumentando, esto bajó la pobreza a la mitad, pero al mismo tiempo al estirarse la distribución, se tiene menos pobreza pero más desigualdad.

Por otra parte, ¿qué tiene que ver todo esto con los márgenes nacionales para el diseño de políticas en el marco del creciente proceso de globalización?

Estos cambios que se vienen procesando, y que tienen relación con la estructura ocupacional y el creciente nivel de *vulnerabilidad socioeconómica*, plantean nuevos desafíos al diseño de las políticas. Para examinarlos, se utiliza simplícidamente un esquema analítico del profesor S. Andersen, en el que identifican tres modelos sobre los cuales se habría diseñado la política social y que definen los distintos tipos de integración social observados en el mundo. El primero, es el caso de aquellos países en los que las políticas sociales están orientadas a personas y hogares, principalmente, a través de sus vínculos con el mercado de trabajo, por lo que la integración social pasa básicamente por la estructura del empleo. Esta es la situación de la mayoría de los países de América Latina. El segundo modelo identificado, son los sistemas de protección social con cierta independencia del mercado de trabajo, como el modelo nórdico. De hecho, éste presenta una protección vía mercado y un sistema de protección con relativa independencia del mercado de trabajo, ya sea para el acceso a la educación, a la salud, etcétera. El tercer modelo descrito, priorizaría la integración a través del consumo. En este caso, se trata de sociedades muy dinámicas, con alta movilidad y bajas tasas de desempleo, donde si alguien se desempleado podría emplearse rápidamente para seguir generando ingreso, buscando así su integración a la sociedad fundamentalmente a través del nivel de consumo.

Por lo tanto, al mirar la estructura ocupacional predominante en América Latina y los tipos de *vulnerabilidad* que la globalización comienza a acentuar –como la mayor frecuencia de inserciones laborales sin contrato de trabajo ni protección de la seguridad social– surge que si el sistema de protección está fundamentalmente centrado en los vínculos con el mercado de trabajo formal, entonces quienes quedan fuera de él tienden a una creciente desprotección. Obviamente, este proceso de cambio en términos de estructura ocupacional –que implica un deterioro de la capacidad de bienestar– requiere reflexionar sobre las posibilidades de nuevas opciones de políticas para cubrir estas nuevas realidades. Habría al menos dos grandes vías no excluyentes y por lo tanto complementarias. Una correspondería a la búsqueda de alternativas de protección social básica con cierta independencia del tipo de inserción laboral. El otro camino, el más complejo, sería orientarse a reducir la proporción de trabajadores informales, pero obviamente esto replantea el problema de la insuficiencia dinámica observada en la región. Aparecen así los temas de inversión, calidad del crecimiento, etcétera, en los que la CEPAL viene enfatizando.

A modo de digresión, y como dato para dimensionar el costo social de la insuficiencia dinámica, resulta interesante señalar lo analizado para la región a partir del impacto de crisis como la del Tequila, de la cual surgió, que la elasticidad de la pobreza respecto al nivel de crecimiento es el doble cuando se decrece que cuando se crece. Esto en términos de pobreza significa que una caída de dos puntos del producto aumenta la pobreza, de forma que para bajarla en igual proporción se requiere crecer cuatro puntos de producto. De ahí la importancia, de la calidad y sostenibilidad del crecimiento, debido entre otros factores, a su impacto diferencial según el tipo de protección social predominante en cada país de acuerdo al esquema aludido.

Por otra parte, la integración social vía consumo no estaría planteada como alternativa en el corto y mediano plazo para la región, debido a que no se corresponde con su actual estructura ocupacional y su insuficiencia de dinamismo económico. Hace unos años, analicé la capacidad de consumo de los hogares de América Latina, buscando –así como se ha determinado un umbral para la pobreza– un umbral a partir del cual poder establecer qué hogares cuentan con ingresos suficientes para integrarse a la sociedad de consumo. Con un criterio conservador, encontré que el mismo estaría en el orden de unas cuatro líneas de pobreza per cápita. Esto significa, que un hogar de cuatro miembros, para tener la posibilidad de estar integrado a través de su capacidad de consumo, con una estructura

de gasto típica de la clase media latinoamericana, requeriría ingresos mensuales equivalentes a unas dieciséis líneas de pobreza. O sea, según los costos de cada país, los ingresos mensuales del hogar para satisfacer las necesidades de cuatro miembros debían superar entre 1200 y 1600 dólares americanos. En dos tercios de los países de América Latina, en el área urbana, sólo entre un 20% y un 30% de los hogares se ubican por encima de ese umbral. Asimismo, Uruguay es el caso más avanzado, donde lo superan algo más del 50% de los hogares urbanos, y luego están los casos intermedios que conforman el otro tercio. Con estas cifras sintéticas, la integración vía consumo se ve todavía muy lejos para la región.

Finalmente, y con referencia a la pregunta sobre los márgenes que tendrían actualmente los *policy makers* para el diseño de políticas, el profesor Vaz Ferreira nos diría que se ha planteado una falacia de falsa oposición entre si la región cuenta más bien con *policy makers* o *policy takers*. En concordancia con las dimensiones y cifras presentadas, se puede concluir que hay suficiente margen para analizar qué tipo de políticas son las más adecuadas para la estructura socio-ocupacional actual, así como para estas nuevas manifestaciones de *vulnerabilidad social*, que se señalaban al inicio. Por todo ello, resulta plausible considerar que sigue habiendo opciones para los *policy makers*, tanto en el área de la política económica como en el área de la política social.

Términos nuevos y términos conocidos: vulnerabilidad y estratificación social

REYNALDO BAJRAJ

Mi comentario se va a detener en dos temas centrales en la preocupación de la CEPAL que se abordaron en el *Panorama social*,* una publicación oficial de la institución, que recoge los temas más importantes atinentes a la situación social del continente, otorgándole particular importancia a la equidad.

El primer tema es sobre pobreza y *vulnerabilidad* social y el otro sobre *estratificación* ocupacional y su relación con la desigualdad y la pobreza. En los dos casos hay un elemento de novedad que me permitiría tratar de poner de relieve. El concepto de *vulnerabilidad*, de grupo *vulnerable*, se viene usando desde hace relativamente poco tiempo pero de modo creciente. Su origen está posiblemente en la también creciente inestabilidad de las situaciones socioeconómicas de los países, de grupos al interior de los países y, en última instancia, de los individuos y de las familias.

Una situación indeseable, como la de tener bajos ingresos, solía y suele ser un rasgo permanente de algún grupo socioeconómico, como los campesinos minifundistas. Solía no serlo para algún otro grupo, como por ejemplo el de los obreros de una empresa estatal de petróleos. Esta última condición pasa a ser inestable: hay riesgo de perder, así sea transitoriamente, la situación de tener ingresos no bajos por parte de los obreros de dicha empresa, por ejemplo porque se privatiza y se quedan sin trabajo. Entonces, lo que pasa a ser permanente es la susceptibilidad al daño, aunque no se lo experimente de modo constante. Lo que pasa a ser permanente es la *vulnerabilidad*. Y así como los campesinos minifundistas tienen una clara noción de su condición permanente de tener bajos ingresos, y esa percepción acompaña toda su vida laboral, la condición de *vulnerabilidad* –en tanto es una condición permanente– es también percibida y pasa ahora a acompañar la vida de los gerentes, de los vendedores de comercio o de los empleados públicos, y con más razón de los trabajadores manuales y de quienes están más abajo aún en la pirámide ocupacional.

Este es un fenómeno que, si bien no es estrictamente nuevo, se ha acentuado de modo notorio, dramático, y se ha hecho muy visible en las dos últimas décadas, acompañando la crisis de los ochenta y las nuevas condiciones de los mercados laborales “flexibles” de los noventa. Aquí aparece la ligazón de este tema con la incertidumbre macroeconómica a la que se refiere Rubens Ricúpero.* Las condiciones de incertidumbre macroeconómica se reflejan en los grupos y los individuos como, precisamente, esta *vulnerabilidad* a la pérdida de ingresos.

El *Panorama social* detecta y pone de relieve esa situación, y la vincula –correctamente, me parece– con cambios registrados en la acción del Estado en materia de gasto social y regímenes de protección. Si, concurrentemente con este fenómeno, en el mercado laboral propiamente dicho aparece un cambio importante hacia abajo en las prestaciones sociales –sea en salud, sea en educación–, a cargo del Estado, entonces se complica la situación y se incrementa la sensación de *vulnerabilidad*. En definitiva, la creciente *vulnerabilidad* social que afecta a importantes sectores de la población en nuestros países se manifiesta en la sensación de riesgo, inseguridad e indefensión cuyas bases objetivas pueden encontrarse en la mayor inestabilidad de los ingresos familiares, que se traduce en

* Ricúpero, R., “La globalización en una encrucijada histórica” en *Globalización y políticas macroeconómicas*, Serie Desarrollo, SID Capítulo Uruguay, Trilce, Montevideo, 2000.

frecuentes entradas y salidas de la situación de pobreza. Se da una cierta rotación de la condición de pobreza como resultado del aumento de la precariedad del mercado del trabajo, con porcentajes crecientes del empleo con características de no permanente, sin contrato escrito y sin seguridad social.

Enfatizo lo de "sensación" sobre todo porque, como se la caracteriza en el *Panorama social*, la *vulnerabilidad* es un fenómeno social que da cuenta de los *sentimientos de riesgo*. Esto ilustra la dificultad para medir esta variable. No estoy diciendo que la *vulnerabilidad* es sólo o en esencia un "estado del alma". Ciertamente, tiene bases objetivas, pero así como la percepción del riesgo de ser asaltado en una ciudad dada, puede evolucionar de modo opuesto al número real de asaltos, de la misma manera la percepción de la *vulnerabilidad* es distinguible de la *vulnerabilidad* en sí.

El concepto de *vulnerabilidad* tiene aún un carácter embrionario, y debería ser profundizado en su significado y en su alcance como categoría de análisis social. Hay una *vulnerabilidad ocupacional*, distinta de la *vulnerabilidad* en las condiciones de atención de la salud y quizás hasta una *vulnerabilidad política* definible como tal; y, por supuesto, es importante indagar sobre sus respectivos determinantes. Ligado a esto se abre un desafío en materia de información. Hay que adecuar y ampliar las fuentes existentes, especialmente en lo que respecta a encuestas de hogares. A diferencia de muchos países desarrollados, no tenemos el hábito de las encuestas de paneles, de modo de poder seguir la pista a lo que sucede con una determinada familia. En definitiva, hacen falta instrumentos que permitan no sólo captar una radiografía de la situación social en un momento dado sino también tratar de captar los mecanismos que están operando en materia de inclusión y exclusión de las personas y de las familias y, en general, de los determinantes de las posibilidades de bienestar.

Lo claro es que este fenómeno de la *vulnerabilidad* no parece reflejar una situación transitoria sino más bien una nueva conformación estructural signada por inestabilidad laboral, precariedad del empleo, debilitamiento de las redes de protección, devaluación del capital educativo, etcétera. El interés de hacer estas exploraciones no es puramente académico, sino que está directamente ligado a la necesidad de considerar si vamos a tener alguna actitud de política frente a este cambio. Si la vamos a tener, quizás haya que cambiar los instrumentos, muchos de los cuales están enderezados a tratar la llamada "pobreza dura". En efecto, se ha priorizado la focalización, mientras que la universalidad fue dejada de lado, porque se entendía que fenómenos como éste que estamos describiendo

do, que ahora afectan masivamente a la población, habían quedado definitivamente atrás.

Por todo esto creo que lo que el *Panorama social* presenta debe entenderse con carácter preliminar, exploratorio, tanto en el ámbito conceptual como en el de sus posibilidades de cuantificación.

El segundo tema que presentó Pascual Gerstenfeld, sobre *estratificación ocupacional*, lo voy a calificar de novedoso de una manera más bien paradójica. Los estudios de *estratificación ocupacional* –y muy ligados a ellos los análisis de *estratificación social*– forman parte de la investigación social desde mucho antes de los sesenta y los setenta. Asimismo, los conceptos de estratos sociales informaban las discusiones que en esas mismas décadas se tenía sobre políticas públicas. No se tenía una discusión de política sin alguna referencia a los individuos afectados, clasificados por estratos.

Por un cúmulo de razones que no es del caso rever ahora, a finales de los setenta –variando un poco según el país– el concepto de clase quedó suprimido por “decreto con fuerza de ley”. Entonces, se dejaron de hacer investigaciones sobre *estratificación social*. Como resultado, no es extraño que en discusiones actuales, desde las postrimerías de los noventa, en las que se vuelve a necesitar, por razones de política por lo menos, recurrir a categorías del análisis de estratos sociales, a veces uno tenga la sensación de que se están usando categorías de la época de Gino Germani, a sabiendas de que los cambios en los últimos cuarenta o cincuenta años le han cambiado el tamaño, el contenido y quizá el sentido a algunas categorías. Me refiero, por ejemplo, a la categoría de campesino de la que hablé hace un rato, o lo que se llamaba operario manual, o los empleados *white collar*, por no hablar de “sector sindicalizado”, de “maestra primaria” o “de trabajador por cuenta propia”. Son todas categorías que posiblemente signifiquen hoy algo distinto, si es que todavía significan algo.

En la CEPAL el tema también es tradicional. El estudio se prolongó bastante en comparación con lo que ocurría puertas afuera. Recordamos los trabajos de Filgueira y Geneletti, basados en los censos del sesenta y del setenta, y algunos otros posteriores trabajos de Ruben Katzman, pero eso no quita que los estudios de *estratificación social* casi desaparecieran, que son necesarios y que es hora de retomarlos. Por eso es bienvenido el intento de aproximarse a la estratificación del nuevo milenio que hace el *Panorama social* por el lado más lógico, que es tratar de dividir en estratos a los ocupados laboralmente.

Como es esperable, la nomenclatura de los sesenta impregna los formularios de encuestas y determina que los datos vengán agrupa-

dos en categorías como obreros, artesanos, operarios, conductores de medios de transporte, trabajadores del comercio o empleadores. Cuando a partir de esos datos se clasifica por tramos de ingreso –altos, medios y bajos–, en cada tramo entran miembros de categorías ocupacionales que, en principio, son bien dispares, porque fue muy dispar la evolución que tuvieron esos grupos laborales en su ubicación social y en sus ingresos en estos últimos cuarenta años. Por eso, precisamente, era importante comenzar estos análisis por el lado ocupacional y no por tramos de ingreso. Así lo hace el *Panorama social*, donde, más allá de los aspectos metodológicos, hay hallazgos y comprobaciones de interés, como la rigidización de la estructura social –o menor movilidad social–, el empeoramiento de la distribución del ingreso, y cierto “desinflé” de la ilusión de ir convergiendo hacia estructuras societales con una clase media numerosa y fuerte.

Más allá del mucho “jugo” que se saca en el *Panorama social* a las encuestas analizadas, me parece útil comentar que –correctamente y por las razones que recién mencioné– el abordaje inicial se ha centrado en la estructura ocupacional y los niveles de ingreso de los distintos segmentos de la fuerza de trabajo. El análisis debería ser ahora profundizado con miras a un tratamiento más pormenorizado de las distintas ocupaciones, de su inserción productiva y de la vinculación entre el ingreso laboral y la posición social de las familias.

El paso siguiente debería ser indagar en la relación entre inserción laboral, por un lado, y las actividades, actitudes y comportamientos asumidos por los diferentes estratos de la población.

Tercera Parte

REFORMULACIÓN INSTITUCIONAL Y
TRANSFORMACIONES CULTURALES

Las causas político-institucionales de la actual crisis argentina

CARLOS H. ACUÑA

La exposición apunta a prestar atención a los aspectos político-institucionales, focalizados en lo que es la crisis argentina, buscando comprender el problema argentino pero, al mismo tiempo, preguntarnos muy abiertamente cuánto de argentino tiene el problema argentino y cuánto de general y qué podemos sacar en términos de lecciones.

Voy a hacer un vuelo de pájaro que intenta sintetizar una especie de radiografía de la situación política-institucional argentina que, en gran parte, explicaría la situación actual. Cuando hablamos de la situación actual, hablamos no solamente de un Estado y gobiernos que han tendido a generar políticas públicas ineficientes, ineficaces en gran parte, poco transparentes e ilegítimas, sino fundamentalmente que lo que hoy se está viviendo en Argentina es claramente una ruptura en el vínculo de representación. Se ha quebrado la confianza de la ciudadanía hacia la clase dirigente. Por supuesto, esto se focaliza en la clase política, en los gobernantes. Son bastante conocidas expresiones muy

Ph.D. en Ciencia Política, University of Chicago; M.A. en Metodología de la Investigación. Actualmente Director de la Maestría en Administración y Política Públicas de la Universidad de San Andrés (Argentina). Fue Profesor invitado de la Universidad de Chicago y de la Universidad de Notre Dame.

peligrosas que han sido algo así como consignas en las últimas movilizaciones, del estilo: "¡que se vayan todos!".

Yo diría que una de las características de la Argentina actual es no solamente la crisis de la relación entre la ciudadanía y la dirigencia política sino la relación entre la ciudadanía y la dirigencia. Pensar esto en términos de un problema estrictamente de la dirigencia política es confundir los términos. Argentina vive un problema de la relación del conjunto de su dirigencia –sindical, empresarial y también política– y sus representantes. ¿Por qué se ha dado este problema?

Quiero hacer algunos breves comentarios sobre el Poder Judicial, y sobre algunos aspectos del Ejecutivo, el Legislativo y el Estado en Argentina; de cómo ha evolucionado esto durante la etapa democrática y la apertura de 1983.

En primer lugar, con respecto al Poder Judicial hay que marcar que estamos en una situación excepcional. ¿Por qué? Porque en el caso de Argentina, si bien siempre se ha marcado como tema muy importante la ineficiencia, la ineficacia y la falta de transparencia del Poder Judicial, en general esto ha sido considerado una cuestión técnica. Es una de las primeras veces que el Poder Judicial queda colocado como un actor bajo presión de la movilización popular.

Este enfrentamiento que se dispara, por supuesto, por el tema del *corralito* y la posición que al respecto asumió la Corte, es un enfrentamiento francamente excepcional. ¿Qué es lo que ha caracterizado al Poder Judicial en la historia argentina? Claramente, su baja autonomía con respecto al poder político, particularmente con respecto al Ejecutivo. Les recuerdo que en Argentina venimos de una situación donde hemos tenido doctrinas constitucionales, por ejemplo la doctrina "Doyenarte", que nos hablaban de la necesidad de que el Poder Judicial se ajustase a las necesidades del Ejecutivo, que esto correspondía.

En el caso de Argentina, lo que nos muestra es no solamente una predisposición de los miembros de la Corte en general a ajustarse a las necesidades del Ejecutivo, sino, por supuesto, Ejecutivos que por razones de "pragmatismo" político –entre comillas–, por razones de "governabilidad" –también entre comillas–, han tendido a legitimar justamente la necesidad de una autonomía sumamente recortada. Esto es muy claro en el caso de la administración *menemista*, y todos lo conocemos. El argumento fue que era necesario ampliar el número de los miembros de la Corte para contar con una mayoría que no trabara ni frustrara las reformas estructurales. Pero yo recuerdo también que durante la etapa de Alfonsín –por otra razón, no era por las reformas estructurales sino por el problema de las

tensiones cívico-militares- también se argumentaba que la autonomía del Poder Judicial era peligrosa porque trababa la posibilidad de encontrar una solución al conflicto cívico-militar. O sea que de una forma o de otra, ampliando el número de los Jueces de la Corte, estableciendo leyes como las de *obediencia debida*, las de *punto final* y distintos tipos de mecanismos, lo que vemos en Argentina es un patrón común de los distintos Ejecutivos -más allá de que esos Ejecutivos fuesen radicales, de la Alianza o del Partido Justicialista en su versión *menemista*-, preocupados por el recorte del poder que les plantea el Poder Judicial. Y acá la paradoja es que los políticos, al ocupar el plano del Ejecutivo, tienen razón al percibir la autonomía del Poder Judicial como un recorte de poder.

El problema es que tienen razón al percibirlo así porque así fue diseñada la democracia. Justamente, la autonomía del Poder Judicial fue diseñada para recortar el poder al Ejecutivo. Entonces, el problema que nos plantea Argentina y la tradición que se dispara desde los Ejecutivos, y la aceptación que hoy en gran medida se dispara desde el propio Poder Judicial no es tanto percibir el recorte de poder que le plantea el Poder Judicial. Eso es correcto. El problema es que hay cierta falta de comprensión de los equilibrios y la división de poderes, y el rol de la división de poderes en el juego democrático. Esto no nos debería asombrar porque, claro, les recuerdo lo básico: la democracia es algo muy nuevo en Argentina. Es un proceso de aprendizaje lento y complicado. El Poder Judicial, en este sentido, nos muestra -siempre se habla, justamente, de asignaturas pendientes- que es una de las tantas asignaturas pendientes.

En Argentina se da este tipo de paradojas, y, dicho sea de paso, también observamos fenómenos parecidos en otros países de América Latina, como Brasil. Cuando sí se obtiene una autonomía respetable para cierto tipo de temas, la paradoja de esta autonomía se utiliza para maximizar privilegios corporativos. En Argentina, cuando surgió con claridad la autonomía del Poder Judicial durante el año 2001, en el contexto de la crisis económica, el Poder Judicial decidió que para sus miembros no iba a aplicar el 10% de descuento para los salarios de los funcionarios y empleados públicos. También el Poder Judicial decidió que los Jueces no pagaran impuesto a las ganancias. Este tema de quién paga impuestos y quién no paga impuestos está en el centro de la discusión de la constitución de los Estados, y también era un tema relevante desde la Revolución Francesa. Argentina, en este sentido, todavía está peleando privilegios que uno los puede llegar a considerar prerrepúblicanos.

El Poder Judicial deja muchísimo que desear. De seguro la reforma judicial es un tema sumamente complicado, y el problema que

enfrentamos es que en el medio de estas crisis, las movilizaciones demandan políticas de impacto de corto plazo, y la reforma de un Poder Judicial necesariamente es una reforma institucional que nos va a mostrar impactos a mediano, a largo plazo. Desde este punto de vista uno puede llegar a decir: "bueno, entonces todo se centra en algunos lucros estratégicos, como por ejemplo qué es lo que va a pasar con la Corte". No es un tema menor, pero esperar que un Poder Judicial muestre una resolución de este tipo de problemas en Argentina en el corto plazo, la verdad que es una expectativa que está fuera de los límites de factibilidad. Sin embargo, esa expectativa está instalada en la sociedad.

Voy a hacer algunos comentarios sobre las características del Ejecutivo y su relación con el Legislativo y con el Estado, en el contexto de lo que han sido las reformas estructurales. Hay un tema que creo que no tiene suficiente reconocimiento como problema en Argentina. Cuando se habla de las limitaciones del Poder Ejecutivo, se tiende a pensar en la relación del Ejecutivo con el Legislativo o del oficialismo con la oposición, y no se da suficiente importancia a los problemas de coordinación que caracterizan al propio Ejecutivo. Si lo pensamos, todos los Ejecutivos plantean serios problemas de coordinación. Cada Ministerio tiene como tema prioritario un bien distinto. Cada Ministerio enfrenta en su gestión a actores distintos. Cada Ministerio, en relación con las problemáticas en las que se especializa, está regulado por cuerpos legales y reglamentarios distintos. Desde este punto de vista, cada Ministerio, cada Ministro parece que juega un juego diverso al de los otros Ministros. Tiene recursos distintos, tiene alternativas estratégicas distintas. Efectivamente, cuando pensamos en el Ejecutivo estamos pensando en un equipo en el que, en realidad, sus miembros están jugando juegos muy diversos. El desafío es cómo coordinar estos juegos.

Cuando decimos "coordinación", de nuevo estamos hablando de pérdida de poder, porque efectivamente si yo estoy a cargo de un Ministerio como el de Salud y tengo que coordinar mis acciones con el de Economía o con el de Trabajo, lo que esto me está diciendo es que necesariamente voy a recortar el nivel de las opciones que enfrente a cambio del bien colectivo.

Uno de los problemas que caracterizan a Argentina es que no ha logrado constituir instituciones dentro del Ejecutivo como para equilibrar y resolver los problemas de coordinación. Cuando uno ve los Ministerios o las Secretarías dentro del Ejecutivo en Argentina —esto es, cuando uno neutraliza el problema de oficialismo y oposición, neutraliza el problema del Parlamento—, lo que uno encuentra es no solamente falta de cooperación sino abierta competencia o lucha

política. Hoy por hoy, si hacemos el análisis, por ejemplo, de los programas que caracterizan al Ejecutivo en Argentina, encontramos Ministerios y Secretarías que tienen casi los mismos programas –inclusive en algunos casos copiados con un nivel de descaro bastante grande, porque hasta se copian los errores tipográficos– con que se les presenta a los distintos organismos multilaterales de desarrollo y financiamiento. Entonces, lo que tenemos es más o menos el mismo programa, definiendo los mismos criterios de inversión y focalización, por ejemplo, en el Ministerio de Salud y en el Ministerio de Desarrollo Social, con la gran diferencia de que quizá el de Salud está financiado por el Banco Mundial y el de Desarrollo Social por el BID.

¿Adónde voy con esto? En realidad, cuando pensamos el Ejecutivo en Argentina, hay que pensarlo no solamente como un poder en tensión, como se da en todas las democracias, hay que pensarlo como un poder altamente desarticulado, tremendamente desarticulado, en permanente competencia. Se han tomado algunas medidas que apuntan a tratar de resolver este tipo de tensiones: por ejemplo, Jefe de Gabinete. Podemos hacer la lista de las derrotas y desgastes que han sufrido los Jefes de Gabinete en Argentina, inclusive en el caso de un nivel de concentración del poder como el que caracterizó a la Presidencia de Menem. No hay que desestimar en Argentina la capacidad de veto que muestran los Ministros, inclusive frente a Presidentes con un muy fuerte liderazgo y concentración del poder.

Argentina, lo que nos muestra es, efectivamente, un Poder Ejecutivo sumamente ineficiente, un Poder Ejecutivo sin poder resolver sus problemas de coordinación. Tiene problemas, tiene una especificidad que no está suficientemente reconocida, y a veces la tendencia es a encontrar la causa en la falta de voluntad política de los líderes que están a cargo, ya sea de la Presidencia o de la Jefatura de Gabinete, o a veces a problemas que se plantean con la oposición o con la relación con el Parlamento. Y, sin embargo, no es así. Hay problemas que se disparan específicamente de la propia dinámica de la estructura institucional que caracteriza al Poder Ejecutivo en Argentina.

En lo que refiere al Ejecutivo y su relación con el Legislativo, los que hemos seguido y analizado esta relación, identificamos dos etapas. Una primera etapa cuando analizamos la relación del Ejecutivo con el Legislativo en el momento en que se empezaron a implementar las reformas estructurales. Se entendía entonces que la Presidencia, con una fuerte voluntad de concentración de poder –como la que caracterizaba a la administración de Menem– estaba de alguna manera como avasallando al Poder Legislativo. Argentina, como otras

democracias latinoamericanas, lo que nos mostraba era una democracia con clara predominancia-hegemonía de la Presidencia, del Ejecutivo sobre el Legislativo.

¿Qué es lo que descubrimos una vez que desagregamos el análisis? La verdad es que el Legislativo no solamente está pesando en este momento sino que ya pesó durante las reformas estructurales, no para promover políticas pero sí mostró en Argentina en distintos momentos clave, la capacidad de vetar políticas que eran consideradas estratégicas o importantes por parte del Ejecutivo. No se trata necesariamente de políticas de privatizaciones, pero sí la forma como se llevaron adelante ciertas privatizaciones. ¿Qué es lo que se comienza a descubrir cuando hacemos el análisis de la dinámica del Legislativo? Efectivamente, el Legislativo pesó más de lo que suponíamos y, además, es un poder donde los intereses regionales comienzan a aprender el uso de la tecnología del poder que les brindan las Cámaras de Senadores y de Diputados.

¿Esto qué quiere decir? El poder del Legislativo hay que pensarlo muy directamente en lo que ha sido también el crecimiento del poder de las gobernaciones. En Argentina, una de las buenas noticias, que fue de la mano de la estabilidad democrática, es que comenzó a funcionar el federalismo. Esto es buena noticia porque la verdad es que Argentina nunca tuvo un federalismo efectivamente funcionando. Si uno piensa las etapas democráticas previas, inclusive si nos vamos a principios de siglo, fueron etapas democráticas con una sistemática política de intervención sobre aquellas provincias que le planteaban problemas al Ejecutivo o al gobierno federal. Y, por supuesto, los gobiernos autoritarios se caracterizan por la concentración del poder a nivel nacional. Entonces, cuando uno hace un análisis de la situación del federalismo en Argentina, es un federalismo que ha estado en los papeles desde el siglo XIX pero que, en realidad, nunca terminó de ser un federalismo operativo.

Lo que encontramos a partir de 1983, en la apertura democrática, es que de a poco se comienzan a consolidar las instituciones federales. De a poco, los distintos actores que participan de estos juegos comienzan a comprender que tiene sentido hacer inversiones en los esfuerzos parlamentarios. Y tiene sentido ahora hacer inversiones en los subsistemas políticos regionales. Antes no tenía mayor sentido hacer ese esfuerzo, porque la política se definía a nivel nacional. Ahora, hay importantes bienes políticos que se definen a nivel provincial.

Entonces, ahora tenemos por primera vez en la historia argentina un federalismo que funciona. Claro, no es cualquier federalismo. Es un federalismo particular. ¿En qué sentido? El federalismo ar-

gentino nos muestra una de las tasas de sobrerrepresentación de minorías de población más altas en el mundo. Todos los federalismos tienen alguna lógica de sobrerrepresentación. La Cámara de Senadores está tratando de equilibrar lo que es la representación proporcional propia de la Cámara de Diputados, ejerciendo cierta sobrerrepresentación de cierto tipo de regiones a través de asegurar el mismo número de Senadores. Si el juego del federalismo es asegurar esa sobrerrepresentación, en el caso de Argentina el poder federal o la organización territorial del poder nos ha llevado a un nivel de atomización que, en realidad, antes no tenía mayores consecuencias porque no funcionaba. Ahora está teniendo consecuencias, porque ahora sí funciona el federalismo. Entonces, lo que descubrimos es que detrás del federalismo argentino y de sus particularidades hay muchísimos actores de veto, que por supuesto son los gobernadores pero, además, son sus representantes en el Congreso. ¿Qué es lo que se observa ya durante los años noventa? Observamos una situación donde, por ejemplo, se dan alianzas regionales que saltan o dejan de lado una segunda prioridad: las identidades partidarias. Son varias las políticas del Ejecutivo que se ven frustradas por una alianza de las provincias tabacaleras, por ejemplo. En un momento, durante la Administración de Menem, se hacen dos propuestas distintas de política. Había una política lanera y una política tabacalera. ¿Qué es lo que se da? No solamente la unificación de las provincias tabacaleras en contra del Ejecutivo –que es una alianza de gobernadores que en ese momento eran de partidos provinciales conservadores que pertenecían al Partido Justicialista y de algunos radicales– y lo mismo pasaba en las provincias laneras. Lo que muestra la evolución en el Parlamento argentino y la lógica que se despliega del federalismo argentino es que, por ejemplo, no solamente las tabacaleras se unifican para confrontar al Ejecutivo sino que hacen intercambios con las laneras. Entonces, se suman los votos de todas las tabacaleras y todas las laneras, en realidad para frustrar dos políticas del Ejecutivo, en función de maximizar intereses parciales, que son los intereses provinciales.

Entonces, uno diría: “eso es absolutamente legítimo; es ese juego de la democracia con federalismo”. El problema que enfrentamos en Argentina es que la dispersión del federalismo es tal, que uno puede llegar a decir que en el caso de Argentina el Estado federal, en ciertos sentidos, es tremendamente débil con respecto a las provincias. En otro sentido, la paradoja es que el Estado federal es fuerte, todavía tiene capacidad de *chantaje* a las provincias al manejar cierto tipo de recursos fiscales. Está totalmente abierta la discusión de si

el Estado federal puede llevar adelante una estrategia de combate a la pobreza. Hoy yo argumentaría que no tiene los recursos para llevar adelante una estrategia de combate a la pobreza. Eso ya está en manos de las provincias y de los municipios, que han recibido ese tipo de responsabilidades sin haber desarrollado capacidades como para cumplir esas funciones.

Los Estados provinciales han aumentado su poder relativo con respecto a la nación. Esto va de la mano, por supuesto, de una redefinición de lo que es la lógica dentro de los partidos políticos. Entonces, cuando yo planteo que cobra sentido hacer inversiones en los subsistemas políticos regionales, ¿qué quiere decir? Que aumenta la importancia de los liderazgos regionales y provinciales, pero aumenta no solamente dentro del Estado sino también dentro de lo que son los partidos políticos.

Cuando pensamos en el proceso que va generando la estabilidad democrática en Argentina, no solamente lo tenemos que pensar en términos de que se va desplegando un tipo de federalismo particular, sino que lo tenemos que pensar en términos de un proceso donde se debilitan esos viejos partidos relativamente monolíticos, organizados en términos piramidales, donde había una conducción nacional y había conducciones intermedias, y se llegaba a una base con fuertes identidades partidarias. ¿De qué estamos hablando? De que en los últimos veinte o veinticinco años en Argentina ha habido dos fenómenos simultáneos que han afectado a los partidos: primero, una clara erosión de las identidades partidarias, en parte fomentada por lo que es este juego del federalismo, pero por el otro lado lo que tenemos es que las conducciones nacionales han perdido poder, ya no puede ejercer el mismo nivel de ordenamiento vertical.

Hoy los partidos hay que pensarlos como grandes confederaciones de maquinarias políticas regionales. Hoy por hoy, el Presidente de un partido, así como el Presidente de la Nación, ¿con quién tiene que negociar? Con los gobernadores, que en general, además, tienden a ser cabeza de sus maquinarias provinciales. Entonces, lo que tenemos es algo así como una tremenda revolución política, de la mano de una buena noticia. La buena noticia es que todo esto, en gran parte, está determinado por la estabilidad democrática. Ahora estamos aprendiendo de los problemas que caracterizan a algunos aspectos de nuestro federalismo. Y algunas de las consecuencias tienen que ver, justamente, con el debilitamiento de las estructuras partidarias. Ahí se da una especie de círculo que se retroalimenta entre debilitamiento de los partidos nacionales, debilitamiento del gobierno federal y debilitamiento del Estado nacional. Lo que tenemos, en definitiva, es una disgregación del aparato de gobierno a

nivel nacional, pero tenemos también una disgregación del aparato partidario a nivel nacional.

Un comentario sobre el Estado en todo esto. En los noventa, por supuesto, se comienzan a llevar adelante, con mayor profundidad, reformas estructurales. Uno de los temas que quiero retomar, sobre un comentario que hizo Enrique Iglesias, que me parece excelente y es una línea de trabajo que me parece clave desde el punto de vista analítico y clave desde el punto de vista político, es el tema de comenzar a reaccionar a la lógica de las *recetas*. Los bancos multilaterales de desarrollo, los organismos multilaterales en general, han tendido a trabajar con recetas universales. La primera generación de reformas, claramente es una ilustración de esto. Se tenían modelos bastante formalizados que mostraban desde una teoría hegemónica cómo funcionaba la sociedad, y entonces todas las sociedades tenían que funcionar así. El universo era relativamente homogéneo en ese sentido y se “bajaban” —entre comillas— recetas universales. Una de esas recetas universales era el tema de la descentralización: la descentralización promueve una mejor gestión, promueve una relación más intensa entre la sociedad y los funcionarios públicos, permite debilitar ese exagerado poder de un Estado nacional que complicaba el funcionamiento de los mercados y, en definitiva, en sociedades como la argentina, la descentralización casi se vendía como una reforma política sumamente interesante porque achicaba la distancia entre representante y representado. Era algo así como decir: más allá de las características político-institucionales, culturales, de la estructura social de cada una de estas sociedades, en caso de duda descentralice; tarde o temprano va a tener buenas consecuencias. Por supuesto, Argentina en ese sentido es un caso que puede mostrar cuándo la descentralización ayuda y cuándo es un absoluto desastre. Esto es, se planteó la discusión de la descentralización como si estuviese opuesta a la centralización. Procesos como los de Argentina se llevaron adelante sin tomar en cuenta qué aspectos tengo que mantener centralizados para que la descentralización me brinde los bienes que estoy buscando. La descentralización en el proceso argentino fue motivada fundamentalmente por causales de déficit fiscal. El Estado nacional hizo un gran negocio descentralizando, trasladando déficit a las provincias, sin trasladar necesariamente las capacidades de gestión y los recursos humanos que tenían que tener las provincias. Entonces, ahí se puede hacer un dibujo bastante eficiente de reducción del déficit fiscal. Por el otro lado, no se tuvo en claro qué aspectos se tenían que mantener centralizados como para evitar que la descentralización fuera simplemente una destrucción de sistemas nacionales.

Hoy por hoy, ¿qué es lo que encontramos en Argentina? Estamos hablando de un proceso al que yo hacía referencia antes: se profundiza y se despliega un particular federalismo, al mismo tiempo que se debilitan los partidos nacionales, al mismo tiempo que queda debilitado el Estado nacional, y a eso le agrego una dinámica de descentralización de gestión y administrativa que profundiza esta debilidad y que, además, traslada las ineficiencias, a veces a niveles municipales, y a veces la descentralización ha sido simplemente una recentralización a nivel provincial, lo que no necesariamente me asegura mayor eficiencia en la producción de servicios.

La conclusión es que la articulación de la dinámica política en Argentina con aspectos de reforma estructural, como por ejemplo la descentralización, ha ido creando una desarticulación del poder federal, una desarticulación del poder nacional, una redistribución del poder en el plano de las provincias, que no encuentran una forma eficiente de coordinar colectivamente sus intereses.

Tenemos claramente nuevos actores, indicadores de esto, que son claves. Antes, cuando se discutía en el Partido Justicialista (PJ), por ejemplo, o en el peronismo, un candidato a Presidente, aparecían los líderes sindicales en la primera plana del diario. Por supuesto, además, era inevitable la voz del Secretario General de la Unión Obrera Metalúrgica. ¡Cómo ha cambiado Argentina! Hoy el Secretario General de la Unión Obrera Metalúrgica es la misma persona que antes y tiene muy poco poder, tanto dentro del PJ como dentro del país. Por supuesto, los líderes sindicales que han cobrado mayor peso son aquellos que tienen que ver con los sindicatos ligados a servicios pero han pasado a un segundo plano. Los grandes jugadores políticos en la redistribución del poder dentro del PJ son los gobernadores y sus estructuras provinciales.

¿Qué es lo que tenemos? Que federalismo y descentralización muestran un Ejecutivo a veces sorprendido, a veces impotente frente a actores que están maximizando intereses parciales y sectoriales. Por supuesto, nosotros sabemos que son intereses absolutamente legítimos. ¿Cuál es la función del gobernador? Maximizar los intereses de su provincia. El problema es cómo las provincias acuerdan un conjunto de reglas como para fijar límites y establecer reglas de juego. Hoy Argentina no tiene reglas de juego, en general por la situación de crisis que se vive, pero particularmente no tiene claras las reglas de juego con respecto a los problemas de coordinación nacional que está enfrentando.

Dos o tres comentarios breves con respecto a algunas de las consecuencias globales de lo que es tener una situación en la que por supuesto, tenemos un Poder Judicial francamente ineficiente, y co-

nocemos las razones históricas para ello; conocemos las razones por las cuales tenemos un Poder Ejecutivo nacional debilitado; tenemos algunos comentarios con respecto también a la dinámica que caracteriza al Legislativo, como una arena de funcionamiento de expresión de intereses provinciales y en parte también sociales. También hay que tomar en cuenta algunas de las propiedades que caracterizan al Poder Legislativo en relación con esta dinámica partidaria.

Un comentario breve para darles una idea de qué estoy hablando. El Poder Legislativo en Argentina es un poder bastante *amateur*, pero no porque es relativamente nuevo en lo que tiene que ver con la apertura democrática. Si uno analiza la tasa de rotación de los Diputados entre 1983 y 2001, sólo un 18% son reelectos para un segundo término. Esto es, Argentina muestra una de las tasas de rotación más altas en el mundo. Una cosa es el problema de algunas democracias, como la de Estados Unidos, en que se habla de una oligarquización de la Cámara de Representantes. Argentina está absolutamente en el otro extremo. ¿Cuál es la razón por la que solamente el 20% de los Diputados en Argentina sean reelectos después de sus cuatro años? La principal razón no es que la ciudadanía está descontenta y sanciona a ese 80% porque es incapaz. La razón es por cómo se arman las listas políticas dentro de lo que es la dinámica de la interna provincial. No estoy criticando necesariamente la lista sábana, que está bastante de moda criticarla por tender a un congelamiento de ese tipo de temas o algo más técnico.

Lo que digo es que cuando uno analiza el perfil de los Diputados argentinos, la conclusión es que son políticos profesionales. ¿Esto qué quiere decir? Dedican su vida a la política. Vienen de trabajar en la política en el plano provincial o municipal, o inclusive a veces nacional, pasan por el Congreso durante cuatro años y vuelven a hacerse cargo de responsabilidades políticas. Son políticos profesionales pero, sin embargo, simultáneamente son legisladores *amateur*. ¿Por qué? Cuatro años en una institución como el Congreso es nada. Lleva dos años comprender la dinámica y la tecnología del funcionamiento del Congreso, un tercer año más o menos para poder influir e insertarse con influencia dentro de lo que son las redes de los acuerdos dentro del Congreso, y al fin del tercer año la persona ya tiene que estar pensando dónde se va a correr porque probablemente no va a ser reelecto, porque no va a ser incluido dentro de la lista que se arma, en función de la dinámica interna provincial.

La conclusión es que tenemos un conjunto de legisladores que, más allá de su capacidad, más allá de su honestidad, no tienen los incentivos suficientes como para encarar reformas con retornos de mediano o largo plazo. O sea, son algo así como legisladores que, en

función de los incentivos que encuentran, por la dinámica de rotación que muestra el Legislativo argentino, particularmente por supuesto en la Cámara de Diputados, tienden a ser actores cortoplacistas desde una posición absolutamente racional. Es algo así como que los grandes temas nacionales que se sostienen, que van a perseguir objetivos de mediano o largo plazo, están en manos del 18%. Entonces, están todos sobretrabajados y, cuando vemos las listas, aparecen estas paradojas fascinantes, donde por ejemplo un Diputado es miembro de catorce Comisiones. No hay forma de que se pueda ser miembro de catorce Comisiones. Está claro, entonces, cómo se maneja gran parte de los Diputados que están en Comisiones, simplemente esperan la aprobación de alguien, como para *cumplir*, porque no tienen el *expertise* como para llevar adelante esto.

¿Qué es lo que tenemos? Un Ejecutivo con serios problemas de coordinación, que no los termina de resolver, y un Legislativo que efectivamente *jaquea* más de lo que pensábamos al Ejecutivo, directamente ligado a la dinámica de lo que es ahora la lucha política a nivel de las provincias; un Legislativo poco eficiente, inclusive para transformarse a sí mismo, que no cuenta ni con una burocracia estable que lo pueda asesorar, con legisladores *amateur*—no porque no sean políticos profesionales— y un Poder Judicial que deja mucho que desear. La verdad es que en este contexto la imagen que surge es de una institucionalidad desbastada.

Cuando uno piensa en Argentina, no solamente hay que tomar en cuenta los datos sobre el empobrecimiento en Argentina. Hoy sabemos que el 50% de la población argentina está por debajo de la línea de pobreza. Hoy sabemos que más del 60% de los niños en Argentina están por debajo de la línea de pobreza. Pero además hoy sabemos que Argentina es una sociedad pobre desde el punto de vista político-institucional. Enfrenta serios problemas desde el punto de vista de poder generar no solamente políticas representativas de las preferencias ciudadanas, políticas mínimamente coordinadas entre las regiones. El Estado argentino hoy por supuesto no puede, no está en condiciones, no tiene el poder de generar las transferencias regionales necesarias para reducir la disparidad de recursos que muestran las provincias.

Esto es un tema clave en un país federal, porque efectivamente si no se resuelve, Argentina enfrenta escenarios bastante complicados. Yo creo que es probable que Argentina, relativamente pronto, encare de lleno, como parte de la agenda de la lucha política, la pregunta sobre qué sentido tiene mantenerse como confederación. Vamos a volver muy probablemente a las discusiones del siglo XIX, porque Argentina no está resolviendo sus problemas de coordina-

ción, y hay grandes perdedores y grandes ganadores. Y por supuesto, cuando hay grandes perdedores y grandes ganadores, el perdedor se pregunta: “¿qué gano con esto?”, y el ganador pregunta: “¿por qué voy a repartir?”. Volvemos al abecé de lo que es la constitución de los Estados nacionales. Argentina, de la mano de su federalismo, y además como consecuencia no esperada de la estabilidad democrática, va a volver a plantearse muy explícitamente, como objeto de la lucha política, la cuestión nacional, y no está muy claro cuál va a ser la resolución de esa dinámica.

El último tema al que me quiero referir es que Argentina enfrenta otro problema, que yo llamaría la *paradoja de la simultaneidad*. Estoy planteando que hay un serio problema institucional en Argentina. ¿Cómo puede llegar uno a pensar mercados que funcionan eficientemente? ¿Cómo es que se van a establecer los intercambios intertemporales necesarios para asegurar un desarrollo sustentable si no tengo instituciones? Las instituciones es el único mecanismo inventado por la sociedad para asegurar intercambios intertemporales. Si no tengo esas reglas que me aseguren que voy a tener algo en retorno a cambio de mi sacrificio actual, yo no voy a llevar adelante ese sacrificio. En una sociedad sin instituciones, necesariamente las estrategias de los actores tienden a ser cortoplacistas, y hoy Argentina no tiene instituciones de suficiente calidad o suficiente fortaleza, ni un Estado, ni un gobierno federal, como para asegurar que esos intercambios intertemporales realmente sean efectivos. Entonces, desde ese punto de vista lo que tenemos es un tradicional problema de acción colectiva: actores que pueden hablar del problema que enfrentan y, sin embargo, sin poder resolverlo.

La *paradoja de la simultaneidad* a la que me refero es que yo estoy colocando un acento sumamente fuerte en el problema institucional. Estoy convencido de que en el corazón de la problemática argentina está el ordenamiento institucional, que tiene mucho que ver con la dinámica con que se despliega la lucha política. Sin embargo, no creo que se pueda construir una institucionalidad de lujo en una sociedad pobre. No podemos pensar las reglas institucionales y la construcción de ciudadanía, participación, dejando de lado cómo es que se distribuyen los recursos socioeconómicos en la sociedad. ¿Y por qué digo la *paradoja de la simultaneidad*? Porque creo que venimos de romper con dos reduccionismos. Esto es: para solucionar los problemas socioeconómicos de la sociedad, como en algún momento se pensó, no nos podemos dar el lujo de congelar la democracia. Eso es una cosa que hoy, menos mal, ya hemos dejado de lado. La democracia

es un valor en sí misma. Es el mecanismo más eficiente que tenemos para gobernar y representar las preferencias de nuestros pueblos, de nuestras sociedades. Eso está claro. Yo no puedo pensar en redistribuir el poder socioeconómico como precondition de la otra distribución de poder. Pero tampoco puedo pensar en este tipo de instituciones de las que estamos hablando sin reconocer que para ejercer la ciudadanía, los miembros de la sociedad tienen que tener una mínima certidumbre con respecto a su situación socioeconómica. Yo no gano demasiado haciendo transparente la información del Banco Central si, efectivamente, la prioridad de gran parte de la ciudadanía es cómo colocar comida en la mesa a la noche. No podemos ser ciegos.

¿Cuál es la *paradoja de la simultaneidad*? Que hoy por hoy tenemos prioridades que afectan al tema de la construcción institucional, al mismo tiempo que estamos en una emergencia socioeconómica de primer nivel. Y cuando digo "del primer nivel", me refiero a que no es imposible que el problema prioritario que enfrente dentro de sesenta días Argentina, sea asegurar la distribución alimenticia. Entonces, estamos en una situación que nos afecta mucho como analistas, como consultores, como militantes políticos. La situación es reconocer la seriedad de los problemas institucionales, la prioridad estratégica que tienen los problemas institucionales, al mismo tiempo que reconocemos que estamos viviendo un nivel de emergencia y crisis que quizá nos va a obligar a dejar de lado toda esta discusión y simplemente asegurar que se pueda comer, porque se acepta como un escenario posible en Argentina un absoluto colapso simultáneo del funcionamiento de las instituciones políticas, sociales y económicas.

Espero que el mensaje no sea pesimista. Yo creo que es realista.

La política de desarrollo como un desafío cultural

NORBERT LECHNER

Mi exposición retoma el tema tratado en la Asamblea General del BID en París en 1999: desarrollo y cultura. Mi tesis es simple: sostengo que las estrategias de desarrollo están insertas en determinado contexto cultural y, a su vez, tienen impactos culturales. Entiendo por cultura, siguiendo la definición de la UNESCO, “las maneras de vivir juntos”. O sea, hablo de cultura en su acepción más bien antropológica que incluye las maneras prácticas de vivir juntos y las representaciones colectivas que se hace la gente a propósito y acerca de esa convivencia social.

Lo que me interesa destacar en esta exposición son dos cosas. Por un lado, llamar la atención sobre la dimensión cultural de las políticas públicas. No solamente las políticas culturales, dedicadas a la cultura en sentido estricto, sino que toda política pública tiene una dimensión cultural. Por el otro, quiero llamar la atención sobre la importancia de la política entendida como trabajo cultural.

Mi exposición tendrá tres partes: mos-

*Doctor en Ciencia Política,
ex director de FLACSO y
actualmente investigador
del PNUD dedicado
al Informe Desarrollo Humano
en Chile.*

trar el dilema de las estrategias de desarrollo; señalar en qué sentido ello plantea problemas culturales y mostrar algunos desafíos de la política entendida como trabajo cultural. Mi marco de referencia es Chile y presentaré algunos resultados del reciente informe del PNUD sobre el Desarrollo Humano en Chile.

Parto de un dilema frecuente de nuestros gobiernos. Tomando los casos argentino y chileno, podemos resumir el dilema en cinco pasos. Primero, las principales demandas sociales de la población conciernen al bienestar socioeconómico. Segundo, esas demandas hacen parte de la concepción mayoritaria de democracia, identificada con justicia social y derechos sociales.

Por ende, tercero, la responsabilidad de satisfacer las demandas sociales es atribuida a la democracia y al gobierno, en concreto. O sea, no sería un asunto a resolver por la economía. Cuarto: hay una mala evaluación de los derechos sociales o de la justicia social en el sentido de que siguen siendo los problemas principales. Y esa mala evaluación de la situación socioeconómica irradia sobre la mala evaluación del desempeño gubernamental. Aquí se cierra el círculo.

Resumo el dilema: primero, las personas suelen establecer un nexo entre desarrollo económico y política democrática. Segundo, la democracia y la política son evaluadas según materias económicas sobre las cuales ellas tienen muy poca incidencia. Tercero, esta mala evaluación fomenta la desafección y restringe el apoyo político del gobierno. En consecuencia, la conducción política de las estrategias de desarrollo se encuentra debilitada.

Las repercusiones están a la vista. En primer lugar, una importante desafección política. En las elecciones parlamentarias de 2001 en Argentina el voto en blanco y nulo fue del 30% de los electores; en Chile la suma de no inscriptos, voto blanco y nulo llegó al 40% del electorado potencial. Además, la desafección es acompañada por una fuerte desconfianza en las instituciones democráticas. Amplia desconfianza en el Parlamento, compartida por el 93% de los entrevistados en Argentina (encuesta PNUD 2001) y el 85% de aquéllos en Chile. Por último, baja la adhesión a la democracia. Incluso en Chile, con una situación económica buena en los últimos trece años, el apoyo a la democracia no supera el 45% de los entrevistados, mientras que un tercio se manifiesta indiferente.

A continuación, quiero mostrar en qué sentido se trata de un problema cultural. La primera tesis sostiene que la gente evalúa el desarrollo de su país no en términos de un cálculo costo-beneficio sino con una fuerte carga emocional. Es una evaluación subjetiva

del desarrollo. Veamos algunos datos de una encuesta nacional realizada por el PNUD en mayo y junio de 2001, con una muestra superior a los 3000 casos. Los cuadros son “fotos instantáneas”, por supuesto, pero parecen iluminar tendencias más generales.

Cuadro 1. Pensando en el desarrollo económico del Chile actual, usted se siente:

	%
Ganador	38
Perdedor	52
NS-NR	10

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2001.

Más de la mitad de los entrevistados se siente perdedor frente al sistema económico. Esto no significa necesariamente que esta gente se encuentre en mala situación económica. Ésta no representa un factor “objetivo”. La autoimagen de ganador o perdedor es una construcción social, basada en la percepción subjetiva de su situación.

Cuadro 2. ¿Cuál de los siguientes sentimientos lo representa mejor frente al sistema económico chileno?

	%
Confianza	16
Enojo	10
Orgullo	2
Inseguridad	54
Entusiasmo	5
Pérdida	10
Ninguna	3
NS-NR	1

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2001.

Más de la mitad de las personas se siente insegura frente al sistema económico. Si sumamos a estas personas aquellas que exhiben sentimientos de enojo o de pérdida, resulta que el 75% de los encuestados tienen sentimientos negativos frente al sistema económico. Este es un llamado de atención. Incluso en un país cuyo sistema económico funciona relativamente bien, parece que las personas tienden a sentirse excluidas del proceso económico. Una exclusión no sólo económica como indica el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Si usted mira en general los cambios que ha tenido Chile, cree que:

	%
Es más lo que hemos ganado	36
Es más lo que hemos perdido	59
NS-NR	5

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2001.

La mayoría de los entrevistados, un 59%, siente que es más lo perdido que lo ganado en estos cambios. En este caso, las personas encuestadas tienden a expresar sentimientos de confusión (29%) y desilusión (28%). Supongo que lo anterior ilustra el argumento: la evaluación que hacen las personas del desarrollo económico tiene que ver no solamente con un análisis costo-beneficio, sino también con la vivencia subjetiva. Ello ratifica la tesis que habíamos planteado en el informe chileno sobre el Desarrollo Humano en 1998. Decíamos entonces que tan importante como los avances materiales del país, era la subjetividad de las personas. Un desarrollo que la población no experimenta como algo propio, tiene finalmente un alcance limitado.

Cuadro 4. Mirando el rumbo que ha tomado su vida, usted cree que ese rumbo ha sido principalmente el resultado de:

	%
Sus decisiones personales	44
Las circunstancias que le ha tocado vivir	55
NS-NR	1

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2001.

La mayoría de las personas tiene la impresión de que son circunstancias externas las que deciden el curso de su vida. Quiere decir que la gente no se siente sujeto; el curso de su vida no dependería de ella. El cuadro sugiere una baja autoestima individual que repercute sobre la actitud con la cual enfrenta el desarrollo del país. Pero opera asimismo la relación inversa: la imagen de la sociedad como una máquina avasalladora genera un sentimiento de impotencia y frustración.

En América Latina parece extenderse un fenómeno que denomino "naturalización de lo social". Quiero decir, lo social y, en particular, el sistema económico aparece como un orden natural, sustraído a la voluntad humana. Tomando el desarrollo como un fenómeno

técnico-natural sobre el cual no se podría incidir, sólo queda la adaptación. Cada cual ha de arreglárselas como pueda. El resultado es un tipo de “conformismo amoral” o lo que en antropología se llama *amoral familism*.

Cuadro 5. Frente a lo que le propone el sistema económico del Chile actual, usted:

	%
Se siente motivado y trata de aprovechar al máximo las oportunidades que el sistema le brinda	20
Hace todo lo que se espera de usted para ser parte del sistema económico	9
Lo único que importa es satisfacer las necesidades suyas y de su familia	34
Está dispuesto a hacer lo que sea necesario para lograr lo que quiere en la vida	24
Sus valores se oponen a los que propone el sistema	9
NS-NR	4

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2001.

Entre las cinco maneras de reaccionar frente al sistema económico, un tercio de los entrevistados opta por un conformismo amoral, en el sentido de que no respeta al prójimo con tal de satisfacer los intereses propios. Apenas el 20% de los entrevistados exhibe esa actitud emprendedora que suele presuponer la estrategia de desarrollo. Es decir, la motivación a insertarse en el desarrollo del país y aprovechar las oportunidades brindadas parece bastante limitada. Presumo que el fenómeno no responde a una característica chilena ni al “ser latino” o interpretación similar. Mucho más plausible me parece la hipótesis que la retracción a-social de las personas reflejaría una tendencia a la exclusión social. Es probable que una persona que no decide el rumbo de su vida, viva los cambios sociales como algo ajeno, sin sentido.

Cuadro 6. Si usted mira todos estos cambios en el país, usted diría que estos cambios:

	%
Tienen una dirección clara y se sabe donde van	14
Son cambios sin brújula y no tienen un destino claro	34
A pesar de estos cambios las cosas siguen siendo iguales	50
NS-NR	2

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2001.

La vasta mayoría de las personas entrevistadas estima que los cambios no tienen brújula o que, a pesar de todos los cambios, las cosas siguen igual. O sea, ellas no le encuentran sentido a las transformaciones en curso. O bien, esas transformaciones de la sociedad no alcanzan a tener significación en su vida cotidiana. Y esta tendencia se da, insisto, en un país con un desarrollo económico sostenido, donde todo el mundo ha mejorado su nivel de vida en los últimos doce años. Efectivamente, los chilenos reconocen que viven mejor que sus padres y creen que su situación económica mejorará en el futuro. Hay un reconocimiento de lo realizado y optimismo hacia el futuro, pero el problema no está ahí. El problema parece residir en la falta de un horizonte de sentido. En definitiva, ¿para qué sirve todo este desarrollo? La pregunta sintetiza, a mi entender, el tipo de problemas culturales que plantean las políticas de desarrollo.

Paso a la tercera parte: la política como un trabajo cultural. Asumo la perspectiva del desarrollo humano, entendido como aquel proceso donde las personas sean sujeto y beneficiario efectivo del desarrollo. Adoptando este enfoque, el desafío principal es fortalecer a las personas como actor individual y colectivo. Se trata de lo que los estadounidenses llaman *agency*, la capacidad de actuar como individuo autónomo y responsable o, en otras palabras, la libertad de elegir. La autonomía radica en la libertad de elegir el tipo de vida que uno desea dentro de las condiciones dadas. Pero dicha libertad poco tiene que ver con la visión ingenua de ciertos economistas. La libertad de elección se juega en el rango de las opciones posibles que puede elegir una persona y, en definitiva, en la capacidad de realizar lo elegido.

En esta perspectiva resalta la dimensión cultural de la política. Aunque no sea habitual considerarla, se trata de un aspecto decisivo de una política que pretende construir el orden colectivo de manera deliberada. Destaco, en primer lugar, el papel de los imaginarios colectivos. Piensen solamente en lo siguiente: el rango de las opciones posibles que tiene un actor, depende de lo que él imagina como "lo posible". Y, acorde a los distintos contextos culturales, suele ser muy diferente lo que la gente se imagina como posible. Aquí cabe recordar lo dicho acerca de la naturalización de lo social. En tanto las personas tengan la impresión, correcta o no, de que no pueden incidir sobre la marcha del país, tendrán una visión muy limitada de lo posible.

Por lo demás, el imaginario de lo posible remite al futuro. Lo posible está acotado por el horizonte futuro que tiene la sociedad. Entonces, ¿qué posibilidades se abren en una sociedad que vive un

“presentismo” sin fin? Hay una estrecha vinculación entre el denominado conformismo amoral y el presentismo. Las personas que no ven más allá del presente, no logran tomar distancia de sí mismas y quedan encerradas en lo inmediato. Hacer política como trabajo cultural significaría pues generar una perspectiva de futuro. Y dicho futuro se construye en tanto aprendemos a imaginar qué sería lo posible, lo deseable –y también lo factible y lo probable.

En segundo lugar, la política se encuentra entrelazada con el imaginario del nosotros. El informe anterior sobre el “Desarrollo Humano” en Chile, dedicado al análisis del capital social, terminaba con una pregunta pendiente, ¿cómo se puede fortalecer el capital social? Ahora podemos responder que la creación de lazos de confianza y cooperación supone la existencia (o construcción simultánea) de un imaginario del nosotros. Dificilmente las personas se van a juntar a confiar y cooperar y a organizarse si no sienten que comparten algo común. La confianza social expresa la presencia de un nosotros –una identidad colectiva que puede constituirse sobre la base de la convivencia de vecinos, las experiencias de una misma categoría o clase social o una imagen de lo “uruguayo” o lo “chileno”.

Uno de los problemas actuales en Chile radica en la debilidad del nosotros, la dificultad de sentirnos parte de un colectivo. Constatamos, por ejemplo, que “lo chileno” pierde credibilidad. Esa erosión del imaginario heredado no debería sorprender de cara a los cambios culturales que han atravesado nuestras sociedades en las últimas dos o tres décadas. Nombro solamente dos que son más conocidos. Uno es el protagonismo de la industria audiovisual y sus efectos sobre lo público. Sin duda, la televisión transforma el espacio público. Ella plantea la agenda pública, los temas de la conversación social, la imagen de “lo real”; a través del espacio televisivo se va definiendo lo que se entiende por legítimo, bello o deseable. Antes lo público solía estar vinculado a la noción de colectivo nacional; hoy en día, lo público pasa a ser los públicos. O sea, un colectivo segmentado según distintas categorías (espacio femenino, infantil, para adolescentes). En medio de una acelerada diferenciación y eventual segmentación de la vida social, la “unidad” de la sociedad se ha vuelto problemática. En este nuevo contexto hay que replantear el significado de la política como construcción de ese “mundo común” que reúne e integra a la diversidad social.

Otra megatendencia que atraviesan nuestras sociedades es el protagonismo del consumo. La significación que tiene el trabajo en la vida personal del individuo tiende a ser desplazada por el consumo. Consumir es más que un acto material-económico, una forma de

relacionarnos, una manera de identificarnos y distinguirnos. Modifica nuestra mirada al "otro" y, al mismo tiempo, reformula la imagen que nos hacemos del individuo, redefine la manera de definirse a "sí mismo". Quiero decir, hay cambios profundos en nuestro estilo de convivencia y en la imagen que nos hacemos de la sociedad.

Todo ello afecta la conformación del nosotros. Si la imagen del nosotros, los chilenos, tiende a ser débil, probablemente tenga que ver con la débil experiencia de acción colectiva. Es difícil crear una imagen fuerte de sociedad sin tener una experiencia práctica de sociedad. Las tendencias del consumo y de la televisión ofrecen indicios de lo diferente que son las experiencias de sociedad hoy en día. Ellas brindan nuevas oportunidades al proceso de individualización que viven nuestras sociedades. En cambio, todavía nos servimos poco de esos cambios para reformular los referentes colectivos. Y sin tales referentes, sin la acogida y el respaldo que otorga el ámbito colectivo, la individualización puede volverse agobiante. En tales condiciones encuentra terreno fértil el mencionado "conformismo amoral" y, en general, la retracción al mundo privado. No será necesario subrayar que ese tipo de "individualismo negativo" es poco propicio para estrategias de desarrollo que requieren cada vez más la coordinación de todos los actores sociales.

Termino regresando a la tesis inicial. Muchas veces la política trata las estrategias de desarrollo únicamente en su dimensión socioeconómica. Las políticas de crecimiento económico tienden a ser "blindadas" como supuestos "imperativos técnicos". Desde luego que la producción económica aporta el piso ineludible de todo desarrollo, pero no basta. Hay que tener en cuenta también las experiencias subjetivas de las personas. Una estrategia de desarrollo adquiere sustentabilidad social y en el tiempo, en la medida en que ella es apropiada por las personas, en que se vuelve algo propio de la experiencia cotidiana. Aquí podría radicar la dimensión cultural de la política: la tarea de hacer del desarrollo de la sociedad algo que cada individuo viva como algo "nuestro".

COMENTARIOS



Bases sociales y políticas del orden social

CARLOS FILGUEIRA

Voy a hacer unos breves comentarios a los dos excelentes trabajos presentados, de modo de introducir un debate posterior sobre aspectos cruciales, acerca de dilemas importantes que tienen las sociedades latinoamericanas y probablemente no sólo las de la región. A pesar del hecho de que uno de ellos esté referido a Argentina, en una caracterización de problemas específicos que tienen mucho que ver con el problema del federalismo, o del hecho de ser Chile una sociedad que ha realizado en forma más completa tal vez el movimiento hacia una sociedad fuertemente de consumo, con un crecimiento importante del producto bruto, me parece que los puntos que estamos tratando son temas de todos los países. Con variantes naturalmente, pero que apuntan al problema clave de esta reunión específica, que es la cuestión de las bases sociales y políticas del desarrollo, y cuáles son algunos de los elementos que uno podría detectar como más importantes cuando está pensando en el objetivo del desarrollo y, obviamente

Sociólogo, magíster egresado de FLACSO, Chile. Actualmente es miembro de CIESU. Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (UDELAR). Consultor del programa de Reforma Educativa de CODICEN-BID. Fue fundador y Director de CIESU. Director del Instituto de Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho.

te, en la construcción de políticas. Eso es, creo, un tema común a las dos presentaciones.

También me parece importante adelantar que a pesar de que podrían ser pensados como dos trabajos con pocos puntos de contacto, creo que en realidad son complementarios en su planteo, porque si bien uno plantea el problema a nivel institucional, que es el caso del análisis de Argentina, y el otro lo plantea en términos culturales, en cierta forma son dos caras diferentes de ver problemas similares. Por otro lado, si bien uno se refiere más bien al tipo de sistema político que puede ser más adecuado –régimen electoral o ingeniería institucional de creación de instituciones–, como elementos del análisis de la viabilidad de políticas de desarrollo y de buen gobierno, es cierto que el trabajo presentado por Norbert Lechner ve el problema también de reforzamiento, legitimidad y apoyo eventual que puedan recibir desde más abajo las instituciones democráticas, desde la conformación de transformaciones en los actores colectivos y de los individuos en sociedad. Por eso también, creo que los dos apuntan a problemas similares.

Tenemos en forma bastante clara el ejemplo argentino reciente de la incapacidad total o del derrumbe de las instituciones que permitan sostener medianamente un sistema de toma de decisiones consistente y continuo. Me parece que los elementos de información cotidiana que tenemos son suficientes como para saber que estamos en presencia de algo muy importante. Cuando uno observa discusiones sobre los problemas actuales del desarrollo, creo que es bastante claro que se está en presencia de algo que nos preocupa a todos. De una parte, interrogantes en el plano básicamente económico, que se refiere a cuáles son las opciones de políticas, cuáles son esas políticas y cómo se forman. Una de las preguntas que anda rondando en Uruguay, en Argentina y en muchos lados más es ¿qué hacer? ¿Lo que se hace es lo único que se puede? ¿Hay otras posibilidades? ¿Efectivamente estamos en un ámbito donde no hay alternativas y la política posible es una sola? Esas son las preguntas que vienen dominando –y es natural que así lo sea– en el escenario del debate sobre cómo salir de esta situación generada por un proceso de globalización muy particular.

De alguna manera, éstos son problemas de alternativas de política, espacios de política y opciones de política, y caen en el campo muy conocido de propuestas, análisis y debates de la economía.

Sin embargo, de otra parte, la naturaleza de los dos trabajos que estamos comentando es diferente. Las preguntas que se hacen son otras. Se cuestionan sobre cómo se toman las decisiones, qué capa-

ciudad tienen los Estados eventualmente o los sistemas políticos de tomar esas decisiones de buen gobierno, de política consistente, cuáles son los actores y qué cambios se han venido produciendo en los actores y en las características que pueden motivar a los actores recientemente. Por eso la naturaleza de las cuestiones es otra, el tema es otro, y uno podría decir que tan importante como encontrar buenas alternativas de política económica es encontrar formas de que los Estados puedan realmente tomar decisiones y efectivamente gobernar.

Entonces, creo que acá no estamos hablando de un tema más importante o un tema menos importante. Si hay un Estado incapaz, —como lo muestra el trabajo de Acuña en la discusión que hace sobre las tensiones particulares que se pueden identificar en el sistema—, si el sistema político es ineficiente, la mejor idea de política económica no tiene ninguna condición de concretarse. Allí está creo, el núcleo de las preguntas básicas que se hacen los dos trabajos, que ciertamente no se refieren a problemas de fácil resolución.

Entrando en aspectos particulares, creo que el trabajo de Carlos Acuña es una muy buena presentación de la problemática institucional que tiene un sistema político. Desde hace mucho tiempo hay grandes debates sobre la eficiencia o capacidad de un sistema político, que pasan por ejemplo por el debate o los dilemas de tipo parlamentarismo-presidencialismo. Se argumenta que el parlamentarismo, en principio, elimina un foco de conflicto, un foco de tensión, en la medida en que el Primer Ministro del Poder Ejecutivo es nominado por el Parlamento, y que el presidencialismo tiene una dualidad de poderes en el sentido de que, al mismo tiempo, se legitima un Poder Ejecutivo y un Parlamento, que eventualmente pueden entrar en conflicto. La opción de coaliciones parlamentarias de gobierno así como la renuncia del Primer Ministro en el parlamentarismo, parece una opción realmente facilitadora del problema de consistencia y de disminución de conflictos.

Hay una gran discusión sobre esto. Yo creo que, en cierta medida, estas cosas a veces adquieren la forma de un falso dilema. Acuña plantea bien otras opciones de tipo: "qué hacer frente a problemas de representación muy severos", es decir, mucha autonomía de poder que realmente deja de representar a los representados o, al contrario, mucho control de los representados, que no le dejan margen al gobierno de gobernar. Yo creo que son todos dilemas —esto se plantea muy bien en el trabajo— que son inherentes a cualquier sistema de delegación del poder. La democracia que conocemos es un sistema de delegación del poder. Algunos individuos, mediante cier-

tos procesos, delegan en otros para que tomen decisiones, y tendrán más o menos controles o más o menos recaudos para poder estar sobre las decisiones de éstos en que delegan, pero la delegación es básica. No hay lugar –comparto totalmente la posición de Acuña– para la democracia directa en sociedades complejas. En estas sociedades es inimaginable la democracia directa. Se puede favorecer la gobernabilidad mediante una serie de mecanismos, acercando a los representados a ciertas tomas de decisiones, pero no estamos hablando de democracia directa.

Existe también, toda una discusión y un debate sobre ingeniería institucional que es sumamente importante; es un debate abierto, porque también en esto se incluye la temática de la reforma de los sistemas electorales. Hay también una larga literatura en Uruguay sobre ley de lemas, qué tipo de sistema es el mejor o más adecuado, o bien sobre el tópico de cómo una ingeniería que modifica una cosa tiene resultado al modificar otra. Yo creo, sin embargo, que lo interesante, que es lo que muestra el trabajo de Acuña, es que por encima de todos estos debates y opciones parece que hay algo claro, que sobre todo en la última parte del trabajo se enfatiza en reiteradas oportunidades, y es que aparentemente la mayor garantía que uno puede tener de un sistema, es que tenga capacidad de gobierno. Cuando digo “capacidad de gobierno” digo un sistema que tiene la posibilidad de tomar medidas, de obtener consensos y de poder implementarlas– tiene mucho que ver con la eficiencia de los partidos políticos y con las funciones de los partidos políticos. Da la impresión de que muchos de los problemas que uno está identificando en Argentina ahora y en otros países, tiene relación con ciertas fallas o limitaciones que tienen los partidos políticos para cumplir algunas de sus funciones básicas. Acuña advertía acerca de cómo se está complicando la situación para los partidos políticos, para el sistema partidario en Argentina con la federalización, y hablaba de una especie de gran agregación, como que los partidos políticos de antes tenían limitaciones. Pero yo creo que por encima de eso, lo que le podemos pedir a un sistema de partidos políticos y a los partidos políticos es disciplina –me estoy refiriendo a que el votado no pase a constituir una bancada paralela a quienes lo votaron–, lealtad, pero fundamentalmente capacidad de articular intereses, que no es la transmisión directa, puntual de las demandas o de los intereses que surgen de la sociedad; ésa es la forma más primitiva. Se ha discutido respecto a diferentes sistemas partidarios en tanto capacidad de articulación, cumplimiento de la función de mediación de los intereses de las ideologías, etcétera. Los países que han dado

un paso adelante, tienen sistemas partidarios que son capaces de procesar demandas, son capaces de obtener consensos y que no son una simple agregación que en el momento de la toma de decisiones deja de existir el partido. Creo que éste es un elemento muy importante.

Con respecto al trabajo de Lechner, creo que la idea que está subyacente es una idea muy sencilla aunque no por eso suficientemente reconocida. La idea es que, a los efectos de comprender el desempeño de los individuos en sociedad, es importante conocer cómo son las cosas, pero también es importante conocer cómo los individuos creen que son las cosas. Cómo creen que son las cosas es la dimensión subjetiva; no es sólo cómo son las cosas. Esto es una aproximación a la idea de cultura, de orientaciones valorativas, de actitudes y de construcción de imágenes. Me parece interesante, contrastar el trabajo de Norbert Lechner y ponerlo con relación al trabajo de Acuña, porque ofrece una aproximación “desde abajo” desde las formas de sociabilidad, de manera complementaria a un enfoque institucional. Lechner afirma que la confianza entre instituciones políticas se da cuando hay mayor confianza social, como refiriéndose a bases sociales de la democracia. Efectivamente, uno puede pensar que si los problemas de legitimación, de toma de decisiones, de buena política desde el punto de vista institucional, se observan ahora desde el punto de vista de los potenciales electores, la gran masa de población o de ciudadanos, uno puede ver en qué medida se refuerzan o no se refuerzan las instituciones democráticas.

Lechner hace mención a que la convicción de que la democracia es importante no es muy fuerte en Chile. En Venezuela, hace un tiempo, era terriblemente baja, como que nadie creía que la democracia fuera un régimen superior a otras formas de gobierno autoritario, etcétera. O sea que es una variable bastante importante, también sujeta a fluctuaciones de tipo político y a la historia de los países. Pero en todo caso, lo que me parece importante es esta idea de que las bases sociales de la democracia se ven reforzadas cuando hay una práctica de relaciones sociales fuertes o, de alguna manera, incorporadas a la sociedad.

Cuando él hacía mención a cierta forma de comportamiento amoral, no porque sea inmoral, sino libre de elementos morales, me recordaba el clásico estudio de los años sesenta de Banfield –desde el campo de la antropología– sobre el sur de Italia, donde ellos, creo que por primera vez, acuñan el término “familismo amoral”. Lo que ellos encontraban era que la única unidad societal donde se desarrollaban formas de solidaridad era la familia. Fuera de eso, la so-

ciudad no tenía condiciones de ningún tipo de acción colectiva, solidaria y, en todo caso, los programas o las instancias de política de desarrollo –porque el debate era ése– tenían que venir totalmente de afuera, quiero decir, del Estado, no de la sociedad. Esto lo veo como el caso extremo de lo que estaba tratando de plantear Lechner como el aspecto positivo; esto que es la antítesis del familismo amoral, es decir la disposición de los individuos y la incorporación de las prácticas de relaciones sociales como un elemento importante de reforzamiento de una actitud democrática.

Lechner hace una discusión extensa sobre el proceso de individuación, la caída de la comunidad como referente, la caída del trabajo como unidad o como elemento generador de identidades. Uno de los elementos generadores de identidades, el número uno, ha sido tradicionalmente la esfera laboral, donde se generan situaciones compartidas y, al mismo tiempo, identidades. Pero también la comunidad lo ha sido, y creo que el análisis que hace Lechner es convincente, en el sentido de cómo se vienen erosionando, no sólo en Chile, algunas formas de construcción de identidades que son la base del desarrollo de actividades solidarias o de capital social. Hoy se condensa mucha carga emocional de los individuos, y contrariamente a la realización en el trabajo o a la acción colectiva solidaria, esa carga se expresa en el consumo, como un fenómeno mucho más individualista y de individuación del proceso.

Creo que, en realidad, Lechner nos está proponiendo una forma de aproximarnos al análisis de cómo cambia la cultura, porque la idea es que de alguna manera la erosión o el surgimiento eventual de otras formas de capital social no se comprende sin entender los cambios culturales.

¿Qué instituciones para qué individuos? y viceversa

PEDRO NARBONDO

Si bien las ponencias de Carlos Acuña y Norbert Lechner son diferentes en cuanto al foco de su análisis, al mismo tiempo creo que se pueden ver como complementarias, y desde este punto de vista voy a comentarlas. Para ello voy a invertir el orden en que fueron presentadas: voy a partir de la de Lechner y luego voy a tratar de articularla con los problemas que plantea Acuña. ¿Por qué esto? Porque el planteo de Acuña es un planteo institucionalista, es un planteo que nos coloca en la ingeniería institucional del Estado y de la política. Ahora bien me parece que para entender la formación y el funcionamiento de las instituciones, la clave está en el análisis de la articulación de lo institucional con lo individual. El trabajo de Lechner, precisamente, nos permite plantearnos la pregunta de cómo se constituyen las capacidades de los individuos. Estoy hablando de individuos y, sin embargo, el planteo de Lechner se refiere al capital social. Pero creo que el aporte del enfoque culturalista, que defiende Lechner es concebir que los

*Doctor en Ciencia Política
por la Universidad Complutense
de Madrid. Magíster y Licenciado
en Sociología por la Universidad
París X, Nanterre.
Docente, investigador.
Coordinador Académico de la
Maestría en Ciencia Política y
Coordinador del Área de
investigación sobre Estado y
Políticas Públicas del Instituto de
Ciencia Política de la Facultad de
Ciencias Sociales de la
Universidad de la República.*

individuos, los seres humanos, forman sus capacidades, forman su ser, no aisladamente sino en relación con los otros individuos, en relación con referentes que son otros, y con esos otros se relacionan a través de las prácticas y a través de las interpretaciones culturales.

¿Por qué creo que el individuo es el fondo de la cuestión de la formación y funcionamiento de las instituciones, y en el caso que nos ocupa las instituciones políticas y estatales? Para responder a esto me voy a remitir a Stuart Mill, quien planteaba que el buen gobierno no puede ser definido sólo como aquel gobierno que crea el orden, ya que inmediatamente surge la pregunta de orden para qué. La respuesta de Stuart Mill es que el buen gobierno es el que crea un orden adecuado para el progreso. Pero inmediatamente agrega que esta respuesta sigue siendo incompleta, porque surge la pregunta de qué tipo de progreso, o progreso en qué. Es decir al igual que hay distintos tipos de órdenes hay distintos tipos de progreso.

Entonces, el criterio fundamental para definir lo que es un buen gobierno —siempre según Stuart Mill— es un orden y un progreso adecuado a crear las capacidades intelectuales y morales de los individuos que existen dentro de una sociedad y en sus instituciones políticas. ¿Por qué? Porque, en definitiva, los que hacen a esa sociedad y a esas instituciones son los individuos. Por lo tanto una institución que no desarrolle las capacidades intelectuales y morales de los individuos está debilitando o no construyendo al elemento central por cuya acción existe, se reproduce y se transforma la institución.

La pregunta que nos plantea el enfoque de Lechner es, precisamente, qué tipo de capital social estamos construyendo, y, a través de eso qué tipo de individuos y más específicamente qué tipo de ciudadanos estamos construyendo. La pregunta es: los modelos de desarrollo (progreso en los términos de Stuart Mill) que se están implementando en la actualidad, ¿qué tipos de individuos están produciendo? Y más concretamente ¿qué tipo de individuo político o sea qué tipo de ciudadano, este modelo de desarrollo está produciendo?

Aquí creo que lo central de la ponencia de Lechner es que desarrolla la idea de que estamos asistiendo a una construcción de individuos que se caracterizan por su refugio en la vida privada, en la privatización, en el aislamiento, en la individualización, con el agregado de que esa privatización, esa individualización es concebida y es vivida como un posicionamiento pasivo con respecto a la construcción de sociedades, de acciones colectivas y, en definitiva, con respecto a la política. Los componentes que él analiza son claros en ese sentido. El ciudadano es reemplazado por el consumidor, alguien que se realiza simplemente por la satisfacción que recibe del

consumo y como tal se autoconcibe y se satisface en una actitud pasiva que no construye sino que sólo elige dentro de una oferta dada. Es como cuando uno va al supermercado, que ni siquiera tiene que hablar con el almacenero.

También a nivel de la comunicación nos muestra Lechner el fenómeno de la pasividad individual. La televisión, el espacio público construido en la televisión es, otra vez, una actitud pasiva, en la cual el televidente no dialoga con el interlocutor que desde la pantalla obviamente lo está integrando en un imaginario colectivo. Al mismo tiempo cuál es la libertad individual del televidente: hacer *zapping*. Puede optar. Pero sólo puede optar entre lo que le es ofrecido y no en el sentido de participar mediante una comunicación de ida y vuelta en la construcción del imaginario colectivo.

A partir de esta pasividad del individuo, cuál es su individualidad, su diferencia en ese mundo anónimo en el cual no tiene palabra sino simplemente capacidad de elección, ¿en qué consiste? Lechner en su ponencia hace énfasis en el rol creciente que juega la estética como elemento de diferenciación. Pero con ello la diferencia es formal y no una construcción sustantiva. El individuo se distingue no por sus acciones constructivas sino por cómo se presenta en sus aspectos meramente estéticos. Lo cual nos remite a un diálogo sí, pero a un diálogo empobrecido. No es la comunicación de pensamientos, opiniones, sentimientos, sino simplemente la presentación de la imagen de cada uno a la percepción del otro.

¿Qué consecuencias tiene esto sobre la ciudadanía? Es la pregunta con la que concluye Lechner, y que nos plantea el deber de repensar una ciudadanía que se articule de alguna manera con esta sociedad de la individualización y de la diferenciación formal. En ese sentido, creo que el primer punto que nos resulta interesante es que hay que tener en cuenta que todo esto que he venido comentando con un tono negativo de la privatización y del refugio en la vida individual, tiene un componente extremadamente positivo, que Lechner asume y toma como punto de partida para analizar luego los aspectos negativos o cuestionables. El fortalecimiento y ampliación de la vida privada, es decir del espacio en el cual la felicidad se construye sin tener que plegarse y rendir cuenta a la comunidad, al grupo, a la polis, es un desarrollo muy importante y positivo de la libertad individual. Ahora bien, esa libertad que hay que reivindicar, que es un progreso de la individualización, a su vez nos hace repensar el concepto de ciudadanía. Porque el concepto de ciudadano obviamente es un individuo, pero es un individuo activo políticamente. En efecto, contrariamente al consumidor o al televidente que

sólo eligen pero no comunican ni interactúan con los otros, el ciudadano sólo existe en tanto que ciudadano por medio de los derechos de expresión y acción política que se reconocen recíprocamente los individuos y ese reconocimiento existe por las acciones por las cuales concreta y efectivamente se ejercen esos derechos de expresión y acción políticos.

Le pregunta es entonces qué consecuencias tienen sobre la acción ciudadana las tendencias hacia la pasividad características del reflujó hacia la vida privada. Es decir ¿qué tipo de ciudadanía está produciendo el orden y el progreso actual?

¿Cuál es el ciudadano correspondiente a la sociedad de consumo? Schumpeter nos da una respuesta. Es el ciudadano que se activa sólo en el momento de las elecciones y que en el período interelectoral genera y acepta una democracia delegativa. Es decir un ciudadano que se acerca a la lógica del consumidor y al televidente ya que reduce su actividad y expresión política a elegir en una oferta predeterminada. En este caso elige entre distintos candidatos y luego al cabo de cuatro o cinco años decide si lo vuelve a elegir o si cambia de elección. ¿Es esto malo? En realidad no necesariamente y no en su totalidad, al igual que la privatización de la vida y la sociedad de consumo. No es necesariamente malo, porque como lo demuestran los estudios clásicos sobre la cultura cívica, en la perspectiva de defender (como insiste Acuña en su ponencia) la necesaria autonomía del representante, mucha participación puede ser negativa para la democracia. ¿Por qué? Porque precisamente el representante entonces no tiene espacio para poner en práctica su capacidad para asumir responsabilidades, para marcar rumbos colectivos y para no quedar completamente cautivo de las constantes demandas parciales, múltiples, inestables, de los diferentes individuos, grupos, etcétera. ¿Es bueno, entonces, que la sociedad conduzca a una ciudadanía de tipo schumpeteriana pasiva, que sólo elige cada cinco años? En parte sí lo es ya que cuando hay una fuerte activación de los grupos de interés por medio de huelgas o presiones económicas y políticas, o del pueblo a través de formas legales (recurso repetido a referéndum o plebiscito) o a-legales de participación directa, es que de alguna manera hay algo que no anda bien en la relación entre los representados y los representantes electos.

Ahora bien, creo que es muy importante distinguir –y el trabajo de Lechner muestra esas diferencias– dos formas de no activación de la ciudadanía. Una es la que es resultado de estar conforme con el sistema y con la actuación del gobierno. Es decir la no activación política de aquellos que se sienten representados por ese gobierno

ya que se sienten satisfechos con sus políticas y con la articulación existente entre responsabilidad pública y espacio de libertad individual. Pero hay otra forma de pasividad que, en definitiva, es la pasividad por alienación, por anomia, porque el individuo cree y siente que el sistema político, el régimen político, el gobierno, los representantes políticos no tienen absolutamente nada que ver con él, que no lo escuchan, que no lo comprenden y que las respuestas que el sistema y el gobierno le dan no son adecuadas a sus necesidades y deseos.

¿Es buena esta pasividad para las instituciones democráticas? Contrariamente a la primera que es signo de aceptación y conformidad con el sistema político, este segundo tipo es signo de que los individuos no se sienten parte de ese sistema político, no se sienten representados por él y en él. Es decir hay crisis de representación, lo cual como señala Acuña es precisamente uno de los problemas más graves y acuciantes de la crisis que estalló en Argentina a finales del 2001.

Por consiguiente, si se quiere evitar que el proceso de individualización conduzca al debilitamiento de las instituciones democráticas, el desafío sobre el cual reflexiona Lechner, es desarrollar nuevas formas de ciudadanía, que articuladas con las tendencias a la individualización y a la ampliación del ámbito de lo privado, eviten que una parte numerosa de la ciudadanía se retire de la participación política institucional por no sentirse representada por el sistema.

¿Cuáles son, dentro de la moderna sociedad, las posibles nuevas formas o mecanismos de construcción de ciudadanía y de participación política? En la medida que entramos en una sociedad más individualizada, en la cual las diferencias particulares y grupales estéticas o culturales cobran cada vez mayor importancia, en las que los tejidos organizativos se van desarrollando por fuera del Estado, surge la posibilidad de desarrollar formas de participación política más descentralizadas, más cercanas a las diferencias y especificidades individuales y grupales que buscan expresarse políticamente. Estas tendencias se manifiestan a través de los nuevos movimientos y se van concretando institucionalmente a través del desarrollo de un tercer sector, entre mercado y Estado, en el cual se combina la lógica de la participación política (la voz en sentido de Hirschman) con la libertad y autonomía para expresar y satisfacer las diferencias y especificidad sociales y culturales. Con ello se generan ámbitos de participación y acción política más cercanos y accesibles a los individuos marginados de los beneficios de la sociedad de consumo y comunicación de masas.

Ahora bien estas nuevas formas de participación también tienen algunos peligros. ¿Cuáles son estos peligros? En realidad la reflexión que voy a hacer no es novedosa. Los peligros son aquellos que de alguna manera los pluralistas (Dahl, Lindblom) marcaban como problemas que el propio pluralismo generaba. Si los actores e instituciones particulares, sea socialmente (ONG's, agencias públicas autónomas, etcétera), sea territorialmente (gobiernos regionales locales, municipales, etcétera) son quienes efectivamente toman las decisiones políticas que realmente afectan la vida de los individuos concretos, el riesgo es tener una política al servicio de los intereses particularistas. Es decir una política que es una suma de respuestas particulares a necesidades específicas de grupos o sectores particulares y que no tiene visión y ambición global para el conjunto de la sociedad y de la comunidad política.

Por consiguiente, al desarrollarse los mecanismos de participación descentralizados y autónomos, es necesario no perder de vista la necesidad y la importancia de la política central. ¿Qué rol tiene el Estado y la política central? El rol del Estado central, del sistema político central es, precisamente, articular un sistema político cada vez más complejo, con una mayor diversidad de actores y de mecanismos de participación y acción colectiva, en función de que no sea una mera suma de intereses y presiones particulares sino que tenga capacidad de producir políticas integradoras y articuladoras del conjunto de los grupos y de los individuos.

En ese sentido me parece importante lo que señala Acuña de que las nuevas formas de ciudadanía y participación deben desarrollarse, no en contra sino de manera complementaria al fortalecimiento de la política central. Ahora bien la política central, es decir los partidos de nivel del conjunto de la sociedad, los órganos representativos nacionales (Parlamento y Ejecutivo) y el Estado se encuentran hoy fuertemente puestos en cuestión, por la crisis de representación que como ya vimos a través del comentario de la ponencia de Lechner tiene por base la individualización excluyente y la consiguiente retracción de los excluidos en una actitud de descreimiento de la política central como ámbito de efectiva respuesta a sus problemas y necesidades. ¿Cómo entonces pensar la articulación de la nueva ciudadanía sobre la que reflexiona Lechner con la necesaria complementariedad con la política central que nos plantea Acuña (pero que también está presente en la reflexión de Lechner sobre la nueva ciudadanía).

Y la respuesta creo que está en la capacidad de las instituciones centrales de generar incentivos a la participación ciudadana de ni-

vel nacional. De la misma manera que la evolución de la sociedad moderna genera incentivos hacia la vida privada y hacia la participación particularista, es necesario que desde las instituciones políticas centrales se generen incentivos a los actores para participar y confiar en ellas. Y cuáles son esos incentivos. Para responder a esto me remito a Tocqueville, que se preguntaba por qué los ciudadanos de Nueva Inglaterra participaban fuertemente en sus comunas locales. Su respuesta fue que los individuos participaban porque las comunas eran fuertes, es decir tenían capacidad de acción efectiva, y al ser fuertes, la vida de esos individuos, dependía de las decisiones que se tomaban en la comuna. De la misma manera para que haya incentivos para que los individuos se sientan interesados y comprometidos con la política central es necesario que el Estado central tenga capacidades efectivas de responder a las necesidades concretas del conjunto de los miembros de la comunidad política.

¿Cuáles son entonces los incentivos para que los individuos participen en los partidos de nivel nacional y que los partidos tengan metas de políticas de Estado? Precisamente, que el Estado tenga capacidad de hacer políticas de nivel nacional, políticas que respondan a necesidades del conjunto de los ciudadanos. En las comunas de Nueva Inglaterra los individuos tenían incentivos para participar en la política local, porque la política local determinaba la vida de esos individuos. De la misma manera para que los miembros de la sociedad moderna tengan incentivos para participar en la política central es necesario que ésta sea un instrumento real y efectivo para responder a las necesidades concretas de la gente.

Para eso, es central como señala Acuña la cuestión de la construcción y fortalecimiento de las capacidades estatales. En ese sentido las llamadas reformas de segunda generación en América Latina han planteado el énfasis en la construcción institucional del Estado. Pero aquí creo que no es posible pensar que existe un solo tipo posible de construcción de las instituciones estatales. Una forma de construcción institucional puede ser la construcción de las instituciones centrales de un Estado regulador, cuya única función es formular y garantizar el cumplimiento de las reglas que permitan a los actores individuales, y a las organizaciones y empresas actuar y competir libremente. Pero también es posible la construcción institucional en el sentido de construir o desarrollar la capacidad del Estado no sólo de regular y coordinar sino también de asumir la responsabilidad de responder a esa convicción profunda de los ciudadanos —como lo plantea Lechner en la ponencia con respecto a las expectativas de los chilenos—, de que el Estado es el responsable

último de su bienestar social, de su seguridad, no sólo en el terreno de la seguridad policial sino de la seguridad de la vida en general que incluye la educación, la salud, la seguridad social, el trabajo y en general, un modelo de desarrollo productivo orientado a responder a las necesidades de los individuos que componen la comunidad política.

Creo que esos dos tipos distintos de construcción de las instituciones estatales tienen efectos diferentes en cuanto a la construcción de las capacidades intelectuales y morales de los individuos, lo cual como señalamos al principio es el criterio que tomamos de Stuart Mill para juzgar al gobierno y las instituciones políticas. Un Estado que renuncia o delega la responsabilidad sobre las políticas concretas orientadas a la satisfacción de las necesidades de seguridad social, educación, salud, trabajo, desarrollo productivo, integración social, etcétera, es un Estado que le está diciendo a los ciudadanos que tienen necesidades insatisfechas en esos terrenos, es decir a los ciudadanos excluidos o marginados de los beneficios de la sociedad del consumo y de la comunicación de masas, que la participación en la política nacional no es útil para resolver esos problemas. Y esto por la sencilla razón de que la política nacional no se ocupa de esos problemas, ni tiene capacidad para resolverlos porque los ha abandonado o los ha transferido a otros actores o instituciones. En cambio un Estado que asume esas responsabilidades está generando incentivos para que los individuos excluidos de los beneficios de la sociedad de consumo y de comunicación de masas, se comprometan en la vida activa ciudadana, porque precisamente es a través de la participación ciudadana, no sólo a nivel local o particular sino también a nivel nacional, que se puede obtener efectivamente la satisfacción a sus necesidades concretas.

En conclusión, construcción institucional y producción de los individuos y del capital social son dos caras de una misma moneda. Entonces la cuestión central que nos dejan estas dos ponencias, una centrada en la construcción del capital social y de la ciudadanía, y la otra centrada en la construcción de las instituciones políticas es ¿qué tipo de instituciones políticas queremos y para qué tipo de ciudadanos y de individuos? En ese sentido pienso que ambas ponencias nos permiten ver que las instituciones tienen que generar marcos que garanticen y estimulen las tendencias de la sociedad moderna hacia la ampliación de los espacios de vida individual y de vida colectiva en grupos específicos y autónomos. Pero también nos obligan a reflexionar sobre la necesidad de que las instituciones políticas generen incentivos a los individuos para que participen en

la construcción de la definición (en permanente cambio y evolución) del interés general del conjunto de los ciudadanos y en las acciones en función de satisfacerlo. Para eso, sigue siendo fundamental el desarrollo de un Estado central con capacidad de acción a nivel del conjunto de la sociedad. Si el Estado no tiene esas capacidades y recursos de acción, no habrá posibilidades reales de políticas de integración del conjunto de la ciudadanía, y por lo tanto no habrá incentivos ni para los partidos, ni para los grupos y organizaciones sociales, ni para los individuos-ciudadanos, para comprometerse y actuar en función de políticas que superen sus respectivos intereses particulares. Y si no existen ni capacidades ni incentivos para comprometerse y apostar a políticas orientadas a la integración del conjunto de la ciudadanía, el resultado será la exclusión de amplios sectores sociales de los beneficios políticos, económicos, sociales y culturales que producen las instituciones. Lo cual con toda lógica producirá en esos excluidos la pérdida de expectativas y de confianza en las instituciones políticas, con la consiguiente crisis de representación señalada por Acuña, y pérdida de capital social, es decir, siguiendo la definición de la ponencia de Lechner, disminución de la confianza social, de las normas de reciprocidad y del compromiso con el interés general.

Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2002
en Gráfica Futura, Agraciada 3182,
Montevideo, Uruguay.
Depósito Legal N° 326 022
Comisión del Papel
Edición amparada al Decreto 218/96